

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 20

**zum Entwurf eines Dekrets
über den Beitritt des Kantons
Luzern zur Interkantonalen
Vereinbarung über die
Gründung einer interkan-
tonalen Umweltagentur**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur beizutreten.

Die Vereinbarung bezweckt, für die enge Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und Luzern im Bereich des Umweltschutzes, insbesondere bei den lufthygienischen Messungen, eine Aktiengesellschaft nach Artikel 762 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) zu gründen.

Nach Artikel 27 der eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung überwachen die Kantone den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung auf ihrem Gebiet. Bereits seit 1998 betreiben die Zentralschweizer Kantone zu diesem Zweck ein gemeinsames Luftpessnetz (GLIS, seit 2000 in-LUFT genannt) nach den Regeln einer einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. OR). Die verfügbare Infrastruktur und das erarbeitete Know-how führten über den Basisleistungsauftrag hinaus zu diversen privatrechtlichen Aufträgen Dritter, speziell vom Bund und von den Kantonen. Ferner sucht der Kanton Aargau im Bereich der lufthygienischen Messungen eine verstärkte Zusammenarbeit.

Der heutige Gesellschaftsvertrag vermag den Anforderungen dieser Entwicklung nicht mehr zu genügen. Zentrale Fragen wie Haftung, Personal, Beteiligungsverhältnisse, Rechnungslegung und Organisation sind einer definitiven Klärung zuzuführen. Die Zentralschweizer Umweltschutzdirektoren-Konferenz (ZUDK) kam zum Schluss, dass sich dazu die Rechtsform einer Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR am besten eignet. Die Gründung einer Aktiengesellschaft setzt den Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung voraus. Der Beitritt dazu ist vom Grossen Rat durch Dekret zu beschliessen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur.

I. Ausgangslage

Nach Artikel 27 der eidgenössischen 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 bundesrechtlichen Auftrag gemeinsam zu erfüllen, haben die Zentralschweizer Kantone am 3. August 1998 den «Gesellschaftsvertrag für ein gemeinsames Luftpessnetz GLIS» (ab 2000 in-LUFT genannt) abgeschlossen. Ziel dieses Vertrags war es, ein gemeinsames Luftpessnetz 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. OR; SR 220) im gemeinsamen Eigentum der beteiligten Kantone steht.

Mittlerweile haben sich die Gesellschafter mit dem interkantonalen Luftpessnetz (auch in-LUFT genannt) erhebliche Kenntnisse erworben. Das führte dazu, dass andere Kantone, namentlich der Kanton Aargau, um eine Zusammenarbeit nachsuchten. Zudem haben verschiedene Bundesstellen in-LUFT gegen Entgelt weitere Aufgaben übertragen. Diese Entwicklung zeigt, dass der heutige Gesellschaftsvertrag den Anforderungen nicht mehr genügt. Es drängt sich auf, eine neue Rechtsform zu wählen, um in-LUFT in Zukunft weiterhin professionell, aber auf gesichertem rechtlichem Boden zu betreiben.

Deshalb 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 bringt. Die ZUDK hat sich entschieden, das Ziel mit einer interkantonalen Vereinbarung rechtlich zu festigen, welche den Auftrag enthält, die einfache Gesellschaft GLIS abzulösen und durch eine Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR zu ersetzen. Am 22. März 2002 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 Entwurf ist 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 liesse sich auch mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erreichen. Darüber hinaus ergaben sich aus dem Vernehmlassungsverfahren wertvolle Anregungen, die in die Vorlage eingeflossen sind.

An ihrer Sitzung vom 14. März 2003 hat die ZUDK die Eckpfeiler der künftigen Aktiengesellschaft beschlossen und das Präsidium beauftragt, in diesem Rahmen die interkantonale Vereinbarung zu bereinigen und den Bericht dazu zu überarbeiten. Eine zweite Vernehmlassung bei den Kantonen ist wiederum positiv ausgefallen. Verschiedene Änderungs- und Präzisierungsanträge konnten bei der Schlussredaktion berücksichtigt werden. Das Präsidium der ZUDK hat den Zentralschweizer Kantonen diese Vereinbarung und die Botschaft für die Beschlussfassung zugestellt. Wir haben am 2. September 2003 gestützt auf § 67^{quater} der Staatsverfassung den Abschluss und die Unterzeichnung der Vereinbarung beschlossen.

II. Staatsrechtliche Überlegungen

Die zu gründende Umweltagentur soll 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. Diese genügt den rechtsstaatlichen Anforderungen (Stefan Vogel, Der Staat als Marktteilnehmer, Zürich 2000, S. 56, mit Hinweisen). Das öffentliche Interesse verlangt eine Interessenabwägung, namentlich zwischen dem staatlichen Motiv für die unternehmerische Betätigung einerseits und dem Grundsatz der Privatwirtschaft anderseits. 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). Dass dazu eine interkantonale Unternehmung geeignet ist und im öffentlichen Interesse liegt, ist offensichtlich. Der Staat soll seine Aufgaben möglichst wirksam und wirtschaftlich erfüllen, ohne dabei die Privatwirtschaft zu konkurrenzieren. Mit der geplanten Umweltagentur ist dieses Kriterium erfüllt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip schliesslich betrifft die Wahl 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 zu beachten sind, mit der geplanten Umweltagentur nicht verletzt werden (zum Ganzen siehe Stefan Vogel, a.a.O., S. 128 ff.; Beat Krähenmann, Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, Basel/Frankfurt 1987, S. 147 ff.).

