

Umsetzung NFA

- 1. Änderung des Gesetzes über die
wirkungsorientierte Verwaltungsführung**
- 2. Änderung des Waldgesetzes**
- 3. Änderung des Landwirtschaftsgesetzes
als Folge der Neugestaltung des Finanzaus-
gleichs und der Aufgabenteilung zwischen
Bund und Kantonen**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 3. Juli 2007, RRB Nr. 2007/1232

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission
Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	3
1. Ausgangslage	5
2. Programmvereinbarungen und Globalbudgets.....	6
2.1 Inhalt der Programmvereinbarungen.....	6
2.2 Rechtsnatur der Programmvereinbarungen	7
2.3 Zuständigkeit zum Abschluss von Programmvereinbarungen	7
2.4 Abschliessende Finanzkompetenz des Kantonsrates.....	8
3. Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	8
4. Verbundaufgabenbereiche, in welchen Programmvereinbarungen abgeschlossen werden	8
5. Änderung von Spezialgesetzen.....	10
5.1 Allgemeines	10
5.2 Bereich Wald.....	10
5.3 Bereich Landwirtschaft	11
5.4 Übrige Aufgabenbereiche	11
6. Verhältnis zur Planung	11
7. Auswirkungen	11
7.1 Finanzielle und personelle Konsequenzen.....	11
7.2 Vollzugsmassnahmen.....	12
8. Vernehmlassungsverfahren	12
9. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	12
9.1 Beschlussesentwurf 1: Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	12
9.2 Beschlussesentwurf 2: Änderung des Waldgesetzes	12
9.3 Beschlussesentwurf 3: Änderung des Landwirtschaftsgesetzes.....	13
9.4 Inkrafttreten der Gesetzesänderungen	14
10. Rechtliches	14
11. Antrag	14
12. Beschlussesentwurf 1	15
13. Beschlussesentwurf 2	17
14. Beschlussesentwurf 3	19

Kurzfassung

Als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) müssen das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, sowie das Waldgesetz und das Landwirtschaftsgesetz geändert werden.

Die NFA sieht u.a. neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei den verbleibenden Verbundaufgaben vor. Als solche gelten Aufgaben, bei welchen der Bund die strategischen Ziele festlegt und die Kantone für die operative Umsetzung sorgen. Der Bund unterstützt die Erreichung der Ziele und den Vollzugsaufwand der Kantone finanziell. Die Unterstützung erfolgt aber nicht mehr wie bisher durch Einzelsubventionen, sondern durch Leistung von Globalbeiträgen. Die Steuerung des Vollzugs dieser Verbundaufgaben erfolgt fortan mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung. Solche Vereinbarungen stellen eine neue Form verwaltungsrechtlicher Verträge des Bundessubventionsrechts dar. Für den Kanton Solothurn ergibt sich gesetzgeberischer Handlungsbedarf zum einen dadurch, dass die Zuständigkeit zum Abschluss der Programmvereinbarungen geregelt werden muss. Zum andern müssen die Subventionstatbestände im Wald- und Landwirtschaftsgesetz geändert werden. Mit einer Ergänzung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird vorgesehen, dass der Regierungsrat Programmvereinbarungen mit dem Bund abschliesst, jedoch unter dem Vorbehalt der Finanzbefugnisse des Kantonsrates.

Das Instrument der Programmvereinbarungen kommt in folgenden Aufgabenbereichen zur Anwendung: Finanzierung von Hauptstrassen, Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen, amtliche Vermessung, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald, Jagd- und Fischerei. Die Umsetzung der NFA im Bereich der Verbundaufgaben erfordert lediglich bei den Aufgabenfeldern Wald und landwirtschaftliche Strukturverbesserungen gesetzliche Anpassungen im kantonalen Recht. Im Waldgesetz müssen die notwendigen Anpassungen bei den Subventionstatbeständen vorgenommen werden. Art und Höhe der kantonalen Beiträge können nicht mehr von jenen des Bundes abhängig gemacht werden. Weil mit der NFA die Subventionszahlungen des Bundes direkt an Dritte entfallen werden und nur noch ein Subventionsverhältnis zwischen dem Kanton und den Dritten besteht, müssen im Waldgesetz die entsprechenden Bestimmungen angepasst werden. Bei den Strukturverbesserungen entfällt inskünftig die Finanzkraft der Kantone als Bemessungskriterium für die Beitragszahlungen. Dadurch fallen dem Kanton in diesem Bereich weniger Bundesmittel zu, welche jedoch durch eine Aufstockung der kantonalen Mittel kompensiert werden sollen, was einer Änderung des Landwirtschaftsgesetzes bedarf. Diese Mehrbelastung des Kantons wird jedoch mit den zweckfreien Mitteln aus dem sogenannten Ressourcenausgleich der NFA ausgeglichen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1), des Waldgesetzes vom 29. Januar 1995 (WaG; BGS 931.11) und des Landwirtschaftsgesetzes vom 4. Dezember 1994 (LWG; BGS 921.11) als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

