

**Regierungsrat**

Rathaus  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidgenössische Finanzverwaltung  
Bernerhof  
3003 Bern

18. Juni 2003

**Erlassesentwürfe und Erläuterungen des Bundesrates zu den Entlastungsmassnahmen 2003 für den Bundeshaushalt - Stellungnahme Kanton Solothurn**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Juni 2003 hat uns das Eidgenössische Finanzdepartement im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Entlastungsmassnahmen 2003 für den Bundeshaushalt zur Stellungnahme unterbreitet. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat sich zwar bemüht, die Kantone möglichst rechtzeitig in die Erarbeitung des Entlastungsprogramms einzubeziehen. Dennoch war der ganze Prozess durch einen enormen Zeitdruck geprägt, so dass die Kantone kaum die Möglichkeit hatten, sich für Ihre Anliegen mit Nachdruck einzusetzen. Bereits in der Erarbeitungsphase waren die Fristen viel zu eng gesetzt und die Entscheide wurden auf Bundesebene bereits gefällt.

Im Rahmen von zwei Aussprachen am 7. März 2003 und am 1. Mai 2003 mit dem Vorsteher des EFD haben die Kantonsvertreter betont, dass insbesondere eine Lastenabwälzung auf die Kantons Haushalte sowie der Einbezug der kantonalen Erträge aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank als Element des Entlastungsprogramms nicht akzeptiert werden könnten. Das EFD hat versucht, die Lastenabwälzung auf die Kantone möglichst gering zu halten, ein vollständiger Verzicht auf Lastenabwälzungen konnte aber nicht erreicht werden.

Mit Mehrbelastungen haben die Kantone insbesondere in den Bereichen der ausserordentlichen, nicht werkgebundenen Strassenbeiträge, im Straf- und Massnahmenvollzug, in der Berufsbildung, beim Lärmschutz und bei den Luftreinhaltemassnahmen zu rechnen.

Weiter gehen wir davon aus, dass nicht alle der im Vernehmlassungsbericht S.144 unter dem Titel „Massnahmen mit Entlastung“ aufgeführten Vorhaben auch tatsächlich zu einer Entlastung bei den

Kantonen führen. So ist bspw. damit zu rechnen, dass es durch die reduzierte AHV- und IV-Renten Anpassung (nur Anpassung an die Preisentwicklung statt an die Preis- und Lohnentwicklung im Jahr 2006) zu einem vermehrten Bezug von Ergänzungsleistungen, welche teilweise durch die Kantone zu finanzieren sind, und zu einem Anwachsen von Sozialhilfebeiträgen (Kantons- bzw. Gemeindeaufgabe) kommt. Weiter erwarten wir auch durch die Kürzungen der kollektiven IV-Leistungen und die Kürzungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich keine Entlastungen, sondern rechnen eher mit Mehrbelastungen (vgl. dazu auch unsere Ausführungen im Kapitel 3, kollektive Leistungen IV).

Unter dem Titel „Massnahmen mit Wahlfreiheit“ wird im Bericht S. 145 ausgeführt, dass es den Kantonen freisteht, ob sie den Ausfall an Bundesmitteln kompensieren oder nicht. Rein formal-juristisch und „buchhalterisch“ ist diese Aussage sicher korrekt. In der Praxis werden aber politische Kräfte in vielen Fällen darauf hinwirken, dass die Kantone die ausfallenden Bundesmittel kompensieren müssen. Für einen eher finanzschwachen Kanton wie Solothurn ist dies nicht ohne zusätzliche Verschuldung möglich.

Die Finanzlage wird sich zudem aufgrund der auf S. 147 des Vernehmlassungsberichts ausgewiesenen Ausfälle bei den kantonalen Steuereinnahmen ab 2006 weiter verschärfen. Mit Erstaunen und Empörung nehmen wir auch zur Kenntnis, dass angesichts der sehr schlechten Aussichten zum Finanzhaushalt des Bundes gleichzeitig die eidgenössischen Räte Beschlüsse zum Steuerpaket 2001 fassen, welche gegenüber den Anträgen des Bundesrates noch zu zusätzlichen Einnahmenausfällen bei Bund und Kantonen führen. Zu kritisieren ist hier insbesondere der letztthin gefällte Beschluss der Eidg. Räte zur Wohneigentumsbesteuerung.

Unserer Ansicht nach muss der Bundesrat alles daran setzen, dass die zusätzlichen Einnahmenausfälle verhindert werden können. Auf keinen Fall dürfen einerseits massive Steuerentlastungen gewährt werden und andererseits gleichzeitig die Kantone direkt oder indirekt zur Mithilfe bei der Sanierung der Bundesfinanzen gezwungen werden.