III. 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 bieten 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.

Da die geplante Umweltagentur sich auch marktwirtschaftlich betätigen will, erübrigt es sich, sämtliche denkbaren Organisationsformen auszuleuchten. Von vornherein ungeeignet erscheinen die Stiftung und die Genossenschaft. Auch der Verein vermag hier als Organisationsform 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 Vereins nicht zweckmässig. Hinzu kommt, dass ein Verein mitgliedschaftlich organisiert ist. Deshalb können etwa Beteiligungsrechte und nach Beteiligungsrechten organisierte Mitspracherechte nicht abgegeben werden. Schliesslich ist der Verein im Schweizerischen Zivilgesetzbuch nur rudimentär geregelt, sodass zahlreiche Regeln in der Vereinbarung oder in den Statuten aufgestellt werden müssten. Das ist wenig sinnvoll.

Die Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt eignet sich, wenn eine freie 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 selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als unzweckmässig erachtet wurde.

Damit konzentrieren sich die möglichen Organisationsformen auf die privatrechtliche Aktiengesellschaft, die Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR 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. Anderseits 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 Grund ist sicherzustellen, dass die Vereinbarungskantone die Aktienmehrheit halten und im Verwaltungsrat angemessen vertreten sind. Zudem soll den einzelnen Kantonen aus demokratischen Überlegungen 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 zu Organisation, Kapital, Haftungsverhältnissen und dergleichen regeln. Die Mitwirkung der Behörden muss weiter gehen als das Abordnungrecht 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 gleichkommt (Basler Kommentar zu Art. 763 OR; Stefan Vogel, a.a.O., S. 54). Schliesslich kommt hinzu, dass bei Wahl dieser Organisationsform, wie gesagt, eine Spezialgesetzgebung erforderlich ist. Damit wird sie schwerfällig, denn bei jeder beabsichtigten Änderung müsste die vorliegende Vereinbarung in allen sechs Vereinbarungskantonen geändert werden. Diese Organisationsform ist damit zu schwerfällig und zu unflexibel, um dem Zweck der Umweltagentur zu dienen. Zwar böte diese spezialgesetzliche Aktiengesellschaft den Vorteil, dass sie erlaubt, von den Regeln der Aktiengesellschaft abzuweichen. Diese Freiheit wird aber nicht benötigt. Statt dessen 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 abzuberufen (im Folgenden und in der Vereinbarung Delegierte genannt). Die Amtsduer der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone 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 zwek-

kmässig, die Umweltagentur als Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR zu gründen. Sie gewinnt damit Flexibilität. Es kann auf bewährte Regeln des Aktienrechts zurückgegriffen und die Idee verwirklicht werden, dass die Vereinbarungskantone ihre Delegierten in den Verwaltungsrat entsenden. Weitere Besonderheiten lassen sich ferner mit dieser Rechtsform verwirklichen, etwa die Aktienbindung, die Mehrheitsverhältnisse und dergleichen. Als wichtiges Element kommt hinzu, dass die Aktiengesellschaft nach Artikel 763 OR eine eigentliche subsidiäre Staatshaftung begründet, während jene nach Artikel 762 OR mit Ausnahme der Haftung für die delegierten Verwaltungsratsmitglieder den üblichen aktienrechtlichen Regeln folgt.

IV. Finanzen der Umweltagentur

Die 1998 von den Kantonen für das gemeinsame Luftmessnetz eingebrachten Mittel sind weitgehend abgeschrieben. In-LUFT wird heute über Beiträge der Kantone und des Bundes gemäss einer Vereinbarung über die Grunddienstleistungen sowie aus Erträgen von Drittaufträgen finanziert.

Sämtliche mit der Gründung der neuen Umweltagentur in Verbindung stehenden Kosten sollen von in-LUFT übernommen werden, sodass den Kantonen aus dem eigentlichen Gründungsakt keine Kosten erwachsen. Die Kantone müssen auch 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, das heisst je zur Hälfte paritätisch und proportional zur Bevölkerungszahl. 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, nimmt auch die Ertragssituation zu, und die Kosten für den Basisleistungsauftrag und damit letztlich die Kosten für die Kantone vermindern sich. Aber auch die umgekehrte Bewegung ist möglich.

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

Für die Finanzierung der Umweltagentur gilt insgesamt das Bruttoprinzip. Sollten zum Beispiel aufgrund des «Neuen Finanzausgleichs» (NFA) Änderungen bei der Abgeltung eintreten, haben die Kantone dafür aufzukommen.

V. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Luzern

Die im Zusammenhang mit der Gründung der neuen Umweltagentur stehenden Kosten werden von in-LUFT vollständig übernommen. Aus dem Gründungsakt entstehen den Kantonen damit 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 dem Beitritt 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 in Anwendung des Bundesrechts für die Zentralschweizer Kantone erbracht hat. Ab dem Jahr 2008 sind die Vereinbarungskantone frei, diese Basisleistungen andernorts zu bestellen. Sie können sie aber weiterhin bei der Umweltagentur bestellen. Der entsprechende Vertrag wird in der Regel für eine Leistungsperiode von vier Jahren abgeschlossen. Die Finanzierung 2004 bis 2007 wird im Rahmen dieser Vorlage beschlossen. Der jährliche Beitrag wird wie die bisherigen Zahlungen an die in-LUFT aus dem Globalbudget des Amtes für Umweltschutz bestritten, wobei der vom Strassenverkehr verursachte Teil der Leistungen nach Abzug der Bundessubventionen an die Strassenrechnung des Kantons Luzern weiterverrechnet wird.

Ab dem Jahr 2004 stellt die Umweltagentur den Kantonen ihre Bruttokosten in Rechnung. Die Kantone sind dann ihrerseits angehalten, die Bundesbeiträge im darauf folgenden Jahr selbst beim Bund einzufordern. Diese Umstellung mit dem Übergang von in-LUFT zur Umweltagentur und damit vom Netto- zum Bruttoprinzip und zum Prinzip der Kostenjährlichkeit führt dazu, dass die Kantone der Umweltagentur im Jahr 2004 im Vergleich zu den Jahren 2005 bis 2007 mehr zu bezahlen haben, da sie ihr noch die Bundesbeiträge für die Basisleistungen, welche in-LUFT im Jahr 2003 erbracht hat, schulden. Dies ist aber nicht auf gestiegene Basisleistungen oder höhere Kosten zurückzuführen, sondern auf buchhalterische Gründe. In der nachfolgenden Tabelle wird im Sinn einer Übersicht dargestellt, welche Bruttobeiträge die Kantone für die bei der Umweltagentur zu beziehenden Basisleistungen 2004 bis 2007 auszurichten haben.

