

***Beitritt zur Rahmenvereinbarung  
für die interkantonale Zusammenarbeit  
mit Lastenausgleich***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 16. August 2005, RRB Nr. 2005/1696

**Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

**Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	6
1.1 Entstehungsgeschichte der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) .....	7
1.1.1 Fassung gemäss 1. NFA-Botschaft des Bundesrates .....	7
1.1.2 Überarbeitung der IRV .....	9
1.1.2.1 Gründe für die Überarbeitung der IRV .....	9
1.1.2.2 Überarbeitungsprozess .....	9
1.1.3 Definitive Bereinigung der IRV .....	10
1.2 Erwägungen .....	10
1.2.1 Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein Grundpfeiler der NFA .....	11
1.2.2 Inhalt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit (IRV) .....	11
1.2.2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-8 IRV) .....	11
1.2.2.2 Formen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 - 30 IRV) .....	12
1.2.2.3 Lastenausgleich (Art. 25 - 30 IRV) .....	13
1.2.2.4 Streitbeilegung (Art. 31-34 IRV) .....	15
1.2.2.5 Schlussbestimmungen (Art. 35-38 IRV) .....	15
2. Verhältnis zur Planung .....	15
3. Auswirkungen .....	15
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....	15
3.2 Vollzugsmassnahmen .....	16
3.3 Folgen für die Gemeinden .....	16
3.4 Wirtschaftlichkeit .....	16
4. Rechtliches .....	16
5. Antrag .....	17
6. Beschlussesentwurf .....	18

## Anhang

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005

## Kurzfassung

Die Rahmenvereinbarung bildet die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, die neben dem Finanzausgleich im engeren Sinne, bestehend aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich, der Aufgabenentflechtung und den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen den vierten Pfeiler des Gesamtpakets „Neugestaltung Finanzausgleich und Aufgaben Bund-Kantone (NFA)“ darstellt.

Für folgende neun Bereiche kann der Bundesrat auf Antrag interessierter Kantone nach Artikel 48a der Bundesverfassung (BV; SR 101) die interkantonale Zusammenarbeit allgemein verbindlich erklären:

- a) Straf- und Massnahmenvollzug;
- b) Kantonale Universitäten;
- c) Fachhochschulen;
- d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e) Abfallbewirtschaftung;
- f) Abwasserreinigung;
- g) Agglomerationsverkehr;
- h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

In Artikel 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) verpflichtet der Bund die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung mit bestimmten Mindestinhalten zu erarbeiten.

Das eidgenössische Parlament hat die Bedeutung dieses Pfeilers für das Gesamtpaket NFA noch dadurch unterstrichen, dass es in Artikel 24 Absatz 3 FiLaG eine Bestimmung aufgenommen hat, wonach der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen hat. Diese Bestimmung wurde in den Diskussionen stets dahingehend ausgelegt, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss.

Die bereinigte, nun zur Genehmigung bei den Kantonen vorliegende Fassung der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) wurde an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 24. Juni 2005 einstimmig, bei zwei Enthaltungen, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Wesentliche Inhalte der IRV vom 24. Juni 2005 sind:

- Allgemeine Bestimmungen: In den allgemeinen Bestimmungen werden die Grundsätze, der Zweck, die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sowie die Stellung der kantonalen Parlamente definiert. Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt. Die leistungserstellenden Kantone sollen von den nutzniehenden anderen Kantonen eine

anteilmässige Abgeltung erhalten. Die Kantone werden verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren. Nach solothurnischem Recht werden alle interkantonalen Verträge, welche auf der Basis der Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden, dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet.

