

KANTONSRATSBESCHLUSS
BETREFFEND DEN BEITRITT ZUR INTERKANTONALEN VEREINBARUNG ÜBER
DIE GRÜNDUNG EINER INTERKANTONALEN UMWELTAGENTUR

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 23. SEPTEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zum oben aufgeführten Kantonsratsbeschluss, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Staatsrechtliche Überlegungen
4. Organisationsform
5. Finanzen der Umweltagentur
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Grundzüge der Vereinbarung
8. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Gemäss Luftreinhalte-Verordnung überwachen die Kantone den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung auf ihrem Gebiet. Sie führen dazu Erhebungen, Messungen und Ausbreitungsberechnungen durch. Die Zentralschweizer Kantone führen seit 3. August 1998 ein gemeinsames Luftmessnetz. Seit dem Jahr 2000 läuft das Projekt unter dem Namen „in-LUFT“. Mittlerweile sind auch andere Kantone, namentlich der Kanton Aargau, sowie verschiedene Bundesstellen an den Leistungen des Luftmessnetzes interessiert. Mit dieser Entwicklung zeigt sich, dass der

heutige Gesellschaftsvertrag den Anforderungen nicht mehr genügt. Es drängt sich auf, eine neue Rechtsform für die in-LUFT zu wählen. Die Zentralschweizer Umweltdirektorenkonferenz hat entschieden, mit einer interkantonalen Vereinbarung dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Die bisherige Rechtsform der einfachen Gesellschaft soll durch eine Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR abgelöst werden.

2. Ausgangslage

Nach Artikel 27 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV, SR 814.318.142.1) überwachen die Kantone den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung auf ihrem Gebiet. Sie führen dazu Erhebungen, Messungen und Ausbreitungsberechnungen durch. Um diesen gesetzlichen Auftrag gemeinsam zu erfüllen, haben die Zentralschweizer Kantone am 3. August 1998 den "Gesellschaftsvertrag für ein gemeinsames Luftmessnetz GLIS" (ab 2000 in-LUFT genannt) abgeschlossen. Ziel dieses Vertrages war es, ein gemeinsames Luftmessnetz in der Zentralschweiz aufzubauen und zu betreiben. Der Vertrag galt bis Ende 2002 und verlängert sich stillschweigend um jeweils weitere vier Jahre.

Um den Gesellschaftsvertrag zu erfüllen, haben die beteiligten Kantone eine Infrastruktur aufgebaut, die nach den Regeln der einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. des Obligationenrechts [OR, SR 220]) im gemeinsamen Eigentum der beteiligten Kantone steht. Administrativ sind die Mitarbeiter dem Amt für Umweltschutz des Kantons Luzern unterstellt.

Mittlerweile haben sich die Gesellschafter mit dem Interkantonalen Luftmessnetz (auch in-LUFT genannt) erhebliche Kenntnisse erworben, was dazu führte, dass andere Kantone, namentlich der Kanton Aargau, um eine Zusammenarbeit nachsuchten. Zudem haben verschiedene Bundesstellen in-LUFT weitere Aufgaben übertragen und finanziert. Diese Entwicklung zeigt, dass die Rechtsform der einfachen Gesellschaft sowie die administrative Unterstellung der Mitarbeiter unter das Amt für Umweltschutz des Kantons Luzern den Anforderungen nicht mehr genügt, insbesondere aus haftungsrechtlichen Gründen. Es drängt sich auf, eine neue Rechtsform zu wählen, um in-LUFT in Zukunft weiterhin professionell, aber auf gesichertem rechtlichem Boden zu betreiben.

Gestützt darauf hat die Zentralschweizer Umweltschutzdirektoren-Konferenz (ZUDK) zusammen mit den kantonalen Rechtsdiensten und in Absprache mit dem Sekretariat der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) verschiedene Varianten geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass die Lösung mit einer Aktiengesellschaft am meisten Vorteile brächte. Die ZUDK hat sich entschieden, das Ziel mit einer Interkantonalen Vereinbarung rechtlich zu festigen, die den Auftrag enthält, die einfache Gesellschaft GLIS abzulösen und durch eine Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR zu ersetzen. Am 22. März 2003 hat sie den Entwurf zu einer Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur mit einem Bericht dazu den beteiligten Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet. Der Kanton Zug hat sich zum gewählten Vorgehen positiv geäußert, wobei aus Sicht des Kantons Zug die effiziente und qualitativ hochwertige Erfüllung der öffentlichen Kontroll- und Vollzugsaufgaben (Messung der Luftqualität, Auswertung und Berichterstattung) primäre Aufgaben der Umweltagentur sein müssen. Die Unternehmung sollte nur am Rande privatwirtschaftlich tätig sein.