## **2. Grundsätzliche Bemerkungen**

**Wir sehen, dass beim Bund dringender Handlungsbedarf zur Sanierung der Staatsfinanzen besteht. Wir weisen aber vehement alle Massnahmen zurück, die sich direkt oder indirekt negativ auf die kantonalen Finanzen auswirken. Anlässlich der Sanierungsmassnahmen 1998/99 haben die Kantone ihre Bereitschaft erklärt, zum letzten Mal ein Sanierungsoffer für den Bundeshaushalt von 500 Mio. Franken zu erbringen. Wie bereits oben aufgeführt, erachten wir das nun vorliegende Massnahmenpaket 2003 als nicht kostenneutral für die Kantone. Die indirekten Auswirkungen der Massnahmen dürfen nicht unterschätzt werden. Die Kantone (und Gemeinden) dürften im indirekten Bereich zu Mehrausgaben von mehreren hundert Millionen Franken gezwungen sein, was sich zusammen mit den Ausfällen aus dem Steuerpaket 2001 zu Ausfällen in Milliardenhöhe kumuliert.**

**Als besonders stossend empfinden wir – wie bereits oben aufgeführt – die Tatsache, dass die Eidgenössischen Räte trotz der angespannten finanziellen Lage des Bundes bereit sind, leichtfertig sehr weit gehende Steuergeschenke zu beschliessen.**

**Wir möchten die Bundesbehörden ferner auffordern, bei ihren Beschlüssen stets auch das für den Weiterbestand des bewährten Föderalismus wichtige NFA im Auge zu behalten. Es ist alles daran zu setzen,**

dass das NFA-Projekt erfolgreich umgesetzt werden kann. Dazu gehört, dass die im Entlastungsprogramm vorgesehene „Niveau-Senkung“ der Bundesbeiträge bei der Umsetzung des NFA wieder entsprechend auf- bzw. angerechnet wird.

### 3. Bemerkungen zu einzelnen Teilen der Entlastungsmassnahmen 2003

#### a) Indirekte Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die indirekten Auswirkungen der Vorlage auf Kantone und Gemeinden sind im Botschaftsentwurf nur verbal umschrieben. Wir verlangen, dass diese indirekten Auswirkungen quantifiziert werden und bei der Darlegung der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone aufgelistet werden. Das gleiche gilt auch für die mutmasslichen Steuerausfälle, welche den Kantonen aufgrund des Steuerpakets 2001 erwachsen.

#### b) Bereich „Justiz und Polizei“

##### ***Umsetzung Effizienz-Vorlage***

Keine Bemerkung.

##### ***Straf- und Massnahmenvollzug***

Hier werden die Kantone ab 2006 insgesamt mit 4,6 Mio. Franken zusätzlich belastet.

*Antrag: Massnahme überprüfen und eine für die Kantone kostenneutrale Lösung finden.*

##### ***Amtliche Vermessung***

Durch die Erstreckung des Programms der amtlichen Vermessung erwachsen den Kantonen keine Mehrausgaben. Wir sind deshalb mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden.

##### ***Landesverteidigung***

Keine Bemerkung.

#### c) Bereich „Bildung und Forschung“

Wir erachten es als besonders stossend, dass vom Eidgenössischen Departement des Innern noch keinerlei präzise Angaben über die Aufteilung der Kürzungen auf die betroffenen Bereiche, Instrumente und Institutionen vorliegen. Immerhin sollen in diesem Bereich im Jahr 2006 238 Mio. Franken gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 eingespart werden. Wir legen Wert auf die Mitwirkung der Kantone beim sogenannten „Masterplan“.

*Antrag: Wir fordern Sie auf, im Bereich der Zuständigkeiten des Bundes zu sparen. Tiefere Beiträge an die Kantone gehen zu deren Lasten. Wir sind nicht bereit, solche Massnahmen zu unterstützen.*

#### d) Bereich „Kultur, Freizeit und Gesundheit“

**Kultur**

Die vorgesehene Kürzung im Bereich der Denkmalpflege und des Heimatschutzes wird zu einer Verlangsamung der Restaurierungen und zu einem erheblichen Qualitätsverlust führen.