Bruttobeiträge Kantone für «Basisleistungen»

Kanton	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%	2 021 928	1 336 928	1 336 928	1 336 928

¹ inklusive Nachzahlung geschuldeter ASTRA-Beiträge 2003

Für den Kanton Luzern bedeutet dies, dass im Globalbudget des Amtes für Umweltschutz im Jahr 2004 ein Betrag von 652 550 Franken und in den Jahren 2005 bis 2007 ein Betrag von je 452 550 Franken für die Finanzierung des Basisleistungsauftrags der interkantonalen Umweltagentur bereitzustellen sind. Dies ergibt für die Jahre 2004 bis 2007 einen Brutto-Gesamtbetrag von 2010 200 Franken.

Die Kosten des Basisleistungsauftrags sind nach Artikel 50 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und nach der Verordnung über Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss Luftreinhalte-Verordnung (SR 725.116.244) bundesbeitragsberechtigt. An die jährlichen Bruttokosten des Kantons Luzern von 450 000 Franken leistet der Bund Beiträge von 230 000 Franken (Stand 2003). Mit dem Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt gemäss Botschaft des Bundesrates vom 2. Juli 2003 würden diese Bundesbeiträge voraussichtlich ab 2005 um etwa 50 000 bis 80 000 Franken sinken, weil der Bundesrat beabsichtigt, künftig für Luftreinhaltemassnahmen auf Strassen, die nicht zum Nationalstrassen- oder Hauptstrassennetz gehören, keine Bundesbeiträge mehr zu leisten.

VI. 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: Sie soll Umweltdienstleistungen erbringen, insbesondere in den Bereichen Monitoring, Informatik, Datenverwaltung und Kommunikation. Die Umweltdienstleistungen beschränken sich dabei nicht auf den Luftbereich, sondern können auch weitere Umweltbereiche wie Lärm, Wasser, Boden oder Verkehr umfassen. Kerngeschäft bleibt aber zumindest in der Anfangsphase der Umweltagentur der Luftbereich.

Die Dienstleistungen zugunsten der Kantone sollen in einem Basisleistungsauftrag festgelegt werden. Soweit dessen Erfüllung nicht beeinträchtigt wird, soll die Umweltagentur sowohl für einzelne Vereinbarungskantone als auch für Dritte 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 Akten. 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 vorliegende Vereinbarung gebunden. Daneben drängt sich ein Sacheinlagevertrag auf, mit dem die Vermögenswerte der heutigen einfachen Gesellschaft GLIS in die neue Aktiengesellschaft übergeführt werden. 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 überzuführen. 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 Aktiengesellschaft einen entsprechenden Anteil Aktien übernehmen. Artikel 8 der Vereinbarung 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 hatten 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 und Aktionäre der neuen Gesellschaft auf. Sie erteilen dieser zugleich einen Leistungsauftrag. Die Aktiengesellschaft soll nämlich, vereinfacht ausgedrückt, den Auftrag erhalten, die heutigen Dienstleistungen der einfachen Gesellschaft GLIS für die Kantone zu erbringen. Mit deren 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 Rechtsstellung 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 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 vier Kantone ihr zugestimmt haben. Auch wenn nicht alle Zentralschweizer Kantone zustimmen, mindestens aber vier, erfolgt die Gründung der Unternehmung. Der nicht zustimmende Kanton erhält jedoch auf Antrag eine Entschädigung, weil er seines Anteils an der bisherigen einfachen Gesellschaft verlustig geht.

VII. Die einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 Pflicht zur Gründung

Mit der Vereinbarung wird nicht die Aktiengesellschaft gegründet. Vielmehr verpflichten sich die Vereinbarungskantone, die Aktiengesellschaft nach den Regeln des Schweizerischen Obligationenrechts, insbesondere nach Artikel 629 OR, und im Rahmen der folgenden Bestimmungen zu gründen. Es besteht die Absicht, das Gründungsverfahren so zu gestalten, dass die neue Unternehmung ihre Tätigkeit ab dem 1. Januar 2004 operativ aufnehmen kann. Die Formulierung erlaubt, den Start hinauszchieben, wenn bis dahin nicht vier Kantone der Vereinbarung zugestimmt haben.

Artikel 2 Zweck der Unternehmung

Der Zweck der Unternehmung ist weit gespannt. Er ist nicht begrenzt auf das Element Luft. Doch soll in erster Linie die bisherige Tätigkeit der einfachen Gesellschaft GLIS weitergeführt werden. Das drückt Absatz 2 aus, indem er die Erfüllung des Basiseistungsauftrags als Kernaufgabe der Unternehmung erwähnt. In diesem Rahmen nennt Absatz 3 die wichtigsten Aufgaben, welche die Kantone nach Artikel 27 LRV und Artikel 6 USG zu erfüllen haben. Gleichzeitig wird aber ausgedrückt, dass die Unternehmung diese Aufgaben als Dienstleistung zuhanden der Vereinbarungskantone zu erfüllen hat.

Artikel 3 Rechtsform und Handelsregistereintrag

Die Umweltagentur soll als Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR gegründet werden (siehe Kap. III). Die Vereinbarung nennt die Firma (den Namen) der Umweltagentur nicht, sondern überlässt dies den Statuten der Gesellschaft. Die Umweltagentur wird im Sitzkanton im Handelsregister eingetragen. Wo der Sitz ist, sagt die Vereinbarung nicht. Sie verlangt einzig, dass sich dieser in einem Vereinbarungskanton befindet. Die ZUDK geht jedoch einstimmig davon aus, dass Uri Sitzkanton für die Unternehmung werden soll.