Insgesamt ist der Entwurf grundsätzlich auf positives Echo gestossen. Kein Kanton vertrat die Auffassung, die heutige Lösung genüge. Auch waren die Vernehmlasser grossmehrheitlich der Ansicht, dass eine Aktiengesellschaft gegründet werden soll. Im anschliessenden Bereinigungsverfahren konnten sich alle Kantone dieser Idee anschliessen. Schwyz vertrat jedoch die Auffassung, das gesteckte Ziel lasse sich auch mit einer öffentlichrechtlichen Anstalt erreichen. Darüber hinaus ergaben sich aus dem Vernehmlassungsverfahren wertvolle Anregungen, die in der vorliegenden Vorlage verarbeitet sind.

In der Sitzung vom 14. März 2003 hat die ZUDK die Eckpfeiler der künftigen Aktiengesellschaft beschlossen und das Präsidium beauftragt, in diesem Rahmen den Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung und den Bericht dazu zu überarbeiten und anschliessend den Kantonen für die Beschlussfassung zuzustellen. Die zweite Rückmeldung aus den Kantonen darf ebenfalls als positiv gewertet werden. Verschiedene Änderungs- und Präzisierungsanträge konnten bei der Schlussredaktion berücksichtigt werden. In der Folge haben die Mitglieder der ZUDK die Interkantonale Vereinbarung und die dazugehörige Botschaft genehmigt. Das Präsidium der ZUDK hat anschliessend den Zentralschweizer Kantonen diese Vereinbarung und die Botschaft für die Beschlussfassung zugestellt.

3. Staatsrechtliche Überlegungen

Es stellt sich vorerst die Frage, ob der Regierungsrat oder der Kantonsrat zuständig ist, den Beitritt zu erklären. Gemäss § 41 Bst. i der Kantonsverfassung obliegt dem Kantonsrat die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen. Dies betrifft nur rechtssetzende, nicht jedoch rechtsgeschäftliche bzw. Verwaltungsvereinbarungen. Die vorliegende Vereinbarung ist aus folgenden Gründen rechtssetzender Natur und fällt somit in die Zuständigkeit des Kantonsrates: Die Zuständigkeit für vollziehende Aufgaben, die gemäss Verfassung beim Regierungsrat liegen, werden neu in einem bestimmten Bereich auf den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft übertragen. Es wird zudem in einem wichtigen Bereich staatlichen Handelns neues Organisationsrecht geschaffen, das gemäss staatsrechtlichen Grundsätzen ein referendumspflichtiges Gesetz erfordert. Zudem wird kantonales Recht auf der Stufe referendumspflichtiger Gesetze durch die vorliegende Vereinbarung geändert. Dies ist natürlich nur durch ein Gesetz auf derselben Stufe, somit wiederum einen referendumspflichtigen Kantonsratsbeschluss (KRB), möglich. Insbesondere Art. 13 betreffend Aufteilung der Steuereinnahmen und Art. 14 betreffend Submissionsrecht der Interkantonalen Vereinbarung ändern geltendes Recht ab. Die andern Zentralschweizer Kantone unterbreiten den Beitritt ebenfalls ihren Parlamenten.