*Antrag: Ob diese Massnahme angesichts der Konsequenzen angebracht ist, sollte nochmals sorgfältig überprüft werden.*

**Jugend und Sport**

Die Kantone sind frei, im Bereich der Promotion von Jugend und Sport wichtige Anlässe mit eigener Finanzierung durchzuführen oder inskünftig darauf zu verzichten. Bei den finanzschwächeren Kantonen, zu denen auch Solothurn zählt, ist mit einem Rückgang solcher Promotionen zu rechnen, wenn der Bund sein Engagement reduziert.

## e) Soziale Wohlfahrt

Im Bericht findet die Massnahme „Einmalige Aufhebung des gemischten Indexes“ bezüglich der Renten keine Erwähnung. Diese Massnahme wird jedoch sehr wahrscheinlich einen Anstieg der EL zur Folge haben, der mindestens dem Doppelten der Einsparungen der Kantone durch geringere AHV-Beiträge entsprechen dürfte. Für den Kanton Solothurn dürften dies zu einer Netto-Zusatzbelastung von rund einer Mio. Franken führen. Die Ausgestaltung dieser Massnahme ist deshalb für uns nicht akzeptabel.

*Antrag: Ausgestaltung der Massnahme überprüfen und indirekte Kosten zulasten der Kantone schätzen.*

#### **Kollektive Leistungen der IV**

Im Vernehmlassungsbericht wird argumentiert, dass die Reduktion der Wachstumsraten auch im Interesse der Kantone liege, da dieser Bereich mit der NFA kantonalisiert würde. Das Interesse der Kantone sei dann gegeben, wenn sich bei den betroffenen IV-Institutionen keine Nachholbedarf aufstau, der später durch die Kantone zu decken sein würde.

Hinter diese Argumentation setzen wir ein grosses Fragezeichen. Es wird für viele Kantone unabwendbar sein, dass sie bei einigen Institutionen auch bis zur Einführung der NFA die gekürzten Beiträge kompensieren müssen. Gerade der Kanton Solothurn ist diesbezüglich in einer schwierigen Lage. Im Zusammenhang mit der Einführung der NFA haben wir den Institutionen, welche im Behindertenbereich aktiv sind, mehrmals versprochen, dass wir die Bundesbeiträge, soweit diese vor einem Jahr noch geschätzt wurden, durch kantonale Mittel kompensieren würden. Dies ist auch weiterhin unsere klare Absicht. Nun soll aber das Entlastungsprogramm des Bundes im Bereich der kollektiven Leistungen (Beiträge an Institutionen der Invalidenhilfe) bereits in den Jahren 2005 und 2006 wirksam werden. In diesen Jahren wird aber die NFA noch nicht in Kraft sein und die voraussichtlichen Netto-Mehrerträge aus der NFA dem Kanton Solothurn noch nicht zufließen. Die Kompensation der ausfallenden Bundesmittel aus dem Entlastungsprogramm wird den Kanton Solothurn deshalb in den Jahren 2005 und 2006 vor erhebliche finanzielle Probleme stellen. Auf die Kompensation der Bundesmittel durch kantonale Mittel werden wir aber nicht verzichten können, weil sonst die Behinderteninstitutionen, welche der NFA sowieso skeptisch gegenüber stehen, sich in ihrer Argumentation, dass die Kantone nicht in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen, bestätigt sehen. Die anderen finanzschwachen Kantone werden sich in einer ähnlichen Lage befinden.

*Antrag: Wir möchten Ihnen deshalb beantragen, auf die vorgesehene Kürzung der Wachstumsraten „Kollektive Leistungen IV“ vorläufig zu verzichten und diese Massnahme nur umzusetzen, falls die NFA abgelehnt werden sollte. Falls ein gänzlicher Verzicht der vorgesehenen Wachstumskürzung in den Jahren 2005 und 2006 nicht möglich ist, plädieren wir im Sinne eines Kompromissvorschlags für ein stufenweises, moderates Absenken der ursprünglich vorgesehenen Wachstumsrate von 7,5%.*

*Inakzeptabel ist die Plafonierung der Beiträge an die Werkstätten und Wohnheime auf dem Niveau des Jahres 2000 mit Anpassung an die Teuerung in den nachfolgenden Jahren. Die Jahre 2001 und 2002 sind längst abgeschlossen und können nicht mehr nachträglich verändert werden. Mit dieser Massnahme würde ein Saldo auflaufen, der eine erhebliche Überwälzung von*

*Kosten vom Bund an die Kantone bedeuten würde, auch dann, wenn die Kantone auf einem anderen Konto mit  $1/8$  (=12,5% Beiträge an die IV) an den Einsparungen (sprich Überwälzungen) wieder profitieren würden. Das Jahr 2003 ist ebenfalls bereits weit fortgeschritten, Korrekturen sind nicht mehr möglich.*

### ***Asyl- und Flüchtlingsbereich***

Die indirekten Kosten, welche den Kantonen und Gemeinden aus dieser Massnahme erwachsen könnten, sind nicht griffig umschrieben bzw. zweifelsfrei ausgeschlossen.