Artikel 4 Verwaltungsrat

In Übereinstimmung mit Artikel 762 OR weicht Artikel 4 vom ordentlichen Aktienrecht ab. So ist es möglich, ein Verwaltungsratsmitglied zu delegieren, das selber nicht Aktionär oder Aktionärin ist. Dies ermöglicht es dem Aktionärskreis insbesondere, die gewünschte Person zu wählen, ohne dass dieser pro forma Aktien übertragen werden müssen.

Um den Einfluss der Vereinbarungskantone in der künftigen Gesellschaft zu sichern, hält Artikel 4 Absatz 3 fest, dass mindestens die Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder Delegierte der Vereinbarungskantone sein müssen. Um ein Gleichgewicht zu schaffen, darf jedoch jeder Kanton mit höchstens einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten sein.

Artikel 5 Geschäftsleitung

Nach Artikel 716b OR können die Statuten den Verwaltungsrat ermächtigen, die Geschäftsführung nach Massgabe eines Organisationsreglements ganz oder zum Teil an einzelne Mitglieder oder an Dritte zu übertragen. In Artikel 5 wird diese Möglichkeit genutzt, indem die Vereinbarungskantone beauftragt werden, die Statuten anlässlich der Gründungsversammlung so auszustalten.

Artikel 6 Gründungserklärung, Statuten und Organe

Nach Artikel 629 OR wird die Gesellschaft errichtet, indem die Gründer in öffentlicher Urkunde erklären, eine Aktiengesellschaft zu gründen, darin die Statuten festlegen und die Organe bestellen. Artikel 6 der Vereinbarung sagt, dass die ZUDK die Vereinbarungskantone bei der Gründung zu vertreten hat und die Gründung und die Statuten so gestalten muss, dass sie der vorliegenden Vereinbarung entsprechen.

Die Gründungsversammlung wählt zudem den ersten Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Hingegen ist es nach Artikel 712 OR Aufgabe des Verwaltungsrates, seinen Präsidenten und den Sekretär zu bezeichnen.

Artikel 7 Sacheinlage

Vorgesehen ist, die Aktiengesellschaft mit einer Sacheinlage zu gründen. Um diese Absicht zu verwirklichen, müssen nach Artikel 628 OR die Statuten den Gegenstand und dessen Bewertung sowie den Namen des Einlegers und die ihm zukommenden Aktien angeben. Artikel 7 übernimmt diese Aufgabe, indem er erklärt, welche Werte als Sacheinlage betrachtet werden und wie sie zu bewerten sind. Das muss in besonderer Form geschehen. Denn nach Artikel 634 OR gelten Sacheinlagen nur dann als Deckung, wenn sie gestützt auf einen schriftlichen oder öffentlich beurkundeten Sacheinlagevertrag geleistet werden, wenn die Gesellschaft nach ihrer Eintragung in das Handelsregister sofort als Eigentümerin darüber verfügen kann oder einen bedingungslosen Anspruch auf Eintragung in das Grundbuch erhält und wenn ein Gründungsbericht mit Prüfungsbestätigung vorliegt. Mit Artikel 7 sind die Voraussetzungen dafür geschaffen. Zumal die einfache Gesellschaft GLIS keine Grundstücke besitzt, genügt es, wenn Absatz 3 das Verfügungsrecht über die Vermögenswerte und Gegenstände der bisherigen einfachen Gesellschaft anspricht.

Artikel 8 Aktienliberierung

Das Vermögen der einfachen Gesellschaft GLIS ist Eigentum der beteiligten Kantone. Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass 90 Prozent der Aktien bei der Gründung der Umweltagentur zu gleichen Teilen den Vereinbarungskantonen zukommen sollen. Sofern alle sechs Zentralschweizer Kantone der interkantonalen Vereinbarung zustimmen, ergibt dies für jeden Kanton einen Anteil von 15 Prozent der Aktien. Die verbleibenden zehn Prozent bleiben eigene Aktien der Unternehmung Umweltagentur. Das entspricht Artikel 659 OR, der vorschreibt, dass eine Aktiengesellschaft höchstens zehn Prozent der eigenen Aktien halten kann. Die mit diesen zehn Prozent Aktien im Eigentum der Aktiengesellschaft verbundenen Rechte, namentlich das Stimmrecht, ruhen (Art. 659a OR). Die Unternehmung kann die eigenen Aktien frei veräußern, wobei Artikel 15 Absatz 2 bestimmt, dass später beitretende Partner in ers-

ter Linie Aktien aus dem Eigentum der Unternehmung zu erwerben haben. Trotzdem bietet der zehnprozentige Aktienanteil der Unternehmung einen gewissen Freiraum in der Frage, welche Partner sie an der Aktiengesellschaft beteiligen will.

Die Aktien werden auf die Vereinbarungskantone paritätisch aufgeteilt. Das ist folgerichtig, denn sie sind auch gleichberechtigte Partner der einfachen Gesellschaft GLIS.

Artikel 9 Aktionärskreis

Die Aktiengesellschaft soll offen gestaltet werden. Grundsätzlich kann jedermann Aktionär werden. Doch stellt Absatz 2 sicher, dass die Vereinbarungskantone und allenfalls später beitretende Kantone immer mindestens 51 Prozent des Aktienkapitals besitzen. Damit soll sichergestellt werden, dass die öffentlichen Interessen der Kantone in dieser Unternehmung angemessen berücksichtigt bleiben.

Die Aktien im Eigentum der Unternehmung dürfen nicht zu einem Wert verkauft werden, der dem Betriebsergebnis und der Bilanz der Unternehmung nicht entspräche. Deshalb bestimmt Absatz 3, dass diese Aktien nicht unter einem Wert verkauft werden dürfen, den die Revisionsstelle festlegt.