Aus folgendem weiteren Grunde ist ebenfalls ein referendumspflichtiger KRB erforderlich: Die Umweltagentur will nicht nur den Vereinbarungskantonen dienen, sondern sich weiteren natürlichen und juristischen Personen öffnen und neben den Grundleistungen auch privatrechtliche Aufträge Dritter erfüllen. Damit nimmt sie, mindestens teilweise, am Markt teil. Der Staat darf das nur unter besonderen Voraussetzungen tun. Erforderlich sind eine genügende gesetzliche Grundlage, ein ausreichendes öffentliches Interesse sowie die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Mit der vorliegenden Vereinbarung wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um eine neue Unternehmung (im Folgenden auch Umweltagentur genannt) zu gründen. Das genügt den rechtsstaatlichen Anforderungen (Stefan Vogel, Der Staat als Marktteilnehmer, Zürich 2000, Seite 56, mit Hinweisen). Das öffentliche Interesse verlangt eine Interessenabwägung, namentlich zwischen dem staatlichen Motiv für die unternehmerische Betätigung einerseits und dem Grundsatz der Privatwirtschaft andererseits. Es müssen hinreichende öffentliche Interessen vorliegen, die zudem bei der konkreten Interessenabwägung überwiegen. Auch diese Voraussetzung ist

erfüllt. Die Kantone sind nach Bundesrecht verpflichtet, den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung auf ihrem Gebiet zu überwachen (Art. 27 LRV). Und dass dazu eine interkantonale Unternehmung geeignet ist und im öffentlichen Interesse liegt, ist offensichtlich. Der Staat soll seine Aufgaben möglichst effizient und effektiv erfüllen, ohne dabei die Privatwirtschaft unnötig zu beeinträchtigen. Mit der geplanten Umweltagentur ist dieses Kriterium erfüllt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip betrifft schliesslich die Auswahl des Mittels und sein Verhältnis zum angestrebten Zweck. Das Mittel muss geeignet und erforderlich sein. Zudem muss es dem erstrebten Ziel angemessen sein. Bedenkt man, dass die Umweltagentur in erster Linie eine öffentliche Aufgabe erfüllt und nur nebenbei privatwirtschaftlich tätig wird, darf ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist.

Zusammengefasst zeigt sich, dass die staatsrechtlichen Prinzipien, die bei der Marktteilnahme des Staates anwendbar sind, mit der geplanten Umweltagentur beachtet werden (zum Ganzen siehe Stefan Vogel, a.a.O., Seite 128 ff.; Beat Krähenmann, Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, Basel/Frankfurt 1987, Seite 147 ff.).

4. Organisationsform

Das heutige Luftmessnetz der Zentralschweiz gründet, wie gesagt, auf dem Gesellschaftsvertrag der ZUDK vom 3. August 1998. Es ist unbestritten, dass diese Rechtsgrundlage den heutigen Anforderungen nicht mehr genügt. Ein neues rechtliches Fundament ist nötig.

Die Kantone können auf vielfältige Weise zusammenarbeiten. Auch für die Umweltagentur anbieten sich verschiedene rechtliche Möglichkeiten. Denkbar sind etwa die öffentlich-rechtliche Anstalt, die Stiftung, der Verein, die Genossenschaft oder die Aktiengesellschaft. Jede Form hat ihre eigenen Vor- und Nachteile, die es abzuwägen gilt.

Mit Blick auf die Tatsache, dass die geplante Umweltagentur sich auch marktwirtschaftlich betätigen will, erübrigt es sich, sämtliche denkbaren Organisationsformen auszuleuchten. Zum vornherein ungeeignet erscheinen die Stiftung und die Genos

senschaft. Auch der Verein vermag nicht zu überzeugen. Der Verein steht in erster Linie zur Verfügung, um einen nicht wirtschaftlichen Zweck zu verfolgen. Sobald eine gemeinsame Einrichtung dies, wie hier, nicht ausschliessen kann, ist die Form des Vereines nicht zweckmässig. Hinzu kommt, dass ein Verein mitgliedschaftlich organisiert ist. Deshalb können etwa Beteiligungsrechte und nach Beteiligungsrechten organisierte Mitspracherechte nicht abgegeben werden. Hinzu kommt, dass der Verein im Schweizerischen Zivilgesetzbuch nur rudimentär geregelt ist, so dass zahlreiche Regeln in der Vereinbarung oder in den Statuten aufgestellt werden müssten. Das ist wenig sinnvoll.