1. Ausgangslage

Die NFA zwischen Bund und Kantonen stellt eine umfassende Föderalismusreform dar, mit welcher zwei Hauptziele angestrebt werden: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Ferner soll mit dem Reformprojekt der Föderalismus modernisiert und wieder belebt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Reformvorhaben NFA mit fünf Instrumenten an zwei Hebeln an: zum einen bei den Finanzen durch den Ressourcen- und Lastenausgleich, zum anderen bei den Aufgaben durch deren Entflechtung und deren Finanzierung sowie durch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und durch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Die gesetzliche Verankerung der NFA auf Bundesebene wurde schrittweise angegangen. In einem ersten Schritt wurden die Verfassungsgrundlagen und das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz geschaffen. Zur Umsetzung der Verfassungsänderungen mussten in einem weiteren Schritt eine Reihe von Spezialgesetzen geändert werden. In einem dritten Schritt schliesslich geht es nun darum, die finanziellen Mittel bereitzustellen bzw. die Dotierung der Ausgleichsfässer festzulegen.

Analog zur Bundesebene müssen auch die Kantone ihre Gesetze anpassen. Mit Beschluss vom 11. November 2003 (RRB Nr. 2003/2037) hat der Regierungsrat deshalb eine Projektorganisation für die Vorbereitung der kantonalen Umsetzung des NFA eingesetzt und mit RRB Nr. 2004/242 vom 26. Januar 2004 deren Mitglieder bestimmt. Die Hauptaufgabe der Projektorganisation liegt darin, die Stossrichtung der Ausführungsgesetzgebung im Kanton Solothurn und den Gesetzgebungsbedarf abzuklären sowie die finanziellen, personellen und organisatorischen Auswirkungen abzuschätzen. Für diese Arbeiten wurden sechs Teilprojektgruppen gebildet, welche bereichsweise die Umsetzung der NFA planen und Umsetzungskonzepte erstellen. Parallel zur konzeptionellen Arbeit wurden bisher in zwei Teilbereichen Gesetzesvorlagen ausgearbeitet und beschlossen, mit welchen wesentliche Teile der NFA umgesetzt werden (Sozialgesetz und Teilrevision des Volksschulgesetzes im Bereich spezielle Förderung und Sonderpädagogik). Mit der vorliegenden Vorlage wird eine weitere Anpassung von Gesetzen zur Umsetzung des NFA im Kanton Solothurn vorgenommen. Konkret sind das Waldgesetz und das Landwirtschaftsgesetz sowie das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung anzupassen. Der Forstbereich sowie die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen stellen trotz Reorganisation der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen weiterhin eine Verbundaufgabe dar. Bei diesen Aufgabenbereichen teilen sich der Bund und die Kantone die Verantwortung und die Finanzierung auch künftig. Die Steuerung des Vollzugs dieser Verbundaufgaben erfolgt u.a. mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung. Das neue Finanzierungsmodell und Steuerungsinstrument erfordern die vorliegenden Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung.

2. Programmvereinbarungen und Globalbudgets

2.1 Inhalt der Programmvereinbarungen

Zur Erfüllung der Verbundaufgaben sieht der NFA neue Formen der Zusammenarbeit in Form von Programmvereinbarungen mit Global- oder Pauschalbeiträgen vor. Verbundaufgaben sind Aufgaben, bei welchen der Bund die strategischen Ziele festlegt und die Kantone für die operative Umsetzung sorgen. Der Bund unterstützt die Erreichung der Ziele und den Vollzugsaufwand der Kantone finanziell. Die Unterstützung erfolgt aber nicht mehr wie bisher durch Einzelsubventionen, sondern durch Leistung von Globalbeiträgen.

Bei Verbundaufgaben soll sich der Bund grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung beschränken, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. In den Bundesgesetzen werden die Grundzüge festgeschrieben. Gestützt darauf werden in Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem einzelnen Kanton für eine Mehrjahresperiode (in der Regel 4 Jahre) konkrete Leistungs- bzw. Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt. Seitens des Bundes werden Projektfortschritt und Zielerreichung periodisch durch ein effizientes Controlling und Reporting überprüft.

Mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sollen somit

- eine vermehrte Ziel- und Wirkungsorientierung ermöglicht,
- die Rollen des Bundes und der Kantone innerhalb einer Gemeinschaftsaufgabe klarer auseinander gehalten,
- den Kantonen in den operativen Belangen maximale Entscheidungs- und Handlungsspielräume eingeräumt,
- falsche Finanzierungsanreize beseitigt und dadurch
- Kosten eingespart werden.

Kernelemente einer Programmvereinbarung sind (vgl. dazu A. Lienhard/D. Kettiger, Gesetzgeberischer Handlungsbedarf der Kantone im Umweltrecht und im Natur- und Heimatschutzrecht als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Studie im Auftrag des BAFU, Entwurf vom 18. April 2006, S. 18):

- Zielsetzungen und Leistungen,
- Finanzleistungen des Bundes,
- Instrumente zur Steuerung und zur Wirkungs- und Leistungsbeurteilung,
- Modalitäten von Controlling, Reporting und Evaluation,
- Folgen der Nichterfüllung und Schlechterfüllung der Vereinbarung,
- Anpassungsmodalitäten,
- Verfahren zur Streitschlichtung und

- Finanzaufsicht.

