

***Änderung der Kantonsverfassung
Abbau Verlustvortrag und der damit verbundenen Ver-
schuldung***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 25. November 2003, RRB Nr. 2003/2155

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	4
1. Ausgangslage.....	5
2. Modell zum Abbau des Verlustvortrags.....	6
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Beschlussesentwurfs	8
4. Vernehmlassungsergebnisse	9
5. Rechtliches	10
6. Antrag	11
7. Beschlussesentwurf	12

Kurzfassung

Seit 1991 schliesst die Erfolgsrechnung (alte Bezeichnung: Laufende Rechnung) des Kantons Solothurn in Folge defizitär ab. 1993 reichte das Eigenkapital nicht mehr aus, um das Defizit zu decken, so dass ein Verlustvortrag (alte Bezeichnung: Bilanzfehlbetrag) entstand, welcher seitdem stetig angewachsen ist und per Ende 2002 671,3 Mio. Franken beträgt. Da dieser Verlustvortrag mit Fremdkapital finanziert werden musste, hat auch die Verschuldung des Kantons um diesen Betrag zugenommen. Die bestehenden, in der Finanzhaushaltsverordnung verankerten Bestimmungen zur „Defizitbremse“ und zum Abbau des Verlustvortrags konnten ein weiteres Anwachsen des Verlustvortrags nicht verhindern. Sie haben sich nicht bewährt und sollen deshalb durch wirksamere und verbindlichere Regelungen auf Verfassungsstufe ersetzt werden. Das Haushaltsgleichgewicht, wie es heute als finanzpolitischer Grundsatz in der Verfassung verankert ist, soll mit zwei Massnahmen wieder hergestellt werden: Einerseits sollen zukünftige Defizite vermieden werden, andererseits soll der bestehende Verlustvortrag und die damit verbundene Verschuldung abgetragen werden.

1. In der separaten Vorlage „Änderung der Kantonsverfassung; Defizit- und Steuererhöhungsbremse“ zeigen wir auf, mit welchen in der Verfassung verankerten Instrumenten zukünftige Defizite und damit ein weiteres Anwachsen des Verlustvortrags und der Verschuldung vermieden werden sollen.
2. Mit der vorliegenden Vorlage schlagen wir eine Lösung für den Abbau des bestehenden Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung vor.

Der gemeinsame Zweck beider Vorlagen ist die nachhaltige Sanierung der Kantonsfinanzen. Ein weiteres Ansteigen der Verschuldung soll verhindert und der Verlustvortrag beseitigt werden. Beides dient der Erweiterung des zukünftigen Handlungsspielraums bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in den Bereichen Bildung und Kultur, Gesundheit, Sicherheit, Wirtschaft und Infrastruktur und soll verhindern, dass übermässige Schuldenlasten auf künftige Generationen übertragen werden.

Wir beantragen Ihnen mit der Vorlage folgende Änderungen der Kantonsverfassung:

- Abschreibung des bestehenden Verlustvortrags innerhalb von 25 Jahren

Der Verlustvortrag soll nicht innerhalb von 5 (vgl. § 19 Finanzhaushaltsverordnung, welcher sich als unrealistisch erwiesen hat), sondern innerhalb von 25 Jahren abgetragen werden. Jährlich sollen dazu in den Voranschlägen mindestens 4 Prozent des per 31. Dezember 2005 bestehenden Verlustvortrags als Abschreibung belastet werden, bis der Verlustvortrag vollständig abgetragen ist. Die jährliche Belastung beläuft sich damit unter der Annahme, dass sich der Verlustvortrag in etwa auf dem Niveau von Ende 2002 stabilisiert, auf mindestens 26,9 Mio. Franken oder rund 4,5 bis 5 Prozent der ganzen Staatssteuer. Kann in einem Jahr mehr als 4 Prozent des Verlustvortrags abgeschrieben werden, wird das Ziel der vollständigen Abtragung des Verlustvortrags vor Ablauf von 25 Jahren erreicht.