Zur selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist Folgendes zu bemerken. Diese Rechtsform eignet sich, wenn die freie Ausgestaltung der Einflussnahme des Gemeinwesens vorrangig ist. Voraussetzung für die Wahl dieser Rechtsform ist aber, dass eine Beteiligung Privater an der Aufgabenerfüllung nicht angestrebt wird (René Schaffhauser/Tomas Poledna, Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002, S. 39). Die Umweltagentur soll jedoch auch die Beteiligung Privater ermöglichen, weshalb die Rechtsform der selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt von den übrigen Kantonen als unzweckmässig erachtet wurde.

Damit konzentrieren sich die möglichen Organisationsformen auf die privatrechtliche Aktiengesellschaft, die Aktiengesellschaft nach Artikel 762 des Schweizerischen Obligationenrechts und die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach Artikel 763 OR.

Die privatrechtliche Aktiengesellschaft nach Artikel 620 OR hat den Vorteil, dass sie das Feld der möglichen Beteiligten weit öffnet. Zudem stellt das Schweizerische Obligationenrecht bereits ein umfassendes Regelwerk zur Verfügung, auf das zurückgegriffen werden kann. Andererseits ist aber zu bedenken, dass es sich hier in erster Linie um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelt und dass die Umweltagentur nur nebensächlich privatwirtschaftlich tätig sein soll. Aus diesem Grunde ist sicherzustellen, dass die Vereinbarungskantone die Aktienmehrheit halten und im Verwaltungsrat angemessen vertreten sind. Zudem soll aus demokratischen Überlegungen den einzelnen Kantonen das Recht eingeräumt werden, ihre Verwaltungsratsmitglieder zu delegieren. Diese Kernpunkte zu verwirklichen ist nicht möglich, wollte man die Umweltagentur als reine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestalten.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach Artikel 763 OR erfordert ein kantonales Spezialgesetz, mit dem die Aktiengesellschaft gegründet wird. Dieses Gesetz muss die Grundzüge der Organisation, des Kapitals, der Haftungsverhältnisse und dergleichen regeln. Die Mitwirkung der Behörden muss weiter gehen als das Abordnungsrecht gemäss Artikel 762 OR; sie muss zudem gesetzlich verankert sein. Im Weiteren verlangt diese spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, dass der Gründerkanton die subsidiäre Haftung für Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft übernimmt, was einer eigentlichen Staatsgarantie gleich kommt (Basler Kommentar zu Art. 763 OR; Stefan Vogel, a.a.O., Seite 54). Schliesslich kommt hinzu, dass die Wahl dieser Organisationsform, wie gesagt, mit der Spezialgesetzgebung gegründet wird. Damit wird sie schwerfällig, denn bei jeder beabsichtigten Änderung drängt sich auf, die vorliegende Vereinbarung in allen sechs Vereinbarungskantonen zu ändern. Diese Organisationsform ist damit zu unflexibel, um den Zweck der Umweltagentur zu erreichen. Zwar böte die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft den Vorteil, dass sie erlaubt, von den Regeln der Aktiengesellschaft abzuweichen. Ein Blick auf den entworfenen Vereinbarungstext zeigt aber, dass diese Freiheit nicht benötigt wird. Stattdessen rechtfertigt es sich, auf bewährte Strukturen und Praktiken des Aktienrechts zurückzugreifen.

Somit verbleibt die Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR. Sie folgt an sich den Regeln der privatrechtlichen Aktiengesellschaft, erlaubt aber wichtige Ausnahmen. So können die Vereinbarungskantone sich das Recht einräumen, Abgeordnete zu bezeichnen und abzurufen. Die Amtsdauer der Vertreter kann frei festgelegt werden. Ist ein Kanton neben den beschriebenen Rechten gleichzeitig Aktionär, kann er sich grundsätzlich auch in dieser Eigenschaft beteiligen und Kandidaten aufstellen. Aus Artikel 762 Absatz 4 OR folgt die unmittelbare und primäre Haftung des Gemeinwesens für seine Delegierten, während sich der Umfang und die Voraussetzungen der Haftung auch für das Gemeinwesen nach den allgemeinen aktienrechtlichen Bestimmungen richten. Der Rückgriff des Kantons auf seine Delegierten richtet sich nach dem kantonalen Recht. Im Übrigen gelten für die Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft die ordentlichen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts.