2.2 Rechtsnatur der Programmvereinbarungen

Bisher war der Bereich der Verbundaufgaben geprägt durch ein Beitragssystem, bei welchem der Bund Abgeltungen und Finanzhilfen direkt an Vorhaben der Leistungserbringer (d.h. Dritte) gewährt. Häufig werden Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanziert. Es besteht heute in all diesen Fällen somit ein direktes subventionsrechtliches Verhältnis zwischen dem Bund und dem Endempfänger als Leistungserbringer. Mit der NFA findet ein Paradigmenwechsel in dem Sinne statt, dass der Bund dem Kanton pauschale Beiträge gestützt auf eine Programmvereinbarung leistet. Der Kanton verpflichtet sich demgegenüber, diese Bundesbeiträge und allenfalls zusätzliche kantonale Mittel für eine bestimmte Aufgabe in der gemeinsam in der Programmvereinbarung festgelegten Weise einzusetzen. Aus Sicht des Bundes besteht damit kein Subventionsverhältnis mehr zu den einzelnen Endempfängern, sondern nur noch zum Kanton. Der Kanton erhält somit treuhänderisch Mittel des Bundes, welche er für die Erreichung der Vertragsziele einsetzen muss. Wenn der Kanton die vereinbarte Programmvereinbarung umsetzt und dabei die vom Bund erhaltenen Mittel an Dritte weitergibt, **besteht nur noch ein Subventionsverhältnis zwischen dem Kanton und dem Dritten** als Endempfänger, welches dem kantonalen Recht untersteht. Diese neuen Subventionsverhältnisse müssen in einzelnen kantonalen Erlassen berücksichtigt werden, weshalb das Waldgesetz und das Landwirtschaftsgesetz angepasst werden müssen (dazu nachfolgend Ziffer 5).

Bei den Programmvereinbarungen handelt es sich um **verwaltungsrechtliche Verträge des Bundessubventionsrechts** (Lienhard/Kettiger, a.a.O., S. 38). Programmvereinbarungen können kein neues Recht schaffen, sondern führen Bundesrecht aus. Da sie wie erwähnt keine Wirkung gegenüber Dritten (z.B. den Subventionsempfängern) entfalten, stellen sie auch keinen (generell-abstrakten) rechtsetzenden Erlass dar. Sie haben den Charakter von individuell-konkreten Verwaltungsakten, beschränken sich in der Regel auf einen Fachbereich, die politische Bedeutung ist eher gering und direkt betroffen ist nur der Kanton selber (Lienhard/Kettiger, a.a.O. S. 40 f.).

2.3 Zuständigkeit zum Abschluss von Programmvereinbarungen

Die Zuständigkeit zum Abschluss von Programmvereinbarungen auf Seiten des Kantons sowie die Regelung des Verhältnisses zwischen Kanton und Subventionsempfängern unterstehen grundsätzlich dem **kantonalen Recht** (Lienhard/Kettiger, a.a.O., S. 29). Die Kantone können im Rahmen ihrer Organisations- und Finanzautonomie die Umsetzung der Programmvereinbarungen regeln. Nach solothurnischem Recht besteht keine Norm auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, welche die Zuständigkeit zum Abschluss solcher Vereinbarungen explizit regelt. Die Frage, ob der Kantonsrat oder der Regierungsrat zum Abschluss von Programmvereinbarungen zuständig ist, kann allerdings nicht unabhängig von den finanzrechtlichen Kompetenzen beantwortet werden. Dies aus folgenden Gründen: Gestützt auf die Programmvereinbarungen fliessen dem Kanton Mittel in Form von Pauschalbeiträgen als **Einnahmen** zu. Gleichzeitig verpflichtet sich der Kanton, über mehrere (in der Regel vier) Jahre ein bestimmtes Vorhaben umzusetzen und dafür die nötigen Mittel (vom Bund und in der Regel auch vom Kanton) bereit zu stellen. Dafür ist ein **Ausgabenbeschluss** erforderlich. Nach § 56 WoV-G liegt die Zuständigkeit zum Abschluss **mehrfähriger** Verpflichtungen beim Kantonsrat. Nach der geltenden finanzrechtlichen Ordnung ist aufgrund der Mehrjährigkeit somit ein Ausgabenbeschluss des Kantonsrates notwendig. Der Regierungsrat ist nicht befugt, die entsprechenden Verpflichtungen vorbehaltlos einzugehen. Damit würde der Schluss nahe liegen, dass der Kantonsrat die Programmvereinbarungen zu genehmigen hat. Allerdings gilt es weiter zu berücksichtigen, dass die Bundesgelder, welche dem Kanton gestützt auf die Programmvereinbarungen zukommen, entweder in das jeweilige Globalbudget fliessen oder Teil eines mehrjährigen Verpflichtungskredites werden (z.B. Mehrjahresprogramme). Wenn der Kantonsrat somit ein Globalbudget oder einen Mehrjahreskredit beschliesst, umfasst dieser Beschluss zugleich die Einnahmen aus Mitteln des