- Möglichkeit der Erhebung einer befristeten und zweckgebundenen Sondersteuer zum Abbau des bestehenden Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung

Führt die Belastung eines Voranschlags mit dem minimalen Abschreibungssatz von 4% des Verlustvortrags zu einem budgetierten Aufwandüberschuss, soll zu dessen Beseitigung die Möglichkeit der Erhebung einer zweckgebundenen, zum Abbau des Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung bestimmten Sondersteuer (Zuschlag zur ganzen Staatssteuer) geschaffen werden. Die Sondersteuer darf in jedem Fall maximal 4% der ganzen Staatssteuer betragen. Sie wird vom Regierungsrat aufgehoben, sobald der Bilanzfehlbetrag abgetragen ist. Nach Ablauf von 25 Jahren wird die Sondersteuer automatisch aufgehoben.

Die Einführung der neuen Bestimmungen zum Abbau des Verlustvortrags, insbesondere die Möglichkeit der Erhebung einer befristeten, umfangmässig begrenzten und zweckgebundenen Sondersteuer, erfordert eine Verfassungsänderung. Die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen ist auf 1. Januar 2005 vorgesehen. Sie sollen erstmals auf den Voranschlag des Jahres 2006 angewendet werden.

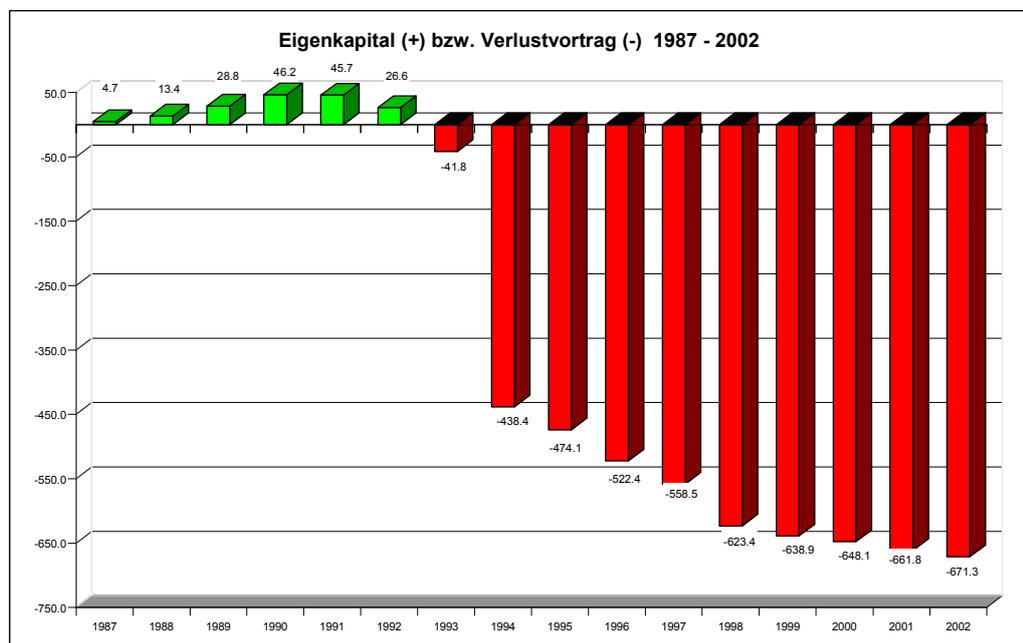
Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung über den Abbau des Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung.

1. Ausgangslage

Seit 1991 schliesst die Erfolgsrechnung des Kantons Solothurn in Folge defizitär ab. Bis 1993 war genügend Eigenkapital zur Deckung der Defizite vorhanden. 1993 reichte das Eigenkapital nicht mehr aus, um die jährlichen Defizite zu decken. Es entstand ein Verlustvortrag (alte Bezeichnung: Bilanzfehlbetrag), welcher seitdem stetig, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, angewachsen ist. Die stärkste Zunahme des Verlustvortrags (+ 396,6 Mio. Franken) war im Jahr 1994 zu verzeichnen. In diesem Jahr musste im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Solothurner Kantonalbank das Dotationskapital von 170 Mio. Franken zulasten der Staatsrechnung abgeschrieben werden und Rückstellungen in der Höhe von 193 Mio. Franken für zukünftig zu leistende Beiträge an die Sanierungskosten gebildet werden. Seit 1999 hat sich das Defizit markant verringert, aber eine ausgeglichene Rechnung konnte auch in den Jahren 1999 bis 2002 noch nicht vorgelegt werden. Der Verlustvortrag erreichte per Ende 2002 den Stand von 671,3 Mio. Franken.