Erwägt man die Grundprinzipien, die mit der Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR verbunden sind, und berücksichtigt man, dass die geplante Vereinbarung im Übrigen nicht vom privatrechtlichen Aktienrecht abweichen will, erscheint es zweckmässig, die Umweltagentur als Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR zu gründen. Damit

gewinnt sie an Flexibilität. Sie kann auf bewährte Regeln des Aktienrechts zurückgreifen und die Idee verwirklichen, dass die Vereinbarungskantone ihre Delegierten in den Verwaltungsrat entsenden können. Auch weitere Besonderheiten lassen sich mit dieser Rechtsform verwirklichen, etwa die Aktienbindung, die Mehrheitsverhältnisse und dergleichen. Als wichtiges Element hinzu kommt, dass die AG nach Artikel 763 OR eine eigentliche subsidiäre Staatshaftung begründet, während jene nach Artikel 762 mit Ausnahme der Haftung für die delegierten Verwaltungsratsmitglieder den üblichen aktienrechtlichen Regeln folgt.

5. Finanzen der Umweltagentur

Die finanzielle Situation von in-LUFT sieht so aus, dass die 1998 von den Kantonen eingebrachten Mittel weitgehend abgeschrieben sind. In-LUFT wird heute über Beiträge der Kantone, des Bundes gemäss einer Vereinbarung über die Grunddienstleistungen und aus Erträgen von Drittaufträgen finanziert.

Sämtliche mit der Gründung der neuen Umweltagentur in Verbindung stehenden Kosten sollen von in-LUFT übernommen werden, so dass den Kantonen aus dem eigentlichen Gründungsakt keine direkten Kosten erwachsen. Ebenfalls müssen die Kantone keine finanziellen Mittel aufwenden, um die ihnen zustehenden Aktien zu erwerben.

Die Umweltagentur soll mit einer Vollkostenrechnung betrieben werden. Die Finanzierung ihrer Dienstleistungen erfolgt über einen Basisleistungsauftrag, den die Vereinbarungskantone der Umweltagentur erteilen. Die Finanzierung erfolgt dabei gemäss dem bewährten ZUDK-Schlüssel: je zur Hälfte paritätisch, d.h. nach Anzahl beteiligter Kantone, und proportional zur Bevölkerungszahl. Der Kanton Zug hat sich nach diesem Schlüssel mit 15.56 % zu beteiligen (vgl. Tabelle auf übernächster Seite). Die weiteren Dienstleistungen der Umweltagentur sollen sich jeweils selbst finanzieren können. Die Auftragslage entscheidet letztlich über den Aufwand und den Ertrag. Kann die Umweltagentur grössere separate Aufträge abwickeln, nehmen auch die Erträge zu und vermindern sich die Kosten für den Basisleistungsauftrag und damit letztlich die Kosten für die Kantone. Aber auch die umgekehrte Bewegung ist möglich.

Für die Kantone bedeutet dies, dass sie die Basisleistungen, welche sie bisher von in-LUFT bezogen haben, neu von der Umweltagentur gemäss dem ZUDK-Schlüssel beziehen. Für weitere Aufträge sind separate Vereinbarungen mit der Umweltagentur abzuschliessen, die auch die Abgeltung des Leistungsbezuges regeln.

Für die Finanzierung der Umweltagentur gilt insgesamt das Bruttoprinzip. Sollten z. B. auf Grund des „Neuen Finanzausgleiches“ Änderungen bei der Abgeltung eintreten, haben die Kantone dafür aufzukommen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die im Zusammenhang mit der Gründung der neuen Umweltagentur in Verbindung stehenden Kosten werden von in-LUFT vollständig übernommen. Aus dem Gründungsakt entstehen damit den Kantonen keine weiteren Kosten. Die Vereinbarungskantone müssen auch keine finanziellen Mittel aufwenden, um die ihnen zustehenden Aktien zu erwerben.

Für die Finanzierung der Umweltagentur gelten das Bruttoprinzip und das Prinzip der Kostenjährlichkeit.