Um diese Absicht rechtlich zu festigen, schliessen die Vereinbarungskantone unter sich einen Aktionärsbindungsvertrag ab. Sie begründen damit keine mitgliedschaftsrechtlichen Pflichten im Verhältnis zur Aktiengesellschaft, sondern lediglich schuld- bzw. gesellschaftsrechtliche Verbindlichkeiten unter sich, sodass das Nebenleistungsverbot nach Artikel 620 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 680 Absatz 1 OR nicht verletzt wird (siehe dazu Basler Kommentar zu Art. 620 OR N 36 f.).

Artikel 10 Gründungskosten

Mit der Gründung der Umweltagentur fallen verschiedene Kosten an (Revision, Beurkundungen, Handelsregistereintrag, Emissionsabgaben usw.). Sie fallen indes in einem Mass an, dass sie aus dem Vermögen der einfachen Gesellschaft GLIS beziehungsweise der Unternehmung getragen werden können.

Artikel 11 Basisleistungsauftrag

Die zentrale Aufgabe der Umweltagentur besteht darin, den Basisleistungsauftrag zu erfüllen, den die ZUDK festlegt und die Vereinbarungskantone in der Regel für vier Jahre erteilen.

Die Errichtung des gemeinsamen Luftpollutionsmessnetzes in-LUFT hat nicht nur bewirkt, dass die Kantone gemeinsame Infrastrukturen nutzen und das Know-how teilen. Es hatte auch zur Folge, dass in Sachen Luftmessung (Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung) von den Kantongrenzen weitgehend Abschied genommen und die ganze Zentralschweiz als ein Luftpollutionsraum betrachtet wurde. Dies war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, die es weiter einzuschlagen gilt. Doch bloss eine gemeinsame Umweltagentur zu schaffen, genügt dazu nicht. Vielmehr muss auch gewährleistet werden, dass die Vereinbarungskantone die zu definierenden Leistungen der Aktiengesellschaft auch wirklich beziehen. Diesem Zweck dient der Basisleistungsauftrag.

Welche Basisleistungen die Unternehmung im Raum Zentralschweiz (und nicht je Vereinbarungskanton) zu erbringen hat, muss die ZUDK gemeinsam festlegen. Folgerichtig bestimmt Artikel 11 Absatz 4, dass die Vereinbarungskantone die bezogenen Leistungen auch gemeinsam bezahlen. Dabei gilt der ZUDK-Schlüssel, das heisst die Vereinbarungskantone werden je zur Hälfte paritätisch und proportional zur Bevölkerungszahl belastet.

Artikel 12 Weitere Aufträge

Der Abschluss eines Basisleistungsauftrags soll die Kantone nicht daran hindern, einzeln oder gemeinsam weitere Aufträge mit der Umweltagentur abzuschliessen. Ebenso soll die Unternehmung die Möglichkeit haben, für Dritte (wie den Bund, öffentlich-rechtliche Einrichtungen und Private) Dienstleistungen zu erbringen. Beides darf aber die Erfüllung des Basisleistungsauftrags nicht behindern.

Artikel 13 Aufteilung der Steuereinnahmen

Mit der Auslagerung von Aufgaben und der Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung stellen sich auch Fragen des Steuerrechts. Eine interkantonale Vereinbarung kann dieses so weit beeinflussen, als es sich um die Übernahme, Anpassung oder Abänderung von kantonalem Steuerrecht handelt. Das Bundessteuerrecht ist zwingend einzuhalten. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die Umweltagentur als Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR bei der Herausgabe von Aktien emissionssteuerpflichtig sein wird und aufgrund der Praxis der Bundessteuer von der direkten Steuer nur im Verhältnis der Beteiligung der öffentlichen Hand zum Total aller Beteiligungsrechte befreit sein wird. Die Unternehmung wird zudem verrechnungssteuerpflichtig sein und je nach den erbrachten Dienstleistungen auch Mehrwertsteuer bezahlen müssen, Letzteres unabhängig von der Rechtsform.

Die Steuerpflicht einer gemeinsamen Unternehmung bedeutet für den Sitzkanton einen Standortvorteil, indem diesem Kanton zusätzliche Kantssteuern zukommen. Dieser Steuvorteil ist unter den Vereinbarungskantonen auszugleichen. Entsprechend dem ZUDK-Schlüssel hat der Sitzkanton den übrigen Vereinbarungskantonen ihren Anteil auszuzahlen.

Artikel 14 Submissionsrecht

Die Unternehmung wird mit grosser Wahrscheinlichkeit auch als Auftraggeberin im Sinn des Submissionsrechts auftreten. Da sie zwingend von der öffentlichen Hand beherrscht ist, sind die staatlichen Submissionsregeln einzuhalten. Die Vereinbarung hat zu erklären, nach welchen Regeln sie sich zu richten hat, wenn sie Bau- oder Dienstleistungsaufträge erteilt. Es liegt nahe, dafür die Vorschriften des Sitzkantons anwendbar zu erklären. Weil das Submissionsrecht dem Rechtsmittelweg unterstellt ist, muss geklärt sein, wer den Zuschlag erteilt, mithin wer verfügende Instanz im Sinn des Submissionsrechts ist. Diese Aufgabe übernimmt Absatz 2.

Artikel 15 Beitritt

Ein späterer Beitritt einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft stellt eine Änderung der vorliegenden Vereinbarung dar. Ohne Kompetenzdelegation müssten alle verfassungsmässig zuständigen Organe der Vereinbarungskantone einer solchen Änderung

zustimmen. In Absatz 1 ist deshalb eine Kompetenzdelegation zugunsten der Regierungen vorgesehen. Will beispielsweise ein weiterer interessierter Kanton der Vereinbarung beitreten, genügt die Zustimmung der Regierungen der Vereinbarungskantone.