Graphisch präsentiert sich die Entwicklung des Verlustvortrags wie folgt:



Die 1995 in die Finanzhaushaltsverordnung (FHV; BGS 611.22) aufgenommene „Defizitbremse“ (§6 Absätze 2 und 3) konnte das Ansteigen des Bilanzfehlbetrags (neu: Verlustvortrag) auch nicht verhindern. Als im Jahr 1999 die Voraussetzungen für den Einsatz der „Defizitbremse“ gegeben waren und der Regierungsrat deshalb mit dem Voranschlag 2000 eine Steuererhöhung von 10% beantragt hat, hat der Kantonsrat diese in der Dezembersession 1999 abgelehnt.

Gleichzeitig mit der Einführung der „Defizitbremse“ wurde im Jahr 1995 § 19 der FHV geändert. Nach diesem geänderten § 19 der FHV ist der Bilanzfehlbetrag (neu: Verlustvortrag) innerhalb von 5 Jahren in gleichmässigen Tranchen abzuschreiben. Mangels Ertragsüberschüssen in der Erfolgsrechnung konnte auch diese Bestimmung bisher nicht umgesetzt werden.

Die bisher bestehenden Regelungen mit dem Ziel der Verhinderung von zukünftigen Defiziten („Defizitbremse“) und zur Abtragung des bestehenden Verlustvortrags haben sich folglich nicht bewährt. Sie sollen deshalb durch wirksamere und verbindlichere Bestimmungen auf Verfassungsebene abgelöst werden. Das Haushaltgleichgewicht, wie es heute als finanzpolitischer Grundsatz in Art. 130a der Kantonsverfassung (KV BGS 111.1) verankert ist, soll nun mit zwei neuen Massnahmen wieder hergestellt werden. Einerseits sollen zukünftige Defizite vermieden werden, andererseits soll der bestehende Verlustvortrag und die damit verbundene Verschuldung abgetragen werden. Die zwei Massnahmenpakete unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig, aber in separaten Vorlagen:

1. In der Vorlage „Änderung der Kantonsverfassung; Defizit- und Steuererhöhungsbremse“ zeigen wir auf, mit welchen neu in der Verfassung verankerten Instrumenten zukünftige Defizite und damit ein weiteres Anwachsen des Verlustvortrags und der Verschuldung verhindert werden sollen.
2. Mit der vorliegenden Vorlage beantragen wir eine Lösung für den Abbau des bestehenden Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung vor.

Der gemeinsame Zweck beider Vorlagen ist die nachhaltige Sanierung der Kantonsfinanzen. Ein weiteres Ansteigen der Verschuldung soll verhindert und der Verlustvortrag beseitigt werden. Beides dient der Erweiterung des Handlungsspielraums bei der zukünftigen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in den Bereichen Bildung und Kultur, Gesundheit, Sicherheit, Wirtschaft und Infrastruktur und soll verhindern, dass übermässige Schuldenlasten auf künftige Generationen übertragen werden.