Mit der Zustimmung zur Vereinbarung verpflichten sich die Kantone bei der Umweltagentur, den Basisleistungsauftrag für die ersten vier Jahre von 2004 bis und mit 2007 zu bestellen. Dieser Basisleistungsauftrag entspricht den bisherigen Leistungen, welche in-LUFT bis anhin in Anwendung des Bundesumweltrechts für die Zentralschweizer Kantone erbracht hat. Ab dem Jahre 2008 sind die Vereinbarungskantone frei, diese Basisleistungen andernorts zu bestellen. Sie können aber diese Basisleistungen weiterhin bei der Umweltagentur beziehen. Der entsprechende Vertrag wird in der Regel für eine Leistungsperiode von vier Jahren abgeschlossen. Der finanztechnischen Ordnung entsprechend wird der jährliche Beitrag wie bis anhin aus dem Konto 3050.31494.00 (Massnahmen betr. Luftreinhaltung) des Amtes für Umweltschutz bestritten.

Indem neu auf das Prinzip der Kostenjährlichkeit umgestellt wird, schulden die Kantone der Umweltagentur noch die Bundesbeiträge für die bereits bezogenen Basisleistungen, welche in-LUFT im Jahr 2003 erbracht hat. Ab dem Jahr 2004 stellt die Umweltagentur den Kantonen ihre Bruttokosten in Rechnung. Die Kantone sind dann

ihrerseits angehalten, die Bundesbeiträge (Kt. ZG 2004 ca. Fr. 75'000.--) im darauf folgenden Jahr selbst beim Bund einzufordern. Diese Umstellung mit dem Übergang von der in-LUFT zur Umweltagentur und damit vom Netto- zum Bruttoprinzip und zum Prinzip der Kostenjährlichkeit führt dazu, dass die Kantone der Umweltagentur im Jahre 2004 im Vergleich zu den Jahren 2005 bis 2007 mehr zu bezahlen haben. Dies ist aber wie bereits erwähnt nicht auf gesteigerte Basisleistungen oder höhere Kosten zurückzuführen, sondern auf buchhalterische Gründe. Der Aufwand der Umweltagentur für die Erbringung der sog. Basisleistung (Personal, Betrieb und Unterhalt des Messnetzes, Datenhaltung, Amortisation Gerätepark, Berichterstattung etc.) beträgt ca. Fr. 1'337'000. Dieser Betrag entspricht den effektiven Bruttokosten der Vorjahre. (Pro Memoria: Mit der Einführung des gemeinsamen Messnetzes 1999 konnten die Kosten gegenüber den Vorjahren um über 40 % reduziert werden.) In der nachfolgenden Tabelle wird im Sinne einer Übersicht dargestellt, welche Bruttobeiträge die Kantone für die bei der Umweltagentur zu beziehenden Basisleistungen 2004 bis 2007 auszurichten haben.

Bruttobeiträge Kantone für „Basisleistungen“					
Kantone	ZUDK-Schlüssel	2004 ¹⁾	2005	2006	2007
Uri	10,96 %	296 527	146 527	146 527	146 527
Schwyz	17,80 %	345 973	237 973	237 973	237 973
Nidwalden	11,12 %	230 666	148 666	148 666	148 666
Obwalden	10,71 %	213 185	143 185	143 185	143 185
Luzern	33,85 %	652 550	452 550	452 550	452 550
Zug	15,56 %	283 026	208 026	208 026	208 026
Total	100 %	2 021 927	1 336 927	1 336 927	1 336 927

¹⁾inkl. Nachzahlung geschuldeter ASTRA-Beiträge 2003.

Zwar verpflichtet Art. 19 der Interkantonalen Vereinbarung den Kanton Zug, der Umweltagentur den Basisleistungsauftrag für die Jahre 2004 bis 2007 zu erteilen. Die Höhe der finanziellen Abgeltung lässt die Vereinbarung jedoch offen. **Der Bruttobeitrag des Kantons Zug beläuft sich für die Jahre 2004 bis 2007 auf total Fr. 907'104.-- oder gerundet Fr. 910'000.--.** Netto fallen im Kanton Zug nach Abzug der ASTRA-Beiträge und der Eigenleistungen, welche nach Stundenaufwand vergütet werden, jährliche Kosten in der Höhe von rund Fr. 100'000.-- an.