Bundes wie auch die Ausgabe gestützt auf die Programmvereinbarungen. Aus diesen Gründen ist es somit nicht erforderlich, dass der Kantonsrat die Programmvereinbarungen beschliessen muss, weil er darüber separat im Zusammenhang mit der Genehmigung der Globalbudgets bzw. mit dem Verpflichtungskredit befindet. Es könnte im Gegenteil rechtliche Probleme schaffen, wenn der Kantonsrat über denselben Gegenstand im Rahmen unterschiedlicher Beschlüsse befinden würde. Die Kompetenz zur Genehmigung der Programmvereinbarungen soll deshalb dem Regierungsrat zugewiesen werden, jedoch mit der Einschränkung, dass er sich gegenüber dem Bund nicht ohne Vorbehalt verpflichten kann.

Bisher haben alle Kantone, welche die gesetzliche Verankerung der Programmvereinbarungen prüfen oder bereits umgesetzt haben, die Zuständigkeit zum Abschluss der Programmvereinbarungen an den Regierungsrat delegiert.

2.4 Abschliessende Finanzkompetenz des Kantonsrates

Es ist grundsätzlich denkbar, dass eine Ausgabe im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen als neu qualifiziert werden müsste. Dies wäre dann der Fall, wenn eine Ausgabe nicht durch einen Rechtssatz, durch einen Grunderlass, durch eine gesetzlich definierte Verwaltungsaufgabe bereits vorausgesetzt wird oder wenn dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht. Liegt eine neue Ausgabe vor, kommt je nach Höhe dieser Ausgabe das fakultative oder obligatorische Referendum zur Anwendung. Dabei bestimmt sich die Zuständigkeitsschwelle nach der Höhe der Nettoausgabe. Werden für die Aufgabenerfüllung ausschliesslich Mittel des Bundes eingesetzt, wird die Ausgabe vollumfänglich durch die Einnahmen gedeckt (Nettoausgabe: Fr. 0.--). Verpflichtet sich der Kanton zusätzlich zur Leistung eigener Mittel und liegt damit eine Nettoausgabe in bestimmter Höhe vor, müssen die Zuständigkeitsschwellen für das obligatorische bzw. fakultative Referendum nach Art. 35 und 36 Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) beachtet werden. Es ist zwar wenig wahrscheinlich, dass eine Ausgabe als Folge einer Programmvereinbarung zum einen neu ist und zum andern auch noch eine Höhe erreicht, bei welcher das Finanzreferendum zum Tragen kommt. Trotzdem soll vorgesehen werden, dass das Finanzreferendum ausgeschlossen wird, weil dies im Zusammenhang mit dem Abschluss von Programmvereinbarungen nicht mehr praktikabel wäre. Die Ausgabenbewilligung soll deshalb im Rahmen von Art. 40 Abs. 2 KV an den Kantonsrat delegiert werden. Dafür ist der Kantonsrat durch Gesetz zu ermächtigen, Ausgaben im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen endgültig zu beschliessen, sofern es sich um eine neue wiederkehrende Ausgabe handelt.

3. Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung soll die Kompetenz des Regierungsrates zum Abschluss von Programmvereinbarungen unter Vorbehalt der Genehmigung des dafür nötigen Kredites durch den Kantonsrat verankert werden. Zudem wird vorgesehen, dass der Kantonsrat endgültig über Ausgaben im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen beschliessen kann. Somit untersteht eine Ausgabe auch dann nicht dem Finanzreferendum, wenn eine neue Ausgabe beschlossen werden sollte. Dafür ist das WoV-G mit einer neuen Bestimmung zu ergänzen.

4. Verbundaufgabenbereiche, in welchen Programmvereinbarungen abgeschlossen werden

In folgenden Verbundaufgabenbereichen werden mit Inkrafttreten des NFA Programmvereinbarungen abgeschlossen werden:

- Hauptstrassen

Heute: Der Bau von Hauptstrassen ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund legt das Hauptstrassennetz fest. Die Beiträge des Bundes an die kantonalen Bauvorhaben sind nach Finanzkraft abgestuft.

Mit NFA: Die Finanzierung von Hauptstrassen bleibt weiterhin eine Verbundaufgabe. Die Kantone erhalten jedoch neu Globalbeiträge, die sie auch für den Betrieb und Unterhalt von Hauptstrassen einsetzen können.

- Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen)

Heute: An die Kosten der Lärmsanierungsmassnahmen erhalten die Kantone aus Mineralölsteuermitteln Bundesbeiträge, die nach Strassenkategorie, Finanzkraft und zum Teil auch nach den Kosten der Sanierung abgestuft sind.

Mit der NFA wird eine Mittelzuteilung auf der Grundlage von Programmvereinbarungen erfolgen. Auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten kann damit verzichtet werden. Der Lärmschutz entlang von National- bzw. Hauptstrassen erfolgt über das Nationalstrassenbudget bzw. über die Globalbeiträge für Hauptstrassen.

- Amtliche Vermessung

Heute: Bei der Amtlichen Vermessung gibt es zwischen dem Bund und den Kantonen noch Doppelspurigkeiten und administrative Schwerfälligkeiten.