2. Modell zum Abbau des Verlustvortrags

Obwohl seit 1995 grosse Sparanstrengungen unternommen wurden und diverse Sanierungsprogramme erfolgreich abgeschlossen werden konnten, stieg der Verlustvortrag und damit die Verschuldung des Kantons weiter an. Die Sparanstrengungen wurden durch verschiedene Mehrbelastungen mehrheitlich exogener Art wieder neutralisiert und der bestehende Verlustvortrag konnte nicht wie in § 19 der Finanzhaushaltsverordnung vorgesehen abgebaut werden. Die Vorgabe aus § 19 Finanzhaushaltsverordnung erweist sich angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre als unrealistisch, da sich die Überschüsse in der Erfolgsrechnung vor Abschreibung des Verlustvortrags auf jährlich über 134 Mio. Franken (20% des Verlustvortrags von 671,3 Mio. Franken per 31. Dezember 2002) oder rund 25% der ganzen Staatssteuer (=Staatssteuer natürliche Personen, inkl. Quellen- und Kapitalabfindungssteuern, sowie Staatssteuer juristische Personen und Grundstückgewinnsteuer) belaufen müssten.

Die Vorgabe aus § 19 der Finanzhaushaltsverordnung zum Abbau des Verlustvortrags soll deshalb durch eine den realen Verhältnissen angemessene Bestimmung ersetzt werden und auf die Stufe Verfassung angehoben werden: Der bestehende Verlustvortrag soll neu nicht innerhalb von 5 Jahren, sondern innerhalb von 25 Jahren nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung abgetragen werden müssen. Die Frist von 25 Jahren erscheint im Vergleich zur entsprechenden Vorgabe für die Solothurner Gemeinden als relativ lang. Die relativ lange Abschreibungsfrist rechtfertigt sich damit, dass

der bestehende Verlustvortrag grösstenteils auf ein ausserordentliches Ereignis – den Zusammenbruch der Solothurner Kantonalbank – mit entsprechenden ausserordentlichen negativen finanziellen Folgen zurückzuführen ist. Mit einer kürzeren Abschreibungsdauer würden wiederum Zielvorgaben gemacht, die wie die heutige Bestimmung zum Abbau des Verlustvortrags in der Finanzhaushaltverordnung nicht eingehalten werden könnten.

Ein vollständiger Abbau des Verlustvortrags innerhalb von 25 Jahren bedeutet, dass jährlich mindestens 4 Prozent (1/25) des bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen Verfassungsbestimmung aufgelaufenen Verlustvortrags den Voranschlägen als Abschreibung belastet werden sollen, bis der Verlustvortrag vollständig abgebaut ist. Wäre die vorgesehene Verfassungsänderung per 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt worden, würde dies bedeuten, dass für die Abschreibung des per Ende 2002 bestehenden Verlustvortrags von 671,3 Mio. Franken ab Voranschlag 2004 jährlich mindestens 26,9 Mio. Franken budgetiert werden müssten. Die 26,9 Mio. Franken entsprechen rund 5 % der im Voranschlag 2003 budgetierten ganzen Staatssteuer von rund 538,1 Mio. Franken. Spätestens nach 25 Jahren ist der bestehende Verlustvortrag mit dieser Regelung abgeschrieben. Gleichzeitig kann mit dem Mittelzufluss, welcher aus dieser Abschreibung generiert wird, die notwendige Entschuldung vollzogen werden.