*Antrag: In der definitiven Botschaft erwarten wir eine Verdeutlichung der Absichten im Bereich der Fürsorge, der in Aussicht gestellten Nothilfe- und Vollzugs-Entschädigungen sowie eine Konkretisierung des vorgeschlagenen Monitorings als Sofortmassnahme.*

## f) Verkehr

### ***Strassenwesen***

In diesem Bereich handelt es sich weitgehend um eine Verschiebung / Erstreckung der Investitionstätigkeit, insbesondere beim National- und Hauptstrassenbau.

*Antrag: Beim Lärmschutz handelt es sich allerdings um eine Lastenverschiebung zulasten der Kantone und Gemeinden. Diese Massnahme lehnen wir deshalb ab.*

### ***Beiträge an den regionalen Personenverkehr***

Die Behandlung der Kürzungen der Beiträge für den Regionalen Personenverkehr (RPV) in Kapitel 2.1.7.5 (Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich – ausserordentliche Beiträge) ist nicht korrekt, sondern sowohl sachfremd als auch falsch dargestellt. Die sogenannten Aufstockungen der Mittel für den RPV in den Jahren 2005 und 2006 um je 15 Mio. sind keine zusätzlichen Mittel. Nötig wären vielmehr Aufstockungen von 45 Mio. (2005) und 55 Mio. (2006) für die Erfüllung von festen Verpflichtungen aus den bilateralen Verträgen und für den Bundesanteil an die Zins- und Abschreibungskosten schon gefällter Investitionsentscheide für Infrastrukturmassnahmen und Rollmaterialbeschaffungen. Effektiv resultiert eine Finanzierungslücke durch die Streichung des notwendigen Bundesbeitrages von 30 Mio. im Jahr 2005 und 40 Mio. im Jahr 2006. Kompensation kann nur durch Mehrbelastung der Kantone oder Leistungsabbau stattfinden.

*Antrag: Streichung aus dem Entlastungsprogramm. Keine Kürzungen im RPV.*

### ***Fonds für Eisenbahngrossprojekte***

Keine Bemerkung.

### ***Kürzung der ausserordentlichen Treibstoffzollanteile der Kantone***

Diese Massnahme stellt eine reine Lastenverlagerung auf die Kantone dar. Die allgemeinen Treibstoffzollanteile stellen zudem im Prinzip eine frei bestimmbare Einnahmenquelle dar.

*Antrag: Die Kürzung des Treibstoffzollanteils der Kantone lehnen wir aus grundsätzlichen Überlegungen ab.*

### ***Leistungsvereinbarung SBB***

Keine Bemerkungen.

## g) Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft

### **Landwirtschaftspolitik**

Hier handelt es sich um eine Bundesangelegenheit. Die vorgesehenen Massnahmen können sich auf der einen Seite auf den notwendigen Strukturwandel in der Landwirtschaft durchaus fördernd auswirken. Auf der anderen Seite gilt es, die möglichen sozialen Konsequenzen für bäuerliche Familien nicht aus den Augen zu verlieren. Die Massnahmen treffen direkt die Landwirtschaftsbetriebe.

Der geschätzte Einkommensverlust pro Betrieb von Fr. 2'400 pro Jahr wird eine ganze Anzahl der solothurnischen Betriebe nach den Abbaumassnahmen der letzten Jahre in ihrer Existenz treffen. Von einem sozialverträglichen Strukturwandel, wie er sowohl bei der AP 2002 wie auch bei der AP 2007 als ausgewiesenes Ziel angestrebt wurde, kann unter diesen neuerlichen Vorgaben kaum mehr gesprochen werden.