Mit NFA: Der Bund definiert die Ziele und Grundsätze, die operative Verantwortung liegt vollständig bei den Kantonen. Die Umsetzung erfolgt mittels Programmvereinbarungen.

- Natur- und Landschaftsschutz

Heute: Der Bund subventioniert Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objektes (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons sowie der Belastung des Kantons durch den Biotop- bzw. Moorlandschaftsschutz.

Mit NFA: Der Bund und die Kantone schliessen Programmvereinbarungen für bestimmte Gebiete ab und vereinbaren Schutzziele. Die vereinbarten Leistungen werden mit Globalbeiträgen unterstützt.

- Hochwasserschutz

Heute: Der Bund leistet an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft Abgeltungen an die Kosten für einzelne Massnahmen des Hochwasserschutzes.

Mit NFA: Der Hochwasserschutz bleibt Verbundaufgabe. Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Globalbeiträge für die Erreichung vereinbarter Schutzziele.

- Gewässerschutz

Heute: Der Bund subventioniert einzelne Projekte in Abhängigkeit der Kosten.

Mit NFA: Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Beiträge zur Erreichung der vereinbarten Umweltziele.

- Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Heute: Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Unterstützung erfolgt kostenorientiert auf der Basis von Einzelprojekten.

Mit NFA: Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen bleiben eine Verbundaufgabe. An Bodenverbesserungen und Hochbauten sollen auch künftig Pauschalbeiträge ausgerichtet werden. Für grössere Werke kommen Programmvereinbarungen mit den Kantonen zum Zug.

- Wald

Heute: Der Bund leistet kostenabhängige Beiträge an eine Vielzahl von Einzelprojekten.

Mit NFA: Der Bereich bleibt eine Verbundaufgabe. Im Rahmen von Programmvereinbarungen leistet der Bund Globalbeiträge für die Erreichung der vereinbarten Leistungsziele.

– Jagd und Fischerei

Heute: Der Bund leistet kostenorientierte Beiträge an Einzelprojekte.

Mit NFA: Der Bereich Wildtierschutz und Jagd bleibt Verbundaufgabe. Für die Aufsicht in eidgenössischen Jagdbanngebieten sowie Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung werden Programmvereinbarungen abgeschlossen, die der Bund mit Globalbeiträgen unterstützt. Im Bereich Fischerei erfolgt eine Teilentflechtung, indem der Bund Projekte zum Schutz von Fischarten auch ohne finanzielle Mitbeteiligung des Kantons unterstützt.

5. Änderung von Spezialgesetzen

5.1 Allgemeines

Änderungen von Spezialgesetzen sind nur in jenen Bereichen notwendig, wo der kantonale Gesetzgeber vorsieht, dass Subventionen dann ausgerichtet werden, wenn auch der Bund dem Subventionsempfänger Mittel zugesichert hat. Dieser Mechanismus wird mit der NFA eliminiert, was Gesetzesanpassungen erfordert. Im Weiteren sind Gesetzesänderungen dort notwendig, wo die Finanzkraft der Kantone massgebend für die Höhe der Bundessubventionen ist und dadurch wegfallende Bundesmittel durch kantonale Mittel kompensiert werden sollen. Von den unter Ziffer 4 oben aufgeführten Leistungsfeldern, in welchen Programmvereinbarungen abgeschlossen werden, sind nur die Bereiche Wald und Landwirtschaft von einer Gesetzesänderung betroffen. In den übrigen Verbundaufgabenbereichen kann das Instrument der Programmvereinbarung ohne gesetzliche Anpassungen eingesetzt werden und zwar ohne dass ein Leistungsabbau dadurch verbunden wäre.

5.2 Bereich Wald

Die vorgesehenen Änderungen im Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz; WaG; SR 921.0) werden in der Botschaft des Bundesrates¹ zur NFA-Botschaft wie folgt umschrieben:

„Der Bund wird sich wie bis anhin in den Bereichen Schutz vor Naturereignissen, Verhütung und Behebung von Waldschäden, Bewirtschaftung des Waldes (Schutzwald, biologische Artenvielfalt, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit), Ausbildung und Investitionskredite finanziell engagieren. In den Bereichen Ausbildung und Investitionskredite besteht im Hinblick auf die NFA kein Revisionsbedarf. Die wesentlichen Mittel sind Abgeltungen und Finanzhilfen, die künftig neu in der Regel in Form von Globalbeiträgen und Pauschalen an die Kantone ausgerichtet werden sollen. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen quantifizieren die zu erreichenden Ziele, resp. die zu erbringenden Leistungen. Die Programmvereinbarungen sind teilweise auch das Ergebnis von Verhandlungen. Adressaten sind neu die Kantone. Das heisst, Empfänger der Bundesbeiträge sind die Kantone. Die Kantone haben die Mitwirkung Dritter sicherzustellen. Bundesrechtliche Vorgaben dazu enthält insbesondere das Subventionsgesetz. Soweit die Kantone Bundesbeiträge mittels Verfügung gewähren, kann zudem das Beschwerde-recht nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz gegeben sein. Die Kantone treten den Subventionsgesuchstellern und damit Leistungserbringern alleine gegenüber. Sie sind in der weiteren Ausgestaltung der finanziellen Beiträge grundsätzlich frei. Für die Zielerreichung der Programmvereinbarungen geht man von einer kantonalen Mitfinanzierung aus, was der Grundphilosophie der Verbundaufgabe entspricht. (...)“

¹ NFA Botschaft 2; BBl 2005 6258f.