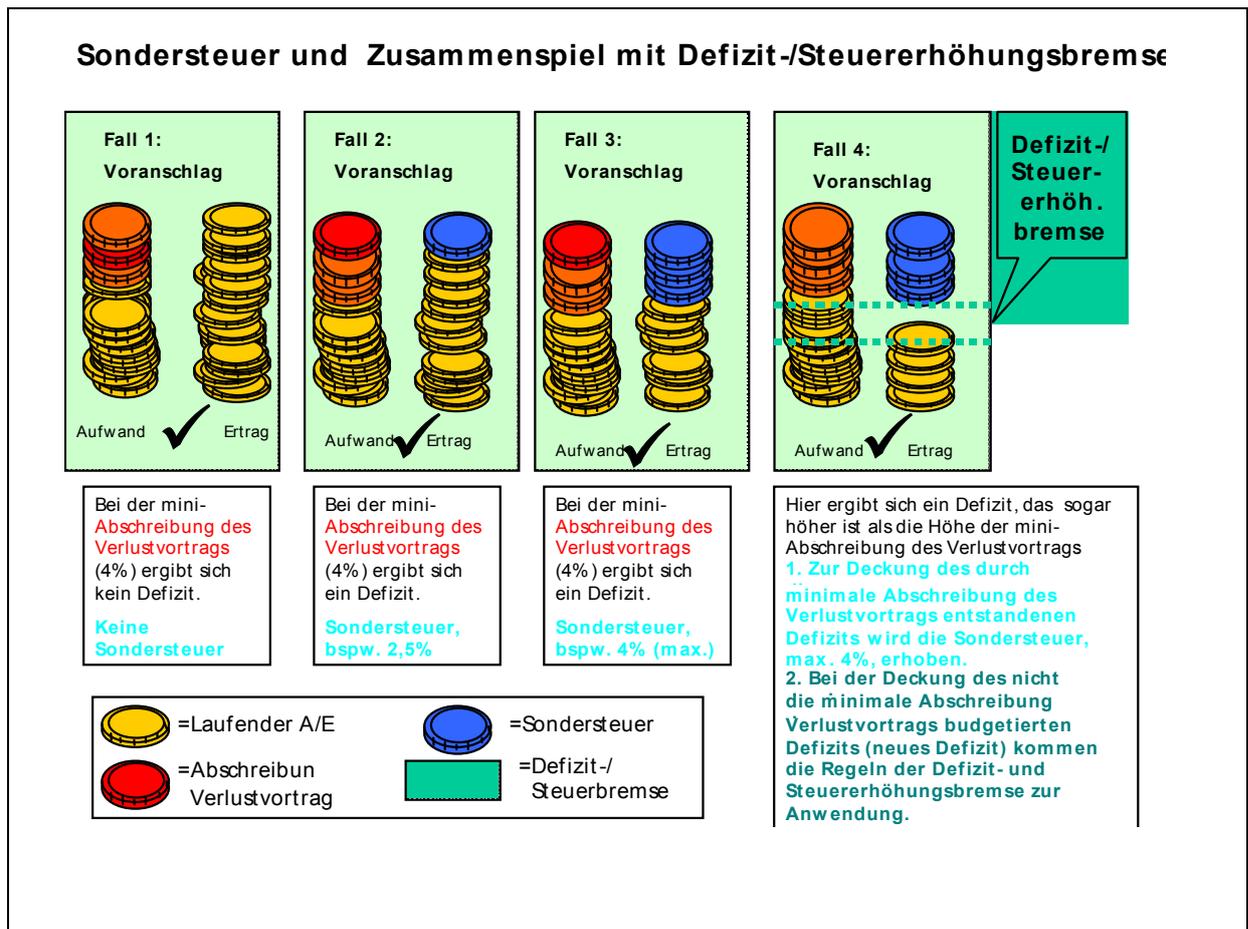
Der Zusammenhang zwischen Abschreibung Bilanzfehlbetrag und Entschuldung ist in der nachfolgenden Abbildung illustriert:

Bilanz vor Abschreibung Verlustvortrag		Bilanz nach Abschreibung Verlustvortrag im 1. Jahr	
Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven
Finanzvermögen (558 Mio. Fr.)	Fremdkapital (1'656 Mio. Fr.)	Finanzvermögen (558 Mio. Fr.)	Fremdkapital (1'656 Mio. Fr. - 27 Mio. Fr. = 1'629 Mio. Fr.)
Verwaltungsvermögen (447 Mio. Fr.)		Verwaltungsvermögen (447 Mio. Fr.)	
Vorschüsse an Spez.- finanz. (36 Mio. Fr.)		Vorschüsse an Spez.- finanz. (36 Mio. Fr.)	
Verlustvortrag (671 Mio. Fr.)		Verpflicht. für Spez.- finanz. (56 Mio. Fr.)	Verlustvortrag (671 Mio. Fr. - 27 Mio. Fr. = 644 Mio. Fr.)
<u>Nettoverschuldung: 1'118 Mio. Fr.</u>		<u>Nettoverschuldung: 1'091 Mio. Fr. (- 27 Mio. Franken!)</u>	

Weist ein Budget und / oder eine Rechnung nach Abschreibung der Jahrestrenche noch einen Ertragsüberschuss aus, so ist dieser zusätzlich für die Abtragung des Verlustvortrags zu verwenden (ausserordentliche Abschreibung). Das Ziel der vollständigen Abtragung des Verlustvortrags würde dann vor Ablauf der Frist von 25 Jahren erreicht.