### **Forstwirtschaft**

In materieller Hinsicht müssen die vorgesehenen Massnahmen und die dazu notwendigen Änderungen bei der Waldgesetzgebung in Anbetracht der finanziellen Situation des Bundes im Grundsatz akzeptiert werden. Hingegen ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb und gestützt auf welche Fakten im Bereich Wald 30 % des bisherigen Beitragsvolumens gestrichen werden soll und beispielsweise im Bereich Naturschutz lediglich 4 %. Eine generelle Reduktion auf ca. die Hälfte (ca. 15 %) oder 25 Mio. Franken wäre verkraftbar. Diese müsste durch Bereiche wie eben beispielsweise den Naturschutz kompensiert werden. Die Folgen von massiven Beitragskürzungen im Mittelland und Jura werden sich dadurch manifestieren, dass die Waldeigentümer noch vermehrt darauf verzichten müssen, gemeinwirtschaftliche Leistungen (Unterhalt von Erholungseinrichtungen wie Wanderwege, Rastplätze, Lehrpfade, Spielplätze etc.) zu erbringen. Zudem besteht die Gefahr, dass bei Ausbleiben eines minimalen Anreizsystems zur naturnahen Pflege und Nutzung des Waldes die Qualität der Waldbewirtschaftung künftig stark leiden wird.

BUWAL und Forstdirektion könnten schon heute – ohne Änderung von Gesetzen, Verordnungen und Kreisschreiben – bedeutende Einsparungen erzielen, wenn einheitliche Pauschalen, die sich nach den tiefsten genehmigten Ansätzen und den Best-Verfahren richten, konsequent durchgesetzt würden. Weitere Einsparungen könnten dadurch erzielt werden, wenn die gesetzlich vorgeschriebene Abstufung der Beiträge nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger konsequent für alle Kantone durchgesetzt würde. Letztlich müsste auch endlich eine Abkehr von der Kreditverteilung auf die Kantone ausschliesslich nach deren Bedürfnissen erfolgen. Vielmehr müssten objektive und vorhandene Kriterien basierend beispielsweise auf dem Landesforstinventar zur Anwendung gelangen. Dadurch könnte auch ein vernünftiger Übergang zum System des NFA eingeleitet werden. Das bedingt aber, dass BUWAL und Forstdirektion verstärkt nach objektiven resp. transparenten Kriterien die Mittel einsetzen und verteilen und damit vermehrt Führungsaufgaben in diesem Bereich wahrnehmen.

*Antrag: Ausschöpfen der Einsparmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Gesetze, Verordnungen und Kreisschreiben durch Anwendung einheitlicher Pauschalen.*

## h) Energie

### **Energie Schweiz**

Der Bundesrat schlägt vor, das Budget von "EnergieSchweiz" vollständig zu streichen. Zur Diskussion steht somit nicht eine blosse Aufgabenreduktion, sondern ein kompletter Aufgabenver-



zucht. Gemäss Verfassung haben sich Bund, Kantone und Gemeinden unter anderem für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einzusetzen. Die heutigen energiepolitischen Entschiede haben grosse Auswirkungen, insbesondere auf die langfristigen Energieverbrauchsentwicklungen. Es geht somit nicht nur in der Finanzpolitik, sondern genauso auch in der Energiepolitik (Nachhaltigkeit) darum, den künftigen Generationen keine Altlasten zu überlassen. Stossend ist insbesondere die Tatsache, dass in andern Politikbereichen der durchschnittliche Sparbeitrag 6,6% beträgt. Es ist schlichtweg nicht nachvollziehbar, warum gerade in der Energiepolitik der Sparbeitrag 100% sein soll. Die vom Bundesrat vorgeschlagene vollständige Streichung des Budgets von "EnergieSchweiz" ist deshalb entschieden abzulehnen. Für einen solchen Kahlschlag bestehen weder rechtlich noch sachlich stichhaltige Gründe.

Der totale Streichungsvorschlag des Bundesrates würde faktisch zu einem inakzeptablen Verzicht auf die Energiepolitik bei Bund und Kantonen führen. Die den Kantonen gestützt auf das Energiegesetz ausgerichteten Globalbeiträge haben für die Kantone, Städte und Gemeinden eine wichtige Signalfunktion. Der Globalbeitrag für den Kanton Solothurn beträgt im Jahr 2003 Fr. 359'000.-. Durch eigene zusätzliche Massnahmen werden die Beiträge des Bundes auf kantonaler und kommunaler Ebene mehr als vervierfacht. Vollzieht der Bund nun einen Kahlschlag, löst dies eine fatale Kettenreaktion bei Kantonen und Gemeinden aus. Bei der Budgetdiskussion für "EnergieSchweiz" geht es also nicht primär um einen bescheidenen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen, sondern um eine fundamentale Neuorientierung der schweizerischen Energie- und Klimapolitik.

*Antrag: Verzicht auf totalen Streichungsvorschlag des Bundesrates, eventuell massvolle Reduktion als Kompromissvorschlag.*

Wir danken Ihnen für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Christian Wanner  
Landammann

Yolanda Studer  
Staatsschreiber-Stellvertreterin