- Formen der interkantonalen Zusammenarbeit: Die Rahmenvereinbarung sieht grundsätzlich zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit vor: die Form der Trägerschaft und den Leistungseinkauf. Die Vorschriften zur Form der Trägerschaft sind umfangreicher als beim Leistungseinkauf, weil erstere eine Beteiligungsform mit weitreichenden finanziellen Verpflichtungen darstellt und zudem Kompetenzen auf interkantonale Institutionen und Organe übertragen werden mit entsprechenden Auswirkungen auf die demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk und Parlamenten. Aus diesen Gründen sind bei dieser Form der Zusammenarbeit insbesondere die Aufsicht, die Geschäftsprüfung, das Aus- und Eintrittsverfahren, die Haftungsfrage usw. in den Grundsätzen zu regeln.
- Lastenausgleich: Die Rahmenvereinbarung sieht vor, dass die jeweiligen Abgeltungen auf der Grundlage von transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen ermittelt werden. Die relativ offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen. Bei der Festlegung der Abgeltungen sind neben dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) auch gewichtige indirekte Nutzen (bspw. Standortvorteile) zu berücksichtigen. Im Gegenzug können auch nachteilige Wirkungen geltend gemacht werden (bspw. zusätzliche Immissionen). In diesem Abschnitt der Vereinbarung sind die Kriterien aufgeführt, welche in die Berechnung der Abgeltungen einfließen sollen.
- Streitbeilegung: Für den Fall von Streitigkeiten im Zusammenhang mit interkantonalen Verträgen sieht die Rahmenvereinbarung ein zweistufiges Verfahren vor. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK). Die IVK besteht aus 6 Mitgliedern, die von der KdK auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Das Bundesgericht kann im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist.
- Schlussbestimmungen: In den Schlussbestimmungen ist die Form der Beitritts- und Austrittserklärung, das Inkrafttreten und das Änderungsverfahren definiert. Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Sie gilt grundsätzlich unbefristet, tritt aber ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt. Die Austrittserklärung eines Kantons kann frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und 5 Jahre nach erfolgtem Beitritt abgegeben werden. Wirksam wird die Austrittserklärung per Ende des auf den Zeitpunkt der Abgabe der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

Mit Schreiben vom 5. Juli 2005 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, das Ratifikationsverfahren in ihrem Kanton so bald als möglich einzuleiten, damit der Beitritt bis zur Inkraftsetzung der NFA erfolgen kann. Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Der Beitritt eines Kantons wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam.

Die IRV kann einem Konkordat mit gesetzeswesentlichem Inhalt gleichgesetzt werden. Gestützt auf die Bundes- und Kantonsverfassung muss der Beitritt zur IRV im gleichen Verfahren wie ein Gesetz beschlossen werden. Der Beschluss des Kantonsrates unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen, bzw. dem obligatorischen Referendum, wenn weniger als zwei Drittel zustimmen.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

## 1. Ausgangslage

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird in 9 im neuen Art. 48a der Bundesverfassung (BV; SR 101) aufgeführten Aufgabebereichen die Möglichkeit geschaffen, die interkantonale Zusammenarbeit obligatorisch zu erklären.

Für folgende neun Bereiche kann der Bundesrat auf Antrag interessierter Kantone nach Art. 48a BV die interkantonale Zusammenarbeit allgemein verbindlich erklären:

- a) Straf- und Massnahmenvollzug;
- b) Kantonale Universitäten;
- c) Fachhochschulen;
- d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e) Abfallbewirtschaftung;
- f) Abwasserreinigung;
- g) Agglomerationsverkehr;
- h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

Art. 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FilaG; SR 613.2) verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten, welche die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs regelt. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die im Gegenzug gewährten Mitwirkungsrechte sollen hingegen in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten werden.

Die IRV wird für die unterzeichnenden Kantone in Kraft treten, sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind. Damit ist keine Allgemeinverbindlicherklärung verbunden. Ein entsprechender Antrag an die Bundesversammlung wird in einem separaten Verfahren, in der Form eines Bundesbeschlusses, zu beschliessen sein, wofür die Zustimmung von mindestens 21 Kantonen erforderlich sein wird.

## 1.1 Entstehungsgeschichte der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat den Entwurf der IRV in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet und die definitive Fassung an ihrer Plenarversammlung vom 24. Juni 2005 bei zwei Enthaltungen einstimmig zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Nachfolgend wird die Entstehungsgeschichte der IRV chronologisch dargestellt.