Führt die Aufnahme der minimalen Abschreibung des Verlustvortrags hingegen zu einem Aufwandüberschuss, so ist zu dessen Beseitigung die Möglichkeit der Erhebung einer zweckgebundenen Sondersteuer (Zuschlag zur ganzen Staatssteuer) vorzusehen. Der Zuschlag soll dabei so bemessen sein, dass er lediglich den durch die minimale Abschreibung des Verlustvortrags entstandenen Aufwandüberschuss kompensiert. Die zweckgebundene Sondersteuer darf keinesfalls zur Deckung eines aus anderen Gründen entstandenen, neuen Defizits verwendet werden. In diesem Falle soll die "Defizit- und Steuererhöhungsbremse" greifen, deren Einführung wir Ihnen in einer separaten Vorlage beantragen. Die Sondersteuer soll umfangmässig zudem auf maximal 4 Prozent der ganzen Staatssteuer beschränkt sein. Reicht der Zuschlag von 4 Prozent nicht aus zur Eliminierung des durch die Abschreibung des Verlustvortrags verursachten Aufwandüberschusses, sind andere Massnahmen wie Ausgabenkürzungen oder Einnahmensteigerungen in der allgemeinen Staatsrechnung zur Beseitigung des Defizits vorzusehen.

Die verschiedenen möglichen, im vorherigen Absatz beschriebenen Situationen werden nachfolgend illustriert:



3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Beschlussesentwurfs

Der oben dargestellte Lösungsvorschlag zum Abbau des bestehenden Verlustvortrags bedingt Änderungen bzw. Ergänzungen in der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986:

- Änderung von Artikel 132 Absatz 1 KV: Buchstabe m) wird eingefügt

In Art. 132 Absatz 1 KV sind die Steuern, die der Kanton erheben kann, abschliessend aufgezählt. Im Absatz 3 desselben Artikels ist festgehalten, dass die Einführung einer neuen kantonalen Steuer einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung der vorgesehenen Sondersteuer zur Abtragung des Verlustvortrags wird durch das Einfügen von Buchstabe m) in Art. 132 Absatz 1 KV geschaffen. Zweck, Umfang und Geltungsdauer der Sondersteuer werden anschliessend im neu zu schaffenden Artikel 151 beschrieben.

- Neuer Artikel 151 KV

In Art. 151 Absatz 1 ist festgehalten, dass der Verlustvortrag per 31. Dezember 2005 innerhalb von 25 Jahren vollständig abgebaut werden muss. Bis zur vollständigen Abtragung des Verlustvortrags sind in den Voranschlägen jeweils mindestens 4% des Verlustvortrags per 31. Dezember 2005 als Abschreibung zu belasten.

In Absatz 2 ist geregelt, dass ein allfälliger durch die minimale Jahresrate nach Absatz 1 im Voranschlag entstehender Aufwandüberschuss durch die Erhebung einer Sondersteuer kompensiert werden soll. Die Sondersteuer wird als Zuschlag zur ganzen Staatssteuer erhoben und darf maximal 4 Prozent der ganzen Staatssteuer betragen.

Mit Absatz 3 wird der Regierungsrat ermächtigt, die Sondersteuer aufzuheben, sobald der per 31. Dezember 2005 bestehende Verlustvortrag abgetragen ist. Gemäss Absatz 1 ist dies spätestens nach 25 Jahren der Fall. Nach Ablauf dieser Zeitperiode wird die Sondersteuer zum Abbau des Verlustvortrags automatisch aufgehoben.