	Investitionsrechnung	2004	2005	2006	2007
1.	-> für Immobilien: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen und Mobiliar: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

<u>B)</u>	<u>Laufende Rechnung</u>	2004	2005	2006	2007
5.	● bereits geplanter Betrag	283'026	208'026	208'026	208'026
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	283'026	208'026	208'026	208'026

Durch den referendumpflichtigen Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung wird eine genügende Grundlage für die obigen Ausgaben geschaffen. Diese Ausgaben sind somit gebundene Ausgaben gemäss § 8 Abs. 2 des kantonalen Finanzhaushaltgesetzes vom 28. Februar 1985 (BGS 611.1). Der Regierungsrat ist zur Ausgabe ermächtigt, immer vorbehaltlich der Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat.

Bezüglich des Basisleistungsauftrags kann die Frage aufgeworfen werden, ob hier an sich eine Submission zur Vergabe dieses Auftrags hätte durchgeführt werden müssen. Gemäss § 8 Abs. 1 lit. c Vergaberichtlinien aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 14. September 1995 (VRöB; BGS 751.521) kann jedoch ein Auftrag direkt und ohne Ausschreibung vergeben werden, wenn aufgrund der technischen Besonderheiten des Auftrages nur ein Anbieter oder eine Anbieterin in Frage kommt. Die Zentralschweizer Kantone haben den Gesellschaftsvertrag für ein gemeinsames Luftmessnetz GLIS, ab dem Jahr 2000 in-LUFT genannt, mangels anderweitiger Anbieter ins Leben gerufen. In diesem Bereich gibt es auch noch im heutigen Zeitpunkt keinen Markt. Im Gegenteil. Die in-LUFT ist verschiedentlich von anderen Kantonen sowie vom Bund angefragt worden, ob sie auch deren Kontrollen übernehmen wolle. Daraus erhellt, dass aufgrund der technischen Besonderheiten des Auftrages nur ein einziger Anbieter in Frage kommt. Auf eine submissionsrechtliche Vergabe kann deshalb vorliegend verzichtet werden.

7. Grundzüge der Vereinbarung

Die Umweltagentur bezweckt die Beschaffung, Auswertung und Verbreitung von Umweltdaten, den Aufbau von Messnetzen, die Einrichtung und Führung von Datenzentralen, die Herstellung und Pflege von Software für kommerzielle und technische Anwendungen, die Übernahme von Vertretungen sowie den Erwerb und die Verwertung von gewerblichen Schutzrechten. Mit anderen Worten soll sie Umweltdienstleistungen erbringen, insbesondere in den Bereichen Monitoring, Informatik, Datenverwaltung und Kommunikation. Die Umweltdienstleistungen beschränken sich dabei nicht auf den Luftbereich, sondern können auch die weiteren Umweltbereiche wie Lärm, Wasser, Boden oder den Verkehr usw. umfassen. Kernelement bleibt aber zumindest in der Anfangsphase der Umweltagentur die Luft. Im Sinne von Art. 43 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) lagern die Kantone gewisse Vollzugsaufgaben, insbesondere die Kontrolle und Überwachung, aus. Soweit die Umweltagentur diese Vollzugsaufgaben wahrnimmt, ist sie an die Schweigepflicht von Art. 47 USG gebunden. Die damit in Verbindung stehenden hoheitlichen Aufgaben bleiben wie bis anhin in den Händen der zuständigen Kantone. Sie können nicht delegiert werden. Weil die in-Luft bereits diese Dienstleistungen erbracht hat, wie sie die Umweltagentur erbringen wird, wird sich im Amt für Umweltschutz des Kantons Zug sowohl personell als auch organisatorisch nichts ändern.

Die Dienstleistungen zu Gunsten der Kantone sollen in einem Basisleistungsauftrag festgelegt werden. Soweit dieser nicht beeinträchtigt wird, soll die Umweltagentur sowohl einzelnen Vereinbarungskantonen als auch Dritten weitere Dienstleistungen erbringen können.