Auf Gesetzesstufe wird in den Grundsätzen festgehalten, dass die Beiträge nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass die Mittel wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden, eine ganzheitliche Beurteilung vorliegt sowie die Empfänger und Dritte in die Finanzierung einbezogen werden. Zudem sieht das Gesetz die einzelnen Einsatzbereiche für die vorgesehenen Bundesbeiträge vor, gibt Vorgaben zur Bestimmung deren Höhe und legt deren Ausrichtung an die Kantone im Rahmen des Instrumentes der Programmvereinbarungen fest. Die heutige Beitragsabstufung nach der Finanzkraft der Kantone entfällt. Die heutigen Artikel 37 (Verhütung und Behebung von Waldschäden) und 38 (Bewirtschaftung des Waldes) des Waldgesetzes beinhalten Subventionstatbestände für die drei Sachbereiche Schutzwald, biologische Vielfalt des Waldes und Waldwirtschaft..

Im kantonalen Waldgesetz müssen die notwendigen Anpassungen bei den Subventionstatbeständen vorgenommen werden (Entkoppelung von den Bundesbeiträgen). Art und Höhe der kantonalen Beiträge können nicht mehr von jenen des Bundes abhängig gemacht werden. Weil mit der NFA die Subventionszahlungen des Bundes direkt an Dritte entfallen werden und nur noch ein Subventionsverhältnis zwischen dem Kanton und Dritten besteht, müssen im Waldgesetz die entsprechenden Bestimmungen angepasst werden.

5.3 Bereich Landwirtschaft

Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen werden weiterhin eine Verbundaufgabe bleiben. Mit Einführung der NFA wird die bundesrechtliche Verordnung über die Strukturverbesserungen vom 7. Dezember 1998 (SR 913.1) dahingehend geändert, dass die Finanzkraft der Kantone als Bemessungskriterium für die Beitragszahlungen wegfällt. Dies hat zur Folge, dass dem Kanton Solothurn weniger Bundesbeiträge zufallen werden. Dies soll durch eine Erhöhung der Kantonsmittel kompensiert werden, was eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes erfordert (Erhöhung des kantonalen Subventionssatzes). Diese Mehrbelastung des Kantons wird jedoch mit den zweckfreien Mitteln aus dem sogenannten Ressourcenausgleich kompensiert werden.

5.4 Übrige Aufgabenbereiche

In allen übrigen unter Ziffer 4 oben erwähnten Verbundaufgabenbereichen erfordert die NFA keine gesetzlichen Anpassungen.

6. Verhältnis zur Planung

Die Gesetzesanpassungen als Folge des NFA entsprechen dem Ziel 6.1.3. des Legislaturplans (Umsetzung der NFA).

7. Auswirkungen

7.1 Finanzielle und personelle Konsequenzen

Im Bereich Wald registrierte der Bund in den Jahren 2004/2005 Zahlungen für Strukturverbesserungsmassnahmen, Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen in der Höhe von 1,996 Mio. Franken zu Gunsten des Kantons. Nach Wegfall der Finanzkraftzuschläge ist ab dem Jahr 2008 mit einer Mehrbelastung für den Kanton von rund 27'000 Franken zu rechnen.

Gemäss NFA-Globalbilanz 2004/2005 flossen im Jahr 2004/2005 im Bereich Landwirtschaft 1,924 Mio. Franken für Strukturverbesserungsmassnahmen an den Kanton. Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge aufgrund der Inkraftsetzung der NFA ist ab dem Jahr 2008 mit einer Mehrbelastung für den Kanton von 0,213 Mio. Franken zu rechnen.

Diese Mehrbelastungen im Bereich Wald und Landwirtschaft können dank den zweckfreien Mitteln aus dem sogenannten Ressourcenausgleich kompensiert werden.

Die Änderungen des Wald- bzw. Landwirtschaftsgesetzes haben im Übrigen im Rahmen des Vollzuges weder personelle noch finanzielle Konsequenzen.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Der mit NFA verbundene Systemwechsel und die sich daraus ergebenden Änderungen des Waldgesetzes werden zwingend noch Änderungen der Waldverordnung (§§ 46, 51-54 und 56) zur Folge haben. Weitere Vollzugsmassnahmen müssen nicht getroffen werden.

Im Bereich Landwirtschaft ist mit keinen speziellen Vollzugsmassnahmen zu rechnen. Die Projekte werden in der Regel auch weiterhin projektbezogen mit Pauschal- oder Prozentualbeiträgen von Bund und Kanton unterstützt. Für grosse, über mehrere Jahre dauernde Projekte können künftig aber auch Programmvereinbarungen abgeschlossen werden.