Vereinbarungskanton und Aktionär sind nicht gleichzusetzen. Nicht jeder Aktionär muss auch Vereinbarungspartner sein. Privatpersonen können nur Aktionär sein. Ihnen werden immer nur die Aktionärsrechte und -pflichten zukommen. Auch ein Drittakanton kann sich mit der Position als Aktionär begnügen. In diesem Fall kommen ihm nur die Aktionärsrechte und -pflichten zu. Insbesondere muss er nicht am Basisleistungsauftrag teilnehmen. Anderseits sieht der vorliegende Entwurf vor, dass ein Kanton, welcher der Vereinbarung beitreten will, Aktionär sein muss. In erster Linie kauft er dazu eigene Aktien der Umweltagentur.

Artikel 16 Dauer und Kündigung

Die Vereinbarung gilt auf unbestimmte Zeit, kann aber erstmals auf den 31. Dezember 2007 mit einer zweijährigen Kündigungsfrist gekündigt werden. Das ist insbesondere auch aus finanzrechtlicher Sicht bedeutsam, verpflichtet sich doch ein Kanton mit dem Beitritt zur Vereinbarung nur, aber immerhin bis zum Zeitpunkt der ersten Kündigungsmöglichkeit (siehe auch Kap. V).

Der Unterschied zwischen Aktionär und Vereinbarungskanton, den die Erläuterungen zu Artikel 15 beschreiben, ist auch hier wichtig. Denn grundsätzlich sieht die Vereinbarung keine Einschränkungen betreffend die Handelbarkeit der Aktien vor. Jeder Vereinbarungskanton kann somit frei über seine Aktien verfügen. Er beeinflusst dadurch einzig seine Aktionärsstellung, nicht aber seine Stellung als Vereinbarungskanton.

Zwei Einschränkungen sind dennoch zu beachten. Will ein Vereinbarungskanton seine Aktien ganz oder teilweise verkaufen, hat er das den übrigen Vereinbarungskantonen mitzuteilen. Diesen steht ein Vorkaufsrecht zu (Art. 9 Abs. 2 der Vereinbarung). Wenn ein Kanton jedoch sämtliche Aktien veräussert, kommt das einer Kündigung gleich (Art. 17 Abs. 3). Der Verkauf aller Aktien bedarf damit eines Beschlusses des zuständigen kantonalen Organs.

Artikel 17 Austritt

Will ein Vereinbarungskanton die Vereinbarung kündigen, muss er nicht zwingend sämtliche Aktien verkaufen. Aber er hat keinen Anspruch auf eine andere Abfindung als auf den Erlös aus dem Verkauf der Aktien. Zudem muss er das Vorkaufsrecht beachten, das Artikel 17 Absatz 3 einräumt.

Artikel 18 Auflösung der Einfachen Gesellschaft GLIS

Die Vereinbarung will, wie gesagt, den «Gesellschaftsvertrag für ein gemeinsames Luftpollutantsmessnetz GLIS vom 3. August 1998» ersetzen durch die zu gründende Aktiengesellschaft. Weil hier und dort die gleichen Kantone beteiligt sind, ist es angezeigt, mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung die Gesellschaft GLIS als aufgehoben zu erklären. Dabei ist die Situation zu klären, die entstehen kann, falls ein Mitgliedkanton der einfachen Gesellschaft GLIS der vorliegenden Vereinbarung nicht beitritt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es nicht zulässig, diesem Kanton jede Entschädigung

zu verweigern. Hingegen ist es rechtlich möglich und sachlich angezeigt, diesen Kanton zu verhalten, einen Antrag auf eine Entschädigung zu stellen und die Revisionsstelle zu beauftragen, die Entschädigung nach Liquidationswerten zu bestimmen und zudem die bisherigen Leistungen des ausscheidenden Kantons angemessen zu berücksichtigen. Selbstverständlich bleibt der Gerichtsweg trotzdem offen.

Ergänzend sei noch bemerkt, dass der Rechtsschutz in dieser Vereinbarung nicht eigens geregelt werden muss, denn er ergibt sich aus dem ordentlichen Recht. Nach Artikel 189 Absatz 1c der Bundesverfassung (BV; SR 101) beurteilt das Bundesgericht Verträge der Kantone. Die vorliegende interkantonale Vereinbarung ist ein solcher Vertrag. Sollten sich aus dem Leistungsvertrag zwischen den Kantonen und der Aktiengesellschaft Streitigkeiten ergeben, kämen die ordentlichen Rechtspflegesormen des Sitzkantons zur Anwendung.

Artikel 19 Übergangsbestimmung zu Artikel 11

Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, in der Startphase mit der Umweltagentur einen Basisleistungsauftrag nach Artikel 11 abzuschliessen. Jeder Kanton kann aber unter Einhaltung einer zweijährigen Kündigungsfrist auf Ende eines Kalenderjahres kündigen, erstmals auf den 31. Dezember 2007. Damit soll sichergestellt werden, dass die Unternehmung in dieser Zeit ihre Aufbauphase erfolgreich abschliessen kann. Nach diesem Zeitpunkt ist es den Kantonen freigestellt, ob sie der Unternehmung weiterhin, gemeinsam oder einzeln, einen umfassenden oder teilweisen Leistungsauftrag erteilen wollen.

Artikel 20 Inkrafttreten

Damit diese Vereinbarung in Kraft tritt, müssen ihr mindestens vier Kantone zugestimmt haben. Diese Zahl gewährleistet, dass die künftige Aktiengesellschaft tragfähig wird und es sich rechtfertigt, die bisherige einfache Gesellschaft aufzulösen.