### 1.1.1 Fassung gemäss 1. NFA-Botschaft des Bundesrates

Der Entwurf für die IRV, der in der 1. NFA-Botschaft des Bundesrats abgedruckt ist<sup>1</sup>, wurde von einer Projektgruppe unter der Leitung von Regierungsrat Peter Schönenberger als Element der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erarbeitet. Der Entwurf wurde in einem aufwändigen Verfahren innerhalb der KdK bereinigt. Strittig waren dabei insbesondere die Bestimmungen bezüglich der innerkantonalen Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich<sup>2</sup> sowie der Stellung der kantonalen Parlamente<sup>3</sup>. Es wurde bemängelt, dass es sich dabei um Eingriffe in die kantonale Organisationsautonomie handle. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung bezüglich der innerkantonalen Anwendung der Grundsätze einen politischen Kompromiss mit den Kommunalverbänden darstelle und dass man mit den Ausführungen zur Stellung der kantonalen Parlamente dem immer wieder geäußerten Vorwurf eines „Demokratiedefizits“ bei interkantonalen Verträgen entgegenwirken wolle. Die beiden Artikel wurden schliesslich mit eindeutigen Mehrheiten in der vorliegenden moderaten Form verabschiedet.

Die bereinigte Fassung der IRV wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 6. Oktober 2000 verabschiedet und die Kantonsregierungen eingeladen, bis am 1. November 2000 eine Absichtserklärung zur IRV mit dem folgenden Wortlaut zu unterzeichnen:

*„Sie (die Regierung) ist dementsprechend bereit, unter Vorbehalt der Ratifikation durch das kantonale Parlament die interkantonale Rahmenvereinbarung zu paraphieren, sofern das vom Politischen Steuerungsorgan zuhanden des Bundesrates zu verabschiedende NFA-Gesamtpaket für die Kantonsregierungen als akzeptabel erscheint.“*

Diese Absichtserklärung wurde von 22 Kantonen, unter anderem auch vom Kanton Solothurn, unterzeichnet. Nicht unterzeichnet hatten die Kantone FR, AI, NE und GE.

In der am 6. Oktober 2000 verabschiedeten Fassung der IRV waren die Detailbestimmungen zum Streitbeilegungsverfahren noch nicht enthalten. Es bestand damals noch die Absicht, dazu einen separaten Vertrag auszuarbeiten. Mit der Erarbeitung eines Vorschlages wurde Prof. Zimmerli beauftragt. Dieser schlug vor, die entsprechenden Bestimmungen ins FiLaG aufzunehmen und damit das Streitbeilegungsverfahren zwischen den Kantonen in einem Bundesgesetz zu regeln. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, weil es sich um eine kantonale Angelegenheit handle. Am 5. Oktober 2001 beschloss die Plenarversammlung der KdK, das Streitbeilegungsverfahren weder in einem Bundesgesetz

<sup>1</sup> BBl 2002 2574

<sup>2</sup> Art. 3 gem. bereinigter Fassung der IRV

<sup>3</sup> Art. 4 gem. bereinigter Fassung der IRV

noch in einem separaten interkantonalen Vertrag zu regeln, sondern die IRV mit den entsprechenden Bestimmungen zu ergänzen.

## 1.1.2 Überarbeitung der IRV

### 1.1.2.1 Gründe für die Überarbeitung der IRV

#### a) Entscheide des Eidgenössischen Parlaments

Folgende Entscheide des eidg. Parlaments im Rahmen der Beratungen der 1. NFA-Botschaft haben einen Einfluss auf die IRV:

- Auflistung der neun Aufgabenbereiche, in denen die interkantonale Zusammenarbeit obligatorisch erklärt werden kann, in Art. 48a BV (neu) statt im FiLaG;
- Neugliederung des 4. Abschnitts des FiLaG, verbunden mit der Auflistung der Grundsätze für den Ausgleich in Art. 12 FiLaG (neu);
- Ergänzung des Katalogs der in der IRV zu regelnden Punkte in Art. 13 Abs. 1 FiLaG (neu) mit der Bestimmung bezüglich der Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Materiell hatten diese Änderungen keinen Einfluss auf den Inhalt der IRV, es mussten jedoch verschiedene Verweise geändert und einzelne Definitionen (z.B. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte) geändert werden.