8. Vernehmlassungsverfahren

Insgesamt haben sich acht Organisationen zur Vernehmlassungsvorlage vom 1. Mai 2007 geäussert, wobei vier Vernehmlassungsadressaten materiell dazu Stellung genommen haben. Sie sprachen sich alle grundsätzlich positiv zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aus, insbesondere auch zur vorgesehenen Kompetenzdelegation zum Abschluss von Programmvereinbarungen an den Regierungsrat unter Vorbehalt der finanzrechtlichen Befugnisse des Kantonsrates. Im Übrigen wurden aufgrund einiger Hinweise oder Fragestellungen die vorliegende Botschaft in wenigen Punkten präzisiert.

9. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

9.1 Beschlussesentwurf 1: Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Das WoV-G wird mit einem § 33^{bis} ergänzt, welcher die Kompetenz des Regierungsrates zum Abschluss von Programmvereinbarungen festlegt unter Vorbehalt der Finanzbefugnisse des Kantonsrates.

9.2 Beschlussesentwurf 2: Änderung des Waldgesetzes

Zu § 25. Grundsätze für Förderbeiträge (Art. 35 WaG)

Absatz 1 nimmt Bezug auf die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton mit vertraglich festgelegten Leistungszielen, für die der Bund dem Kanton globale Fördermittel gewährt. Der Kanton wiederum gewährt den Leistungserbringern Förderbeiträge, wenn die entsprechenden Finanzmittel im Rahmen von Globalbudgets oder anderen Verpflichtungskrediten bewilligt sind und die Voraussetzungen gemäss Art. 35 Absatz 1 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz; WaG; SR 921.0) erfüllt sind. Als Voraussetzungen gelten, dass

- a. die Massnahmen wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden;
- b. die Massnahmen mit denjenigen anderer Bundesgesetze gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken beurteilt werden;

- c. der Empfänger eine Eigenleistung erbringt, die in einem angemessenen Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, den übrigen Finanzierungsquellen und der ihm zumutbaren Selbsthilfe steht;
- d. Dritte, die Nutzniesser oder Schadensverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden;
- e. eine dauerhafte, für die Walderhaltung günstige Regelung von Konflikten getroffen wird.

§ 26. Art und Höhe der Förderungsbeiträge (Art. 36-38, 38a und 40 WaG)

In dieser Bestimmung ist mit Bezug auf das Bundeswaldgesetz geregelt, für welche Massnahmen Abgeltungen bzw. Finanzhilfen gewährt werden können und nach welchen Kriterien sich deren Höhe bemisst. Wie bisher sollen als weitere Förderungsmassnahmen kantonalen Bürgschaften für Darlehen des Bundes möglich sein (Absatz 6).

Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung rechtlich vorgeschriebener oder öffentlich-rechtlicher Aufgaben ergeben und dem Empfänger vom Bund oder Kanton übertragen worden sind (§ 47 WaVSO).¹

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern gewährt werden, um die Erfüllung einer von ihnen selbst gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Sie sind nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger abzustufen (§ 48 WaVSO).¹

Die in Absatz 4 festgelegte maximale Höhe der Finanzhilfen von 70 % ergibt sich aus der bisherigen maximalen Höhe der Bundes- und Kantonsbeiträge bei Finanzhilfen.

Die in Absatz 5 genannten Abgeltungen werden an Leistungen und nicht wie bisher an einen Besoldungsanteil geknüpft. Die Änderung entspricht der mehrjährigen Praxis mit Leistungspauschalen.

§ 27. Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen

Die in Absatz 2 genannten Beiträge an Waldpflegemassnahmen beziehen sich wie bisher auf den bewirtschafteten Wald und weisen den Charakter von Finanzhilfen auf. Beiträge an Waldpflegemassnahmen in Schutz- oder Biodiversitätswäldern entsprächen hingegen Abgeltungen und gehören deshalb nicht unter diese Rubrik. Die entsprechende Präzisierung erfolgt im Rahmen der noch notwendigen Änderung der Waldverordnung.

Die in Absatz 4 Buchstabe a) vorgenommene Erhöhung des Minimal- und Maximalbeitrages des Kantons um 10 Franken entspricht den derzeitigen und künftig im Rahmen der Programmvereinbarungen vorgesehenen Bundesbeiträgen an die Waldpflege.

9.3 Beschlussesentwurf 3: Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

Bei den Bundesbeiträgen fallen mit Inkrafttreten der NFA die Finanzkraftzuschläge weg, weshalb der Kantonsanteil entsprechend erhöht werden muss, damit dasselbe Finanzvolumen weiterhin zur Verfügung steht. Damit diese Kompensation sichergestellt wird, muss der Beitragssatz in § 10 Landwirtschaftsgesetz von 35 % auf 42 % erhöht werden.

¹ Definition gemäss Art. 3 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz; SuG; SR 616.1)

9.4 Inkrafttreten der Gesetzesänderungen

Es wird vorgesehen, dass für alle drei Gesetzesänderungen der Regierungsrat das Inkrafttreten bestimmt. Dies deshalb, weil derzeit noch nicht mit Sicherheit feststeht, ob der NFA wie vorgesehen am 1.1.2008 in Kraft tritt. Sollte sich abzeichnen, dass das Reformprojekt um ein Jahr hinausgeschoben werden sollte, kann auch das Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen erst auf den 1.1.2009 vorgesehen werden.