VIII. Beitrittsverfahren

Gemäss § 50 der Staatsverfassung beschliesst der Grosse Rat mit Dekret den Beitritt zu Konkordaten, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz oder Dekret als zuständig erklärt wird. Ferner sieht § 39 Absatz 1 der Staatsverfassung vor, dass Konkordate der Volksabstimmung unterliegen, wenn das fakultative Volksreferendum zustande kommt oder wenn der Grosse Rat die Vorlage von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Da weder ein Gesetz noch ein Dekret unseren Rat als zuständig erklärt, den Beitritt zur vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur zu beschliessen, hat Ihr Rat den Beitritt zu diesem Konkordat mit Dekret zu beschliessen.

Der Beitritt kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalt erfolgen. Änderungen oder Ergänzungen des vorliegenden Vereinbarungstextes sind also nicht möglich.

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, dem Entwurf eines Dekrets über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur zuzustimmen.

Luzern, 2. September 2003

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Dekret
über den Beitritt zur Interkantonalen
Vereinbarung über die Gründung einer
interkantonalen Umweltagentur**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,
gestützt auf § 50 der Staatsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 2. September 2003,
beschliesst:*

1. Der Kanton Luzern tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur vom 2. September 2003 bei.
2. Das Dekret ist mit dem Vereinbarungstext zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Interkantonale Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur vom 2. September 2003

Die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug vereinbaren:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Pflicht zur Gründung

- ¹ Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, im Rahmen der folgenden Bestimmungen eine interkantonale Umweltagentur, nachfolgend «Unternehmung» genannt, zu gründen.
- ² Die Unternehmung soll ab dem 1. Januar 2004 ihre Tätigkeit aufnehmen können.

Artikel 2 Zweck der Unternehmung

- ¹ Die Unternehmung erbringt Umweltdienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Monitoring, Datenverwaltung und Kommunikation.
- ² Sie erfüllt den Basisleistungsauftrag nach Artikel 11.
- ³ In diesem Rahmen hat die Unternehmung insbesondere Dienstleistungen anzubieten, die es den Vereinbarungskantonen ermöglichen:
- a. den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone zu überwachen;
 - b. das Ausmass der Luftimmissionen zu ermitteln;
 - c. die Öffentlichkeit sachgerecht darüber zu informieren.

Artikel 3 Rechtsform und Handelsregistereintrag

- ¹ Die Unternehmung ist eine Aktiengesellschaft nach Artikel 762 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220).
- ² Ihre Organisation richtet sich nach den folgenden Bestimmungen, nach den Statuten und den aktienrechtlichen Vorschriften.
- ³ Die Unternehmung wird unter der in den Statuten aufgeführten Firma ins Handelsregister des Sitzkantons eingetragen. Der Sitz befindet sich in einem Vereinbarungskanton.

2. Abschnitt: Organisatorische Bestimmungen

Artikel 4 *Verwaltungsrat*

- ¹ Der Verwaltungsrat besteht aus drei bis sieben Mitgliedern.
- ² Mitglieder des Verwaltungsrates, die von den Vereinbarungskantonen delegiert werden, müssen nicht Aktionäre sein.
- ³ Mindestens die Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder sind Delegierte der Vereinbarungskantone, wobei jeder Kanton mit höchstens einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten sein darf.
- ⁴ Der Verwaltungsrat ernennt die Geschäftsleitung. Er erlässt ein Organisationsreglement und meldet die Unternehmung zum Handelsregistereintrag an.

Artikel 5 *Geschäftsleitung*

Die Geschäftsleitung besorgt die Geschäftsführung der Unternehmung nach Massgabe des Organisationsreglements und den Vorgaben des Verwaltungsrates.

3. Abschnitt: Errichtung der Unternehmung

Artikel 6 *Gründungserklärung, Statuten und Organe*

- ¹ Die Konferenz der Umweltschutzdirektoren als Vertreterin der Vereinbarungskantone beschliesst in der Gründerversammlung im Rahmen dieser Vereinbarung die Gründungserklärung und die ersten Statuten. Sie wählt den ersten Verwaltungsrat und die erste Revisionsstelle.
- ² Die Mitglieder, deren Kanton der vorliegenden Vereinbarung nicht beigetreten ist, sind nicht stimmberechtigt.

Artikel 7 *Sacheinlage*

- ¹ Die Vereinbarungskantone gründen die Unternehmung mit einer Sacheinlage. Gegenstand der Sacheinlage bilden sämtliche Aktiven und Passiven der Einfachen Gesellschaft, die kraft des Vertrags der Vereinbarungskantone vom 3. August 1998 besteht (Einfache Gesellschaft GLIS).
- ² Die Einfache Gesellschaft GLIS hat in einer Bilanz per 1. Januar 2004 die Gegenstände des Aktiv- und Passivvermögens, welche die Unternehmung von der Einfachen Gesellschaft GLIS übernimmt, eindeutig zu bezeichnen und zu bewerten. Die Bewertung ist von einer besonders befähigten Revisionsstelle auf die Vereinbarkeit mit den anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen zu prüfen.

³ Sobald die zu gründende Unternehmung im Handelsregister eingetragen ist, kann sie als Eigentümerin über die Vermögenswerte und Gegenstände der Sacheinlage verfügen.

Artikel 8 *Aktienliberierung*

¹ Die Vereinbarungskantone übernehmen bei der Gründung 90 Prozent des Aktienkapitals zu gleichen Teilen. Die weiteren 10 Prozent des Aktienkapitals werden der Unternehmung zu Eigentum überlassen.

² Das Aktienkapital bei der Gründung gilt mit der Sacheinlage nach Artikel 7 als liberiert.

Artikel 9 *Aktionärskreis*

¹ Natürliche und juristische Personen sind als Aktionäre zugelassen.

² Die Vereinbarungskantone und allenfalls später beitretende Kantone müssen gemeinsam mindestens 51 Prozent des Aktienkapitals in ihrem Besitz behalten. Will ein Vereinbarungskanton seine Aktien ganz oder teilweise verkaufen, hat er das den übrigen Vereinbarungskantonen mitzuteilen. Diesen steht ein Vorkaufsrecht zu. Artikel 17 Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Der Verwaltungsrat darf die Aktien im Eigentum der Unternehmung nicht unter einem Wert abtreten, den die Revisionsstelle festlegt.

⁴ Die Vereinbarungskantone schliessen hierfür unter sich einen Aktionärsbindungsvertrag ab.

Artikel 10 *Gründungskosten*

Sämtliche mit der Gründung der Unternehmung in Verbindung stehenden Kosten trägt die Unternehmung.

4. Abschnitt: Leistungsauftrag

Artikel 11 *Basisleistungsauftrag*

¹ Die Konferenz der Umweltschutzdirektoren legt den Umfang der Dienstleistungen fest, die die Unternehmung im ganzen Gebiet der Vereinbarungskantone anzubieten hat. Die Mitglieder, deren Kanton der Vereinbarung nicht beigetreten ist, sind nicht stimmberechtigt.

² Gestützt darauf erteilen die Vereinbarungskantone der Unternehmung den entsprechenden Basisleistungsauftrag.

³ Der Basisleistungsauftrag wird in der Regel für eine Leistungsperiode von vier Jahren erteilt.

⁴ Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte paritätisch und proportional zur Bevölkerungszahl. Massgeblich sind die Bruttokosten. Treten weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften dieser Vereinbarung bei, entscheiden die bisherigen Vereinbarungskantone über deren finanzielle Beteiligung.

⁵ Die Vereinbarungskantone sind verpflichtet, die auf sie entfallenden Beiträge zu leisten.

Artikel 12 Weitere Aufträge

¹ Die Vereinbarungskantone können der Unternehmung einzeln oder gemeinsam weitere entgeltliche Aufträge über öffentliche oder privatwirtschaftliche Dienstleistungen erteilen.

² Ebenso kann die Unternehmung mit Dritten Dienstleistungsverträge abschliessen.

³ Der Basisleistungsauftrag darf dadurch nicht beeinträchtigt werden.

5. Abschnitt: Steuereinnahmen und Arbeitsvergaben

Artikel 13 Aufteilung der Steuereinnahmen

Die Kantonssteuern, die der Sitzkanton von der Unternehmung einnimmt, werden je zur Hälfte paritätisch und proportional zur Bevölkerungszahl auf alle Vereinbarungskantone verteilt.

Artikel 14 Submissionsrecht

¹ Arbeitsvergaben der Unternehmung erfolgen nach den Vorschriften, die im Sitzkanton für das öffentliche Beschaffungswesen gelten.

² Verfügende Instanz ist der Verwaltungsrat der Unternehmung. Er kann diese Befugnis für kleinere Beschaffungen im Organisationsreglement der Geschäftsleitung delegieren.

6. Abschnitt: Beitritt, Dauer und Austritt

Artikel 15 Beitritt

¹ Mit der Zustimmung aller Regierungen der Vereinbarungskantone können weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften dieser Vereinbarung beitreten.

² Später beitretende Partner müssen Aktionäre der Unternehmung sein. In erster Linie sind Aktien aus dem Eigentum der Unternehmung zu erwerben.

³ Sie treten in die gleichen Rechte und Pflichten ein wie die Vereinbarungskantone. Artikel 11 Absatz 3 bleibt vorbehalten.

Artikel 16 Dauer und Kündigung

¹ Diese Vereinbarung gilt auf unbestimmte Dauer.

² Jeder Vereinbarungskanton kann sie unter Einhaltung einer zweijährigen Kündigungsfrist auf Ende eines Kalenderjahres kündigen, erstmals auf den 31. Dezember 2007.

³ Die Veräußerung aller Aktien kommt einer Kündigung gleich.

⁴ Die Vereinbarung gilt zwischen den verbleibenden Vereinbarungskantonen weiter.

Artikel 17 Austritt

¹ Kündigt ein Vereinbarungskanton die Vereinbarung, haftet er trotzdem für Verpflichtungen aus der Zeit während seiner Mitgliedschaft.

² Der austretende Vereinbarungskanton hat neben dem Erlös aus dem Verkauf seiner Aktien keinen Anspruch auf eine Entschädigung.

³ Die Unternehmung und in zweiter Linie die übrigen Vereinbarungskantone haben ein Vorkaufsrecht zum Erwerb der Aktien eines austretenden Vereinbarungskantons.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 18 Auflösung der Einfachen Gesellschaft GLIS

¹ Der «Gesellschaftsvertrag für ein gemeinsames Luftmessnetz GLIS vom 3. August 1998» gilt als aufgelöst, sobald die vorliegende Vereinbarung in Kraft ist.

² Gesellschafter der Einfachen Gesellschaft GLIS, die der vorliegenden Vereinbarung nicht beitreten, erhalten auf Antrag eine Entschädigung, die die Revisionsstelle nach Liquidationswerten bestimmt. Die bisher erbrachten Leistungen des ausscheidenden Kantons sind zudem angemessen zu berücksichtigen.

Artikel 19 Übergangsbestimmung zu Artikel 11

¹ Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, der Unternehmung einen Basisleistungsauftrag für die Jahre 2004 bis und mit 2007 zu erteilen.

² Ab dem Jahr 2008 entscheiden sie frei, ob sie der Unternehmung weiterhin, gemeinsam oder einzeln, einen umfassenden oder teilweisen Leistungsauftrag erteilen wollen.

Artikel 20 *Inkrafttreten*

¹ Diese Vereinbarung tritt in Kraft, wenn mindestens vier Kantone zugestimmt haben.

² Die Konferenz der Umweltschutzdirektoren bringt diese Vereinbarung dem Bund nach Artikel 48 Absatz 3 der Bundesverfassung¹ zur Kenntnis.

¹ SR 101