#### b) Verbesserung der Systematik und der Verständlichkeit sowie Schliessung von Lücken

Im Rahmen der Überarbeitung der IRV zeigte es sich, dass die ursprüngliche Fassung schwer lesbar war, weil die Struktur unübersichtlich war und verschiedene Begriffe uneinheitlich verwendet wurden. Zudem waren die Übergangsbestimmungen in sich nicht schlüssig und es fehlten Bestimmungen bezüglich der Kostentragung.

#### c) Schaffung der Möglichkeit, die IRV auch andern interkantonalen Verträgen zugrunde zu legen und das Streitbelegungsverfahren auch für andere interkantonale Streitigkeiten zu öffnen

Bereits in der seinerzeitigen Arbeitsgruppe wurden die entsprechenden Möglichkeiten diskutiert. Aus zeitlichen Gründen und weil es über das Mandat der Arbeitsgruppe hinausgegangen wäre, wurde jedoch damals darauf verzichtet, konkrete Bestimmungen aufzunehmen. Mit der aktuellen Überarbeitung sollte jedoch die Chance genutzt werden, die IRV für einen breiteren Anwendungsbereich zu öffnen.

### 1.1.2.2 Überarbeitungsprozess

#### a) Arbeitsgruppe Überarbeitung IRV

Am 21. August 2003 erteilte der Leitende Ausschuss der KdK den Auftrag, unter Einbezug der betroffenen und interessierten Konferenzen die erforderliche Revision des Entwurf der Interkantonalen Rahmenvereinbarung an die Hand zu nehmen und zur Beschlussfassung vorzubereiten. Gestützt auf diesen Auftrag wurde unter der Leitung des Sekretärs der KdK eine Arbeitsgruppe gebildet, die in insgesamt 4 Sitzungen einen Vorschlag für eine neu strukturierte IRV erstellte.

## b) Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe wurde am 21. Juni 2004 den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zugestellt. Innerhalb der Vernehmlassungsfrist gingen die Stellungnahmen von 25 Kantonsregierungen ein. Zusätzlich reichten die Parlamente der Kantone Waadt und Wallis eine separate Stellungnahme ein. Grundsätzlich fielen die Antworten der Kantone sehr positiv aus. Die neue Struktur wurde einstimmig befürwortet und den meisten der vorgeschlagenen wesentlichen Änderungen mit grossem Mehr zugestimmt.

Grosse Unsicherheit bestand bezüglich der Haftungsfrage bei gemeinsamen Trägerschaften. Es wurde deshalb beschlossen, dazu ein Rechtsgutachten bei Prof. Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern einzuholen. Aufgrund der Empfehlungen dieses Gutachtens wurde eine allgemeine Bestimmung über das anwendbare Recht bei gemeinsamen Trägerschaften eingefügt (Art. 11) und die Bestimmungen zur Haftung in Art. 19 angepasst.

## c) Stellungnahme kantonaler Parlamente

Die Bedenken der kantonalen Parlamente bezogen sich vor allem auf die Schwächung der Stellung der Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Von Seiten der Vertreter aus Westschweizer Parlamenten wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Parlamente nicht in die Vernehmlassung zur IRV einbezogen worden seien, wie dies Art. 4 der Vereinbarung vom 9. März 2001 zwischen den Kantonen FR, VD, VS, NE, GE und JU über die „Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland“ (die sog. Convention des conventions) vorsehe.

Die aufgeworfenen Fragen wurden mit Vertretern kantonaler Parlamente am 20. Oktober 2004 in Bellinzona und am 21. Januar 2005 in Sion diskutiert. Von Seiten der KdK wurde darauf hingewiesen, dass in der IRV nur Mindestvorschriften festgelegt werden und dass die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in jedem einzelnen Kantonen entsprechend ihrem Recht und ihren Gepflogenheiten zu regeln ist. Dabei sind auch die vom jeweiligen Kantone eingegangenen Verpflichtungen aus interkantonalen Verträgen zu berücksichtigen.

Der Antrag, in der IRV eine ähnliche Vorschrift bezüglich der Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Aushandlung interkantonalen Verträge und Vereinbarungen aufzunehmen, wie sie die „Convention des conventions“ vorsieht, wurde im Rahmen der definitiven Bereinigung der IRV grossmehrheitlich abgelehnt.

### 1.1.3 Definitive Bereinigung der IRV

Die bereinigte Fassung der IRV wurde der Plenarversammlung vom 18. März 2005 zur Verabschiedung unterbreitet. Aus zeitlichen Gründen war es an dieser Sitzung nicht möglich, die Detailbereinigung vorzunehmen, weshalb diese auf schriftlichem Weg durchgeführt wurde. Aufgrund der eindeutigen Ergebnisse der schriftlichen Stellungnahmen wurde die definitive Fassung der IRV an der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005 einstimmig, bei zwei Enthaltungen, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

## 1.2 Erwägungen

### 1.2.1 Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein Grundpfeiler der NFA

Im November 2004 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Verfassungsänderungen zur Einführung der NFA angenommen. Es handelt sich bei der NFA um ein Gesamtpaket, welche in langen und zähen Verhandlungen zustande kam. Zu diesem NFA-Gesamtpaket gehört auch die Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die anderen drei wichtigen Pfeiler des Gesamtpaketes NFA sind:

- der Finanzausgleich im engeren Sinn, bestehend aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich,
- die Aufgabenentflechtung und
- die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen.

Die ganze Entstehungsgeschichte unter Punkt 1.1. zeigt, dass während vieler Jahre um eine sinnvolle Lösung betreffend der Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gerungen worden ist. Während des gesamten Prozesses wurden die Kantone in die Verhandlungen mitbezogen bzw. waren massgeblich an der Erarbeitung der IRV beteiligt. Es ist ein Gebot der Fairness, insbesondere gegenüber jenen Kantonen, welche bedeutende Leistungen für andere Kantone erbringen, die nun vorliegende Fassung der IRV zu ratifizieren.

### 1.2.2 Inhalt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit (IRV)

#### 1.2.2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-8 IRV)

Im Kapitel „I. Allgemeine Bestimmungen“ der IRV vom 24. Juni 2005 werden Zweck und Geltungsbereich, die Ziele der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und das innerkantonale Verhältnis, die Stellung der kantonalen Parlamente, die Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie die Begriffe geregelt bzw. definiert.

Zentral sind folgende Regelungen der IRV vom 24. Juni 2005:

- Art. 1, Zweck und Geltungsbereich: Die IRV bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den neun Bereichen gemäss dem neuen Art. 48a der Bundesverfassung. Die Kantone können aber interkantonale Zusammenarbeitsverträge auch in anderen Aufgabenbereichen der IRV unterstellen.
- Art. 2, Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt. Die Nutzniesser sollen auch Kosten- und Entscheidungsträger sein.
- Art. 4, Stellung der kantonalen Parlamente: Dieser Artikel verpflichtet die Kantone, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit zu informieren. Diese Informationspflicht bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischer Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte

dem kantonalen Recht vorbehalten. Im Kanton Solothurn sind Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit gleichzusetzen mit den interkantonalen Zusammenarbeitsformen „Konkordat“ und „Staatsvertrag“ nach Art. 35 Absatz 1 Buchstabe d bzw. nach Art. 36 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1). Entsprechend müssen solche Verträge durch das Parlament beschlossen werden. Nach solothurnischem Recht ist der Kantonsrat also nicht nur zu informieren, sondern es ist ihm von der Regierung Botschaft und Entwurf zum Beschluss zu unterbreiten. Eine gesetzgeberische Anpassung aufgrund des neuen Instrumentes ist nicht notwendig.

– Art. 6f, Präsidium der KdK und Interkantonale Vertragskommission (IVK): Hier wird das Streitbeilegungsverfahren geregelt. Für das informelle Vorverfahren ist die Präsidentin oder der Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zuständig, für das förmliche Vermittlungsverfahren die sog. Interkantonale Vertragskommission (IVK), welche aus sechs Mitgliedern besteht und von der KdK auf eine Amtszeit von 4 Jahren gewählt wird. Es wird Aufgabe der KdK sein, darauf zu achten, dass sich die Kommission aus Persönlichkeiten zusammensetzt, welche die Anliegen sowohl der Leistungserbringer als auch der Leistungseinkäufer, der städtischen und ländlichen Regionen zu gewichten wissen. Die IVK gibt sich eine Geschäftsordnung, in der Fragen wie Sekretariatsführung, Entscheidungsquoten etc. geregelt werden.

#### 1.2.2.2 Formen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 – 30 IRV)

Im Kapitel „II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ der IRV vom 24. Juni 2005 werden die zwei vorgesehenen Zusammenarbeitsformen (gemeinsame Leistungserbringung – gemeinsame Trägerschaft der Trägerkantone und Leistungseinkauf) definiert und in den Grundsätzen geregelt.

Zentral sind hierzu folgende Regelungen der IRV vom 24. Juni 2005:

##### a) Gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 – 20 IRV)

– Art. 11, Anwendbares Recht: Als allgemeine Regel ist vorgesehen, dass das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft zur Anwendung kommt. Vorbehalten bleibt das übergeordnete Recht (Bundesrecht, interkantonales Recht).

– Art. 12, Rechte der Trägerkantone: Die gemeinsame Trägerschaft bildet im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weitreichenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, welche sich auf alle Teile der Leistungserstellung beziehen. Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll.

– Art. 13, Gleichberechtigter Zugang: Mitentscheidungsrechte und gleichberechtigter Zugang bilden das Gegenstück zur umfassenden Kostenbeteiligung. Der gleichberechtigte Zugang entspricht einem allgemeinen Diskriminierungsverbot.

– Art. 14, Aufsicht: Die Übertragung von Kompetenzen auf interkantonale Institutionen und Organe hat Auswirkungen auf die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und

Parlamenten. Um diese zu gewährleisten, müssen aus Vertretern der Trägerkantone zusammengesetzte Aufsichtsorgane geschaffen werden. Der Artikel regelt die fachspezifische und die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht.

- Art. 15, Geschäftsprüfung: Die Oberaufsicht wird einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission übertragen. Diese ist – analog den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten (vgl. Art. 12) – grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt. Mit der Möglichkeit, Vertragsänderungen zu beantragen, werden der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sogar gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt.

- Art. 19, Haftung: Nach Absatz 1 haftet in erster Linie die gemeinsame Trägerschaft mit ihrem Vermögen. Die Festlegung einer subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die vorgesehene Solidarhaftung bezieht sich auf das Aussenverhältnis. Im Innenverhältnis ist ein (anteilmässiger) Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich. Absatz 2 bezieht sich nur auf die von den Kantonen in die Organe abgeordneten, nicht aber für die von der gemeinsamen Trägerschaft angestellten Personen. Im Kanton Solothurn sind Regressforderungen gegenüber Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen ist, in § 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 26. Juni 1966 (BGS 124.21) geregelt.; Für von der Trägerschaft angestellte Personen richtet sich die Haftung nach dem Anstellungsvertrag. In den jeweiligen interkantonalen Verträgen können Abweichungen vorgesehen werden, soweit diesen das Bundesrecht bzw. Haftungserweiterungen nicht entgegenstehen (Art. 762 Abs. 4 OR, faktische Organschaft).

#### b) Leistungseinkauf (Art. 21–24 IRV)

- Art. 23, Zugang zu den Leistungen: Im Gegensatz zu Art. 13 kann hier kein allgemeines Diskriminierungsverbot hergeleitet werden. Die Hierarchie bei allfälligen zum Tragen kommenden Zulassungsbeschränkungen wird in Abs. 2 und 3 dargestellt.

#### 1.2.2.3 Lastenausgleich (Art. 25 – 30 IRV)

Im Kapitel „III. Lastenausgleich“ der IRV vom 24. Juni 2005 werden die Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen sowie die Abgeltungsgrundsätze geregelt.

- Art. 25, Kosten- und Leistungsrechnungen: Transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) bilden die Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen. Die Referenz für die Entwicklung von KLR-Systemen bildet das von der Finanzdirektoren-Konferenz im Jahr 2003 herausgegebene „Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden“. Die offene Formulierung in Art. 25 berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.

- Art. 26, Kosten- und Nutzenbilanz: Bei Verhandlungsbeginn soll die Ausgangslage möglichst transparent gemacht werden. Die Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung (vgl. Art. 25). Nebst dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z.B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig

sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (bspw. infolge zusätzlicher Immissionen oder Abwanderung von Universitätsabsolventen) geltend gemacht werden.

- Art. 28, Kriterien für die Abgeltung: Mit der Festlegung der durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangspunkt für die Abgeltungen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass auch eine Pauschalisierung der Abgeltungen möglich sein soll. Es soll nur die effektive und nicht auch eine mutmassliche Beanspruchung massgebend sein. Eine Leistung kann auch darin bestehen, dass Kapazitäten bereitgestellt werden. Der Begriff „ergebnisorientiert“ ist im Sinne des New Public Management (in Solothurn: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WoV) zu verstehen und bedeutet, dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung im Mittelpunkt stehen soll. Absatz 3 enthält Elemente, welche bei der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen. Die Kriterien sind relativ offen formuliert und gewährleisten einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung der Abgeltung.
- Art. 29, Abgeltung des Leistungserstellers: Dieser Artikel bietet Gewähr, dass der Leistungsersteller (bspw. Gemeinden) allfällige Abgeltungszahlungen anteilmässig, d.h. gemessen an der Kostentragungspflicht, erhalten. Dies entspricht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.
- Art. 30, Gemeinden als Leistungsersteller: Hier wird nochmals und explizit auf die besondere Stellung der Gemeinden als Leistungsersteller eingegangen. In einem interkantonalen Vertrag kann leistungserbringenden Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen direkt ein Abgeltungsanspruch eingeräumt werden.

#### 1.2.2.4 Streitbeilegung (Art. 31–34 IRV)

Im Kapitel „IV. Streitbeilegung“ der IRV vom 24. Juni 2005 werden Grundsatz und Verfahren der Streitbeilegung (informelles Vorverfahren und förmliches Vermittlungsverfahren) geregelt.

Besonders zu erwähnen ist hierbei, dass im Gegensatz zu Art. 15 FiLaG, wonach die Beteiligungspflicht nur für einen interkantonalen Vertrag oder einen definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf ausgesprochen werden kann, das hier vorgesehene Schlichtungsverfahren bereits bei beabsichtigten Verträgen beansprucht werden kann (Art. 31 Absatz 1). Bevor der Bund auf Antrag der Kantone eingeschaltet wird, sollen die Kantone Konflikte soweit möglich aus eigener Kraft beilegen. Nach Art. 16 Abs. 2 FiLaG kann das Bundesgericht im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen interkantonaler Organe erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist (Art. 31 Absatz 1). Auf freiwilliger Basis können sich die Kantone sowie interkantonale Organe auch bei andern Streitigkeiten dem in den Artikeln 32ff beschriebenen Streitbeilegungsverfahren unterziehen.

#### 1.2.2.5 Schlussbestimmungen (Art. 35–38 IRV)

Im Kapitel „V. Schlussbestimmungen“ der IRV vom 24. Juni 2005 werden das Beitritts- und Austrittsverfahren, das Inkrafttreten, die Geltungsdauer und das Ausserkrafttreten sowie das Vorgehen zum Einbringen von allfälligen Änderungen geregelt.

Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Sie gilt grundsätzlich unbefristet, tritt aber ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt. Die Austrittserklärung eines Kantons kann frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und 5 Jahre nach erfolgtem Beitritt abgegeben werden. Wirksam wird die Austrittserklärung per Ende des auf den Zeitpunkt der Abgabe der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

## 2. Verhältnis zur Planung

Laut Legislaturplan 2005–2009 sollen die im Zusammenhang mit der NFA-Abstimmung vom November 2004 gemachten Versprechungen gegenüber Betroffenen vollständig eingelöst werden. Durch die Ratifizierung der IRV wird zwar kein vom Regierungsrat innerhalb des Kantons gemachtes Versprechen eingelöst, aber eine Zusicherung gegenüber den anderen Kantonen eingehalten. Die IRV ist einer der 4 NFA-Grundpfeiler.

## 3. Auswirkungen

Direkte Auswirkungen hat der IRV nicht. Indirekt werden Kosten anfallen, sobald die ersten Verträge, welche auf der Basis der IRV abgeschlossen werden, vorliegen. Wir gehen zusammen mit der Projektleitung NFA der Eidg. Finanzverwaltung davon aus, dass der Kanton Solothurn zu den Nettozahlern aus dieser Vereinbarung gehören wird. Insgesamt – über das gesamte NFA-Paket betrachtet – profitiert der Kanton Solothurn in hohem Masse von der NFA.

### 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die IRV an sich hat weder personelle noch finanzielle Konsequenzen. Mit der Ratifizierung des Rahmenvertrages werden keine Ausgaben beschlossen. Über die indirekten Konsequenzen lassen sich zurzeit keine verlässlichen Angaben machen, da diese abhängig sind von den konkreten Verträgen, welche ausgehandelt werden und im Kanton Solothurn zu gegebener Zeit vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Es muss allerdings, wie eingangs erwähnt, damit gerechnet werden, dass der Kanton Solothurn zu den Nettozahlern gehören wird. In der Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBI 2002; S. 2503) werden die künftigen Abgeltungen durch den interkantonalen Lastenausgleich auf rund 7 Mio. Franken oder 29 Franken pro Einwohner geschätzt. Diesen Mehrausgaben stehen Mehreinnahmen von rund 55 Mio. Franken aus dem NFA-Paket als Ganzes gegenüber.

### 3.2 Vollzugsmassnahmen

Keine.

### 3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Stellung der Gemeinden wird mit den Artikeln 3, 29 und insbesondere 30 gestärkt. Falls die Gemeinden im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit eine Leistung erbringen, kann ihnen direkt im entsprechenden Vertrag ein Abgeltungsanspruch eingeräumt werden.

### 3.4 Wirtschaftlichkeit

Das Ziel der vorliegenden IRV ist eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung über die Kantonsgrenzen hinaus in Aufgabengebieten, die sich dazu eignen. Die Wirtschaftlichkeit ist also aus heutiger Sicht gegeben.

## 4. Rechtliches

Nach Art. 48 Abs. 4 Buchstabe a der Bundesverfassung können die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag u.a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fällt unter die Kategorie „Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt“ nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d bzw. nach Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1).

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich hat gesetzeswesentlichen Inhalt; der Beitritt unterliegt grundsätzlich dem obligatorischen Referendum. Stimmen ihm im Kantonsrat mindestens 2/3 der anwesenden Mitglieder zu, unterliegt er dem fakultativen Referendum (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV).

**5. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Walter Straumann  
Landammann

Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

## 6. Beschlussesentwurf

### Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986<sup>1</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. August 2005 (RRB Nr. 2005/1696), beschliesst:

1. Der Kanton Solothurn tritt der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 bei.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt . . . . . Referendum.

---

#### Verteiler KRB

Amt für Finanzen (5)

Departemente (je 2)

Projekt- und Teilprojektleiter „NFA-Umsetzung Kanton Solothurn“ (8, Versand durch Amt für Finanzen)

Kantonale Finanzkontrolle

Konferenz der Kantonsregierungen, Amthausgasse 3, Postfach 444, 3000 Bern 7

<sup>1</sup> BGS 111.1