Mit der Vereinbarung beschliessen die Kantone der Zentralschweiz, eine interkantonale Umweltagentur als Aktiengesellschaft im Sinn von Artikel 762 OR zu gründen. Die Gründung selbst muss der Vereinbarung folgen. Das geschieht mit verschiedenen Aktionen. So haben die Mitglieder der ZUDK als Vertreter der Vereinbarungskantone die Gründungserklärung und die ersten Statuten zu beschliessen sowie den ersten Verwaltungsrat und die erste Revisionsstelle zu wählen. Dabei sind sie an die Grundzüge gebunden, die mit der vorliegenden Vereinbarung vorgegeben sind. Daneben drängt sich noch ein Sacheinlagevertrag auf, der die Vermögenswerte der heutigen Einfachen Gesellschaft GLIS in die neue Aktiengesellschaft überführt. Es

wird Aufgabe eines Notars oder einer Notarin sein, diese Erklärungen und Beschlüsse vorzubereiten und öffentlich zu beurkunden (siehe Art. 629 OR).

Die Vereinbarung bezweckt, die Einfache Gesellschaft GLIS in eine Aktiengesellschaft zu überführen. Dabei sollen die besonderen Rechte der Vereinbarungskantone beachtet werden. Mindestens die Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder müssen Delegierte der Vereinbarungskantone sein, wobei jeder Kanton mit höchstens einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten sein darf. Weil heute jeder Vereinbarungskanton an der Einfachen Gesellschaft GLIS beteiligt ist und weil diese Vermögenswerte mit einer Sacheinlage in die zu gründende Aktiengesellschaft eingebracht werden, kann jeder Kanton bei der Gründung der AG einen entsprechenden Anteil an Aktien übernehmen. Artikel 8 des Entwurfs geht von 15 Prozent aus. Die restlichen zehn Prozent des eingebrachten Kapitals verbleiben der Unternehmung. Diese kann die Aktien weiteren Interessenten, zum Beispiel einem anderen Kanton, zu einem Mindestwert abgeben, den die Revisionsstelle festlegt. In jedem Fall müssen die Vereinbarungskantone und allenfalls später beitretende Kantone gemeinsam immer mindestens 51 Prozent des Aktienkapitals besitzen. Die Vereinbarungskantone haften zwar direkt für ihre delegierten Verwaltungsratsmitglieder. Andere Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft dagegen folgen den ordentlichen Haftungsregeln des Aktienrechts.

Die Vereinbarungskantone treten aber nicht nur als Gründer bzw. als Aktionäre der neuen Gesellschaft auf. Sie erteilen dieser zugleich einen Leistungsauftrag, den sie bezahlen. Die Aktiengesellschaft soll nämlich, vereinfacht ausgedrückt, den Auftrag erhalten, die heutigen Dienstleistungen der Einfachen Gesellschaft GLIS für die Kantone zu erbringen. Mit dieser Bezahlung wird der Kernbetrieb der neuen Aktiengesellschaft finanziert. Dabei teilen sich die Kantone, die den Leistungsauftrag erteilen, die Kosten je zur Hälfte paritätisch und proportional zur Bevölkerungszahl (ZUDK-Schlüssel).

Neben diesem Kernauftrag können sowohl die Vereinbarungskantone als auch Dritte der Aktiengesellschaft weitere Aufträge erteilen. Diese sind in besonderen Verträgen festzuhalten und gegen Entgelt zu erfüllen.

Die Aktiengesellschaft soll für Dritte offen sein. So sind natürliche und juristische Personen als Aktionäre zugelassen. Will hingegen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, namentlich ein Kanton, der vorliegenden Vereinbarung beitreten, um die gleiche Rechtstellung wie die Vereinbarungskantone zu geniessen, ist die Zustimmung aller Regierungen der Vereinbarungskantone erforderlich.

Die Vereinbarung gilt auf unbestimmte Dauer. Sie kann frühestens auf den 31. Dezember 2007 erstmals gekündigt werden. Kündigt ein Kanton die Vereinbarung, stehen ihm neben dem Erlös aus dem allfälligen Verkauf seiner Aktien keine Ansprüche auf eine Entschädigung zu. Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens vier Kantone zugestimmt haben. Ein nicht zustimmender Kanton erhält auf Antrag eine Entschädigung für seinen Anteil an der bisherigen einfachen Gesellschaft.

8. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1172.2 - 11289 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 23. September 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

- Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung