

Änderung der Kantonsverfassung

- 1. Einführung Defizit- und Steuererhöhungsbremse***
- 2. Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 25. November 2003, RRB Nr. 2003/2161

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Kurzfassung | 3 |
| 1. Ausgangslage..... | 5 |
| 2. Bestehende kantonale Regelungen betreffend Haushaltgleichgewicht | 5 |
| 2.1 Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) | 5 |
| 2.2 Finanzhaushaltsverordnung vom 21. Januar 1981 (FHV; BGS 611.22)..... | 6 |
| 2.3 Wirkungen der bestehenden Regelungen zum Haushaltgleichgewicht | 8 |
| 3. “Haushaltsziel 2001” und “Schuldenbremse” des Bundes..... | 9 |
| 3.1 “Haushaltsziel 2001” des Bundes..... | 9 |
| 3.2 “Schuldenbremse des Bundes”..... | 9 |
| 4. Beschlussesentwurf 1: Übertragung des Prinzips des “Haushaltsziels 2001” Bund auf den kantonalen Finanzhaushalt (Erfüllung Motion “Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen”)..... | 10 |
| 4.1 Beschlussesentwurf 1: Erfüllung der Motion “Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen” der FdP / JL-Fraktion..... | 12 |
| 4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Beschlussesentwurfs 1..... | 13 |
| 4.2.1 Dringlichkeitsrecht..... | 13 |
| 4.2.2 Übertragung des “Haushaltsziels 2001” des Bundes auf den Kanton Solothurn | 14 |
| 4.3 Würdigung der Ausführungen im Kapitel 4: Umsetzung der Motion ist überholt..... | 15 |
| 5. Bechlussesentwurf 2: Einführung einer “Defizit- und Steuererhöhungsbremse” | 16 |
| 5.1 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Beschlussesentwurfs 2 | 16 |
| 5.1.1 Dringlichkeitsrecht..... | 16 |
| 5.1.2 Defizit- und Steuererhöhungsbremse..... | 16 |
| 5.2 Würdigung der Ausführungen im Kapitel 5: Defizit- und Steuererhöhungsbremse sind zukunfts- und lösungsorientiert | 19 |
| 6. Vernehmlassungsergebnisse | 20 |
| 7. Rechtliches..... | 22 |
| 8. Antrag..... | 23 |
| 9. Beschlussesentwurf 1..... | 25 |
| 10. Beschlussesentwurf 2 | 28 |

Kurzfassung

Im Mai 2000 hat der Kantonsrat die Motion „Ausgleich des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der Fraktion FdP / JL überwiesen. Die Motion verlangt einerseits den Ersatz der heute in der Finanzhaushaltsverordnung verankerten sog. „Defizitbremse“ durch ein Modell analog dem in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung definierten „Haushaltsziel 2001“ des Bundes, andererseits die Einführung von Dringlichkeitsrecht. Mit dem Modell „Haushaltsziel 2001“ sollen die Ausgabenüberschüsse stufenweise und innerhalb von drei Jahren verringert werden, bis der Rechnungsausgleich erreicht ist. Mit dem neu einzuführenden Dringlichkeitsrecht sollen die Voraussetzungen für ein rasches Inkrafttreten von Gesetzes- oder Verordnungsänderungen zur Sanierung des Haushaltgleichgewichtes geschaffen werden.

Seit der Überweisung der Motion sind drei Jahre vergangen und zwischenzeitlich hat sich die Finanzlage des Kantons Solothurn stabilisiert. In den Staatsrechnungen der letzten vier Jahre sind zwar immer noch Defizite zu verzeichnen, aber der in Greifnähe gerückte Ausgleich ist wiederum gefährdet. Die Vorgabe einer etappenweisen Reduktion der Ausgabenüberschüsse über drei Jahre ist damit unseres Erachtens hinfällig geworden, da diese Forderung heute schon weitgehend erfüllt ist.

Anstelle eines Modells analog demjenigen zum „Haushaltsziel 2001“ beantragen wir Ihnen deshalb die Verankerung einer wirksamen Defizitbremse in der Verfassung, die in Zukunft die Behörden zu einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung (früher: Laufende Rechnung) verpflichtet. Flankierend dazu soll eine Steuererhöhungsbremse eingeführt werden. Im Unterschied zur Motion der FdP / JL ist deshalb gemäss unserem Antrag eine allgemeine Steuererhöhung zur zukünftigen Defizitvermeidung nicht für alle Zeiten ausgeschlossen, aber erschwert (Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates ist erforderlich). Mit diesem Erschwernis soll unserer Absicht, die Staatsfinanzen in erster Linie ausgabenorientiert ins Lot zu bringen, Nachdruck verliehen werden. Andererseits möchten wir die Möglichkeit einer Steuererhöhung nicht gänzlich ausschliessen. Sie erlaubt künftigen Generationen, flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Bedürfnisse reagieren zu können. Weiter soll gleichzeitig mit der Einführung der Defizit- und der Steuererhöhungsbremse das mit der Motion der FdP / JL-Fraktion geforderte Dringlichkeitsrecht eingeführt werden.

Mit der Defizit- und der Steuererhöhungsbremse sowie dem Dringlichkeitsrecht soll vermieden werden, dass der Kanton in Zukunft wieder Defizite schreibt, die zu einer Erhöhung des Verlustvortrags (alte Bezeichnung: Bilanzfehlbetrag) und der damit verbundenen Verschuldung führen. Die neuen Regelungen tragen aber nicht zum Abbau der „Altlasten“, des bestehenden Verlustvortrags, bei. Zum Abbau des bestehenden Verlustvortrags unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig eine separate Vorlage („Änderung der Kantonsverfassung; Abbau Verlustvortrag und der damit verbundenen Verschuldung“).

Sehr geehrte Frau Präsidentin
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung der Kantonsverfassung zur Einführung einer Defizit- und Steuererhöhungsbremse sowie von Dringlichkeitsrecht.

1. Ausgangslage

Am 9. Mai 2000 hat der Kantonsrat die Motion „Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der Fraktion FdP / JL mit 65 zu 40 Stimmen überwiesen. Der Text der Motion lautet wie folgt:

„Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die den Ersatz der heute in der Finanzhaushaltsverordnung geregelten sog. ‚Defizitbremse‘ durch ein Modell analog dem in Art. 23 der Übergangsbestimmungen zur [alten] Bundesverfassung definierten ‚Haushaltsziel 2001‘ vorsieht. Die Ausgabenüberschüsse sind ohne Steuererhöhung durch Einsparungen und strukturelle Massnahmen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich erreicht ist. Dafür ist eine Zeitspanne von 3 Jahren vorzusehen. Gleichzeitig ist eine Verfassungsbestimmung vorzusehen, welche die sofortige Inkraftsetzung von Gesetzen und kantonsrätlichen Verordnungen sowie deren Änderungen ermöglicht (Dringlichkeitsrecht)“.

Begründet wird der parlamentarische Vorstoss damit, dass der Staatshaushalt zwingend ins Gleichgewicht gebracht werden müsse. Dafür seien verbindliche Ziele auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zu definieren, im Rahmen welcher das Defizit schrittweise zu senken sei, bis die Rechnung spätestens im Jahr 2003 ausgeglichen werden könne. Für jedes Jahr sei ein Zwischenziel zu formulieren. Für den Fall, dass die Ziele im ordentlichen Budgetprozess nicht erreicht werden könnten, seien obligatorische Korrekturmassnahmen (Sparmassnahmen und strukturelle Änderungen) vorzusehen.

Sobald das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung erreicht sei, sei eine dauerhafte Regelung vorzusehen, die neue Defizite verhindere und einen Schuldenabbau ermögliche. Automatische Steuererhöhungen seien weder im Rahmen der kurz- und mittelfristigen Massnahmen zum Ausgleich der Erfolgsrechnung (früher: Laufende Rechnung) noch in den mittel- und langfristigen Massnahmen zur Verhinderung neuer Defizite vorzusehen.

Dringlichkeitsrecht sei vorzusehen, damit rasch und effizient gehandelt werden könne und die zur Reduktion der Ausgabenüberschüsse allenfalls nötigen Gesetzes- und Verordnungsänderungen ohne Verzug in Kraft gesetzt werden könnten. Erlasse, die auf diesem Wege in Kraft gesetzt würden, seien in der Geltungsdauer zu befristen, aber zur Wahrung der Volksrechte nicht dem Referendum zu entziehen. Sollte ein dringlich in Kraft gesetzter Erlass in einer allfälligen obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung abgelehnt werden, so solle er ein Jahr nach dem Inkrafttreten automatisch ausser Kraft treten und nicht mehr erneuert werden können.

2. Bestehende kantonale Regelungen betreffend Haushaltgleichgewicht

2.1 Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1)

In Art. 130 der Kantonsverfassung sind die finanzpolitischen Grundzüge aufgeführt. Denen zufolge ist der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Die Erfolgsrechnung (früher: Laufende Rechnung) soll in der Regel ausgeglichen sein. Der Kanton hat seine Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben abzustimmen. Alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben sind zum Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen.

2.2 Finanzhaushaltsverordnung vom 21. Januar 1981 (FHV; BGS 611.22)

Die Finanzhaushaltsverordnung enthält verschiedene Bestimmungen zur Führung des Finanzhaushalts und dem Haushaltgleichgewicht:

- § 2 FHV, Grundsätze

§ 2 der Finanzhaushaltsverordnung verlangt, dass die Haushaltführung sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und des Haushaltgleichgewichts zu richten habe.

- § 6 FHV, Haushaltgleichgewicht

In § 6 der Finanzhaushaltsverordnung ist näher ausgeführt, was unter dem Grundsatz des Haushaltgleichgewichts zu verstehen ist. Gemäss § 6 Abs. 1 ist die Laufende Rechnung (neu: Erfolgsrechnung) mittelfristig auszugleichen.

Mit Kantonsratsbeschluss vom 5. Juli 1995 (KRB 71/95) wurde der Paragraph um zwei Absätze erweitert, welche die Bestimmungen zur sogenannten „Defizitbremse“ enthalten. Ausschlaggebend für diese im Jahr 1995 vorgenommene Änderung der Finanzhaushaltsverordnung war die Feststellung, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht gewährleisten, dass das Haushaltgleichgewicht auch tatsächlich eingehalten wird. Die in der Verfassung enthaltene Verpflichtung zum Ausgleich der Erfolgsrechnung gaben keine konkreten Anhaltspunkte für den Zeitpunkt und das Ausmass der zu ergreifenden Steuerungsmassnahmen. Mit § 6 Absatz 2 und 3 wurden 1995 deshalb Kriterien in die Finanzhaushaltsverordnung eingeführt, die den Spielraum für Abweichungen vom Ausgleich der Erfolgsrechnung klar definieren und damit auch den Zeitpunkt für die Ergreifung von Steuerungsmassnahmen festlegen.

§ 6 Absatz 2 sieht denn vor, dass der Steuerfuss zwingend so festgesetzt werden soll, dass ein allfälliger Aufwandüberschuss im Voranschlag der Erfolgsrechnung den geschätzten Ertrag von 5% der ganzen Staatssteuer der natürlichen Personen nicht übersteigt. Zuschläge bis zu 10% der ganzen Staatssteuer kann der Kantonsrat jährlich im Zusammenhang mit dem Voranschlag beschliessen. Weitere Zuschläge unterliegen der Volksabstimmung (§ 5 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuer vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11).

§ 6 Absatz 3 schliesslich sieht vor, dass in finanziell guten Zeiten der Zuschlag gesenkt werden kann. Konkret kann der Zuschlag, der für die Senkung des Defizits gemäss § 6 Abs. 2 benötigt würde, reduziert werden, wenn das Eigenkapital den Betrag von 25 Prozent des budgetierten Ertrags der Staatssteuer der natürlichen Personen übersteigt. Das Eigenkapital steht damit in konjunkturell schlechteren Zeiten als Reserve für eine mehrjährige Phase von begrenzten Defiziten zur Verfügung.

- § 19 FHV, Abschreibungen des Bilanzfehlbetrags

Gleichzeitig mit der Änderung von § 6 wurde 1995 auch § 19 der Finanzhaushaltsverordnung geändert. Der bisherige Wortlaut („Der Bilanzfehlbetrag ist mittelfristig abzuschreiben“) wurde durch klare Terminvorgaben ersetzt („Der Bilanzfehlbetrag ist innerhalb von 5 Jahren in gleichen Tranchen abzuschreiben“).

Die 1995 vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen zu den §§ 6 und 19 der Finanzhaushaltsverordnung traten am 1. Januar 2000 in Kraft, wurden aber bisher nicht vollzogen (vgl. dazu Abschnitt 2.3).

2.3 Wirkungen der bestehenden Regelungen zum Haushaltgleichgewicht

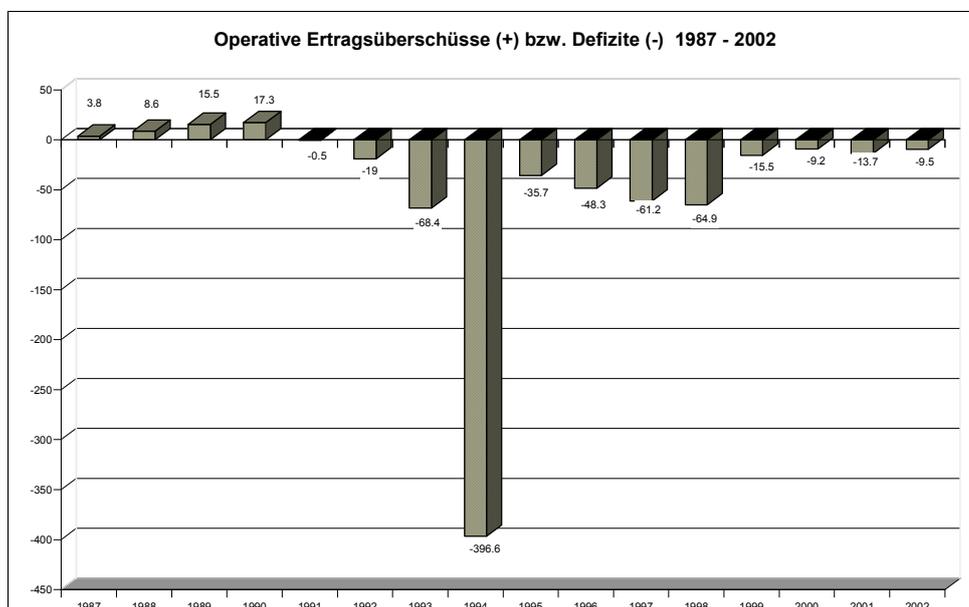
Mit den 1995 eingeführten Neuerungen in der Finanzhaushaltsverordnung sollte verhindert werden, dass der Staatshaushalt in rasch wachsende strukturelle Defizite abgleitet und eine sanierungsbedürftige Bilanz entsteht.

Seit 1991 schliesst die Erfolgsrechnung in Folge defizitär ab. Bis 1993 war genügend Eigenkapital zur Deckung der jährlichen Defizite der Erfolgsrechnung vorhanden. 1993 reichte das Eigenkapital nicht mehr aus, um das Defizit zu decken. Es entstand ein Verlustvortrag, 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 mussten 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 – 2002 noch nicht vorgelegt werden. Der Verlustvortrag nahm weiter zu und insbesondere konnte auch § 19 der Finanzhaushaltsverordnung nicht vollzogen werden.

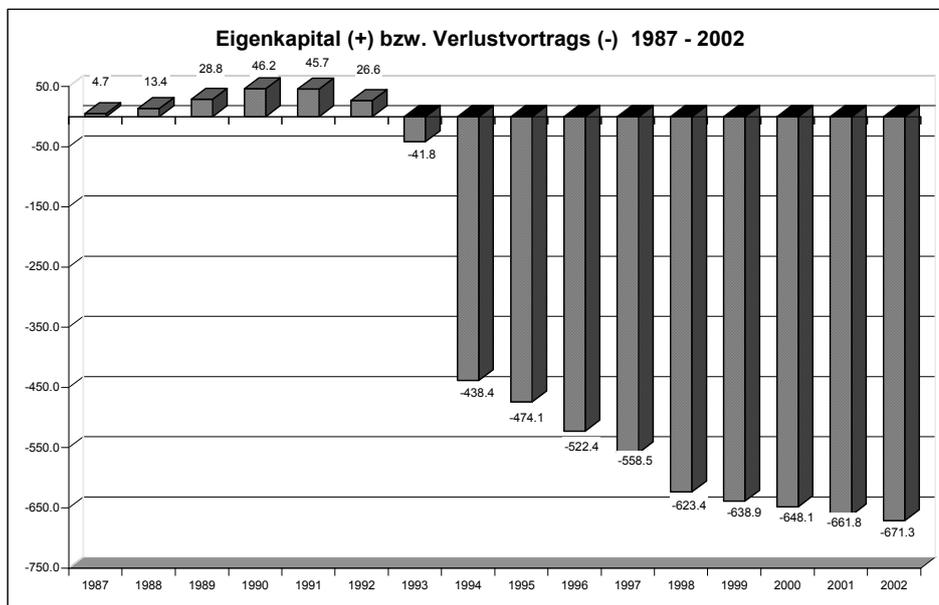
Einen von uns, gestützt auf die Bestimmungen zur „Defizitbremse“ in der Finanzhaushaltsverordnung, beantragter Zuschlag von 10% zur ganzen Staatssteuer für das Jahr 2000 hat der Kantonsrat in der Budgetsession Dezember 1999 abgelehnt. Da im Kantonsrat der politische Wille zum Vollzug von § 6 der Finanzhaushaltsverordnung nicht vorhanden war, haben wir in den Folgejahren darauf verzichtet, den entsprechenden Antrag erneut zu stellen. Die 1995 geänderten §§ 6 und 19 der Finanzhaushaltsverordnung wurden somit letztlich bis heute nie vollzogen. Statt dessen hat der Kantonsrat am 5. Juli 2000 die im November 1999 eingereichte Motion „Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der Fraktion FdP / JL überwiesen, welche einen Ersatz der in der Finanzhaushaltsverordnung verankerten „Defizitbremse“ fordert.

In den folgenden Graphiken sind einige zentrale Kennzahlen zum solothurnischen Finanzhaushalt für die Periode 1987–2002 graphisch dargestellt:

- Operative Ergebnisse der Erfolgsrechnung (1987 – 2002)



- Entwicklung Eigenkapital bzw. Verlustvortrags (1987 – 2002)



3. “Haushaltsziel 2001” und “Schuldenbremse” des Bundes

3.1 “Haushaltsziel 2001” des Bundes

Das „Haushaltsziel 2001“ des Bundes, vom Volk 1998 angenommen, hatte die ausgabenseitige Sanierung des Bundeshaushalts zum Gegenstand. Gemäss Art. 196 Ziffer 12 (Übergangsbestimmungen zu Art. 126, Haushaltführung) der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sollen die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung (= Zusammenschluss aus dem Ergebnis der Laufenden Rechnung, ohne Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen, und dem Ergebnis der Investitionsrechnung) des Bundes durch Einsparungen verringert werden, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist. Im erwähnten Artikel wurden konkrete Höchstgrenzen für zulässige Ausgabenüberschüsse der Finanzrechnung (1999: 5 Mia. Franken, 2000: 2,5 Mia. Franken und ab 2001 zwei Prozent der Einnahmen oder rund 1 Mia. Franken) gesetzt. Die Bestimmungen zum „Haushaltsziel 2001“ sollten solange gelten, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung abgelöst werden können.

Welche Ergebnisse wurden erzielt? Im Jahr 1999 betrug der Ausgabenüberschuss der Finanzrechnung des Bundes 2,6 Mia. Franken (6% der Einnahmen). 2000 konnte ein Einnahmenüberschuss von 4,5 Mia. Franken erzielt werden und 2001 betrug der Ausgabenüberschuss 1,1 Mia. Franken (2,2% der Einnahmen). Über alle drei Jahre betrachtet hat der Bund damit das „Haushaltsziel 2001“ erreicht.

3.2 “Schuldenbremse des Bundes”

Im Dezember 2001 hat das Schweizer Stimmvolk Ja gesagt zum neuen Instrument der „Schuldenbremse“, welches auf Verfassungsstufe die Übergangsbestimmung zum „Haushaltsziel 2001“ ablöst. Mit der „Schuldenbremse“ wird kein Abbau der Bundesschulden und damit des Fehlbetrags in der Bilanz angestrebt. Im Vordergrund steht das Ziel, diese Grössen möglichst zu stabilisieren. Mit dem neuen Instrument soll jedoch ermöglicht werden, das Verhältnis zwischen Bundesschulden und dem Bruttoinlandprodukt (BIP) – die sog. Schuldenquote – sukzessive zu reduzieren. Die Schulden werden längerfristig konstant bleiben, während das BIP wächst.

4. **Beschlussesentwurf 1: Übertragung des Prinzips des “Haushaltsziels 2001” Bund auf den kantonalen Finanzhaushalt (Erfüllung Motion “Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen”)**

Im ersten Jahr, 1999, durfte gemäss „Haushaltsziel 2001“ des Bundes der Ausgabenüberschuss nicht mehr als 5 Mia. Franken betragen. Die 5 Mia. Franken entsprachen im Jahr 1999 rund 12 Prozent der Einnahmen der Finanzrechnung des Bundes. Die Vorgabe des maximalen Ausgabenüberschusses von 2,5 Mia. Franken im Jahr 2000 entsprach rund 5 Prozent der Einnahmen und in den Folgejahren sollte der maximale Ausgabenüberschuss auf 2 Prozent der Einnahmen des Bundes begrenzt sein. Ziel ist es, die Zunahme der Fremdfinanzierung zu minimieren und einen Selbstfinanzierungsgrad von nahezu 100% zu erreichen.

Was würde eine Übertragung des „Haushaltsziels 2001“ des Bundes auf die Verhältnisse des Kantons Solothurn bedeuten? Im Jahr 2002 betragen die Gesamteinnahmen (Erträge der Erfolgsrechnung und Einnahmen der Investitionsrechnung, ohne Erträge aus internen Verrechnungen, Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Durchlaufposten) rund 1,5 Mia. Franken. Soll der maximal zulässige Ausgabenüberschuss wie beim Bund im ersten Jahr auf rund 12 Prozent der Gesamteinnahmen beschränkt sein, würde dies den Betrag von rund 175 Mio. Franken ergeben. Effektiv konnte im Jahr 2002 bei einem Selbstfinanzierungsgrad von 100,4% ein Finanzierungsüberschuss von rund 0,3 Mio. Franken erzielt werden. Im Jahr 2003 ist ein Finanzierungsfehlbetrag von 10,1 Mio. Franken (Selbstfinanzierungsgrad: 88%) budgetiert und für das Jahr 2004 verlangt die Finanzkommission wiederum einen Selbstfinanzierungsgrad von 100%.

Wie obige Ausführungen zeigen, liegt der Finanzierungsfehlbetrag aktuell bereits deutlich unter den Vorgaben, die sich aus einer direkten Übertragung des „Haushaltsziels 2001“ des Bundes auf den Kanton Solothurn ergeben würden. Das „Haushaltsziel 2001“ des Bundes wird also bereits heute weitgehend erfüllt. Die Anwendung der Bestimmungen des „Haushaltsziels 2001“ führt damit nicht zu einer Verbesserung der Finanzlage des Kantons Solothurn und verhindert insbesondere auch nicht ein Anwachsen des Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung in den Übergangsjahren. Das „Haushaltsziel 2001“ ist auch nicht in der Lage, langfristig ein Ansteigen des Verlustvortrags und eine Zunahme der Verschuldung zu verhindern. Zukunftsgerichtet ist beim Bund die sogenannte „Schuldenbremse“, der Volk und Stände im Dezember 2001 zugestimmt haben. Das „Haushaltsziel“ diente beim Bund von Anfang an nur als Übergangslösung zur Konsolidierung der Finanzen und damit zur Schaffung einer guten Ausgangslage für die Inkraftsetzung der Schuldenbremse.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich eine 1:1-Übertragung des „Haushaltsziels 2001“ des Bundes auf den Kanton Solothurn zum heutigen Zeitpunkt erübrigt. Die Vorgaben, die das „Haushaltsziel 2001“ vorsieht, sind im Kanton Solothurn bereits erfüllt. Wir präsentieren nachfolgend den-

noch einen Beschlussesentwurf (Beschlussesentwurf 1), welcher entsprechend der Motion eine Übertragung des „Haushaltsziel 2001“ des Bundes auf den Kanton Solothurn beinhaltet.

4.1 Beschlussesentwurf 1: Erfüllung der Motion „Ausgleich des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der FdP / JL-Fraktion

Die Motion „Ausgleich des Finanzhaushaltes durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der FdP / JL-Fraktion verlangt,

- die Schaffung von Dringlichkeitsrecht (Verfassungsbestimmung, welche die sofortige Inkraftsetzung von Gesetzen und kantonsrätlichen Verordnungen ermöglicht) und
- eine Übertragung der Bestimmungen des „Haushaltsziels 2001“ auf die solothurnischen Verhältnisse mit einer verfassungsmässigen Verankerung.

In ihrer Motion verlangte die FdP / JL-Fraktion ferner die Einführung von