10. Rechtliches

Die Vorlage unterliegt der Volksabstimmung. Falls sie im Kantonsrat von mindestens 2/3 der Anwesenden verabschiedet wird, untersteht sie dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 2 lit. d und 36 Abs. 1 lit. b) KV).

11. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den nachfolgenden Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Yolanda Studer
Staatsschreiber - Stellvertreterin

12. **Beschlussesentwurf 1**

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die Artikel 40 Absatz 2, 74, 78, 82 Absatz 1 Buchstabe c), 115, 122 und 123 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 3. Juli 2007 (RRB Nr. 2007/1232), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003²⁾ wird wie folgt geändert:

Als § 33^{bis} wird eingefügt:

§ 33^{bis} Abschluss von Programmvereinbarungen

¹ Der Regierungsrat kann in den vom Bundesrecht bezeichneten Sachgebieten Programmvereinbarungen mit dem Bund abschliessend unter Vorbehalt der Genehmigung des Kredites durch den Kantonsrat.

² Der Kantonsrat bewilligt Ausgaben im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen abschliessend.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 98, 185 (BGS 115.1).

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Departemente (4)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

BGS

GS

13. Beschlussesentwurf 2

Änderung des Waldgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die Artikel 115 und 123 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 3. Juli 2007 (RRB Nr. 2007/1232), beschliesst:

I.

Das Waldgesetz vom 29. Januar 1995²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 25 lautet neu:

§ 25. Grundsätze für Förderungsbeiträge (Art. 35 WaG)

¹ Der Kanton entrichtet gestützt auf Programmvereinbarungen mit dem Bund und im Rahmen der bewilligten Kredite Förderungsbeiträge, sofern die Voraussetzungen nach Artikel 35 Absatz 1 WaG erfüllt sind.

² Der Regierungsrat kann vorsehen, dass Beiträge nur an Empfänger ausgerichtet werden, die sich an Selbsthilfemassnahmen der Wald- und Holzwirtschaft beteiligen.

³ Die Gewährung von Beiträgen ist schriftlich zu eröffnen und kann an Auflagen geknüpft werden.

§ 26 lautet neu:

§ 26. Art und Höhe der Förderungsbeiträge (Art. 36-38, 38a und 40 WaG)

¹ Der Kanton gewährt Abgeltungen an die in Artikel 36 und 37 WaG genannten Massnahmen, die Menschen und erhebliche Sachwerte vor Naturereignissen schützen sowie für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind.

² Der Kanton gewährt Finanzhilfen an die in Artikel 38 und 38a WaG genannten Massnahmen, die zur Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt im Wald beitragen sowie die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern. Der Kanton kann zudem forstliche Erschliessungsanlagen mit Finanzhilfen unterstützen.

³ Die Höhe der Abgeltungen richtet sich bei den Schutzbauten nach der Gefährdung durch Naturereignisse sowie nach den Kosten und der Wirksamkeit der Massnahmen. Beim Schutzwald richtet sich die Höhe der Abgeltungen nach der zu pflegenden Schutzwaldfläche, der zu verhindernden Gefährdung und der Wirksamkeit der Massnahmen.

⁴ Die Höhe der Finanzhilfen beträgt maximal 70% der beitragsberechtigten Kosten. Finanzhilfen für öffentliche Waldeigentümer sind nach deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzustufen.

⁵ Für die Erfüllung der in § 30 Absatz 3 dieses Gesetzes genannten Aufgaben gewährt der Kanton den Leistungserbringern Abgeltungen. Der Regierungsrat legt die Beitragshöhe mittels Pauschalen fest.

⁶ Für Darlehen, die der Bund nach Artikel 40 WaG gewährt, kann der Kanton Bürgschaften eingehen.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 93, 467 (BGS 931.11).

§ 27 Absatz 2 lautet neu:

² Die Beiträge sind unter Vorbehalt von Absatz 5 zweckgebunden für Massnahmen zur Waldpflege sowie zur Abgeltung der Leistungen gemäss § 30 Absatz 3 dieses Gesetzes zu verwenden.

§ 27 Absatz 4 Buchstabe a) lautet neu:

a) für den Kanton mindestens 30 Franken jedoch maximal 50 Franken je Hektare Gesamtwaldfläche;

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)
Parlamentsdienste
Finanzdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
BGS
GS

14. Beschlussesentwurf 3

Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 122 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 3.°Juli 2007 (RRB Nr. 2007/1232), beschliesst:

I.

Das Landwirtschaftsgesetz vom 4. Dezember 1994²⁾ wird wie folgt geändert:

In § 10 Absatz 1 wird der Prozentsatz von bisher 35 % auf 42% erhöht.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)
 Parlamentsdienste
 Finanzdepartement
 Volkswirtschaftsdepartement
 Amt für Landwirtschaft
 Amt für Wald, Jagd und Fischerei
 Amt für Finanzen
 Finanzkontrolle
 BGS
 GS

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 93, 344 (BGS 921.11).