4. Vernehmlassungsergebnisse

Die Ergebnisse der in der Zeit vom Oktober 2002 bis Ende Januar 2003 durchgeführten Vernehmlassung zu dieser Vorlage können wie folgt zusammengefasst werden¹:

- a. Die Ablösung der bisherigen Bestimmungen zum Abbau des Verlustvortrags in der Finanzhaushaltsverordnung und die Verankerung der Neuregelung auf Verfassungsstufe wird mehrheitlich als notwendig erachtet.
- b. Die vorgesehene maximale Abschreibungsdauer des bestehenden Bilanzfehlbetrags von 20 Jahren wird zwar als lang, aber realistisch und deshalb angemessen beurteilt.
- c. Die Einführung einer zweckgebunden, befristeten Sondersteuer von maximal 5% (Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage) der ganzen Staatssteuer stösst bei der Hälfte der Antwortenden (7) auf Ablehnung. 5 Vernehmlassungsteilnehmer befürworteten die Massnah-

¹ Die detaillierten Ergebnisse können dem Bericht „Vernehmlassungsverfahren über die Vorlagen zur Herstellung des Finanzhaushaltsgleichgewicht – Die Ergebnisse“, Beilage zum RRB Nr. 2003/763 vom 29. April 2003 entnommen werden.

me vorbehaltlos; 2 Vernehmlasser sind der Ansicht, dass die Sondersteuer nur mit dem obligatorischen Referendum eingeführt werden darf.

Aufgrund der recht hohen Ablehnungsquote der zweckgebundenen, befristeten Sondersteuer (vgl. Abschnitt c. oben) haben wir den Maximalsatz dieser Steuer von 5 auf 4% der ganzen Staatssteuer gesenkt. Weiter möchten wir festhalten, dass die Sondersteuer nur eingesetzt wird, wenn andere, insbesondere ausgabenseitige Massnahmen, nicht ausreichen, um das Ziel der ausgeglichenen Rechnung (inkl. Abschreibung des bestehenden Verlustvortrags mit 4%) zu erreichen. Weiter darf die Sondersteuer nicht zur Deckung neu geschaffener Defizite verwendet werden.

5. Rechtliches

Änderungen der Kantonsverfassung unterliegen dem obligatorischen Referendum und sind vom Kantonsrat zwei Mal zu beraten.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und der Änderung der Kantonsverfassung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

7. Beschlussesentwurf

Änderung der Kantonsverfassung; Abbau des Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 25. November 2003 (RRB Nr. 2003/2155), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986²⁾ wird wie folgt geändert:

Als Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe m) wird eingefügt:

m) Sondersteuer nach Artikel 151.

Als Artikel 151 wird eingefügt:

Art. 151. Sondersteuer zum Abbau des Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung

¹⁾ Der Verlustvortrag per 31. Dezember 2005 wird innerhalb von 25 Jahren abgebaut. Bis zum vollständigen Abbau des Verlustvortrags werden den Voranschlägen jeweils mindestens 4 Prozent des Verlustvortrags per 31. Dezember 2005 als Abschreibung Verlustvortrag belastet.

²⁾ Soweit durch die minimale Jahresrate nach Absatz 1 im Voranschlag ein Aufwandüberschuss entsteht, ist ein Zuschlag von höchstens vier Prozent der ganzen Staatssteuer als Sondersteuer zu erheben.

³⁾ Der Regierungsrat hebt die Sondersteuer auf, sobald der Verlustvortrag nach Absatz 1 abgebaut ist. Sie fällt spätestens nach 25 Jahren dahin.

II.

Diese Änderung tritt nach Annahme durch das Volk am 1. Januar 2005 in Kraft. Sie ist erstmals auf den Voranschlag des Jahres 2006 anwendbar.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Amt für Finanzen (2; N:\08 Projekte\Schuldenbremse\KRVorlage\B+EAbbau_Bilanzfehlbetrag_neu.doc)

Finanzdepartement

Finanzkontrolle

Departemente (5)

Staatskanzlei

GS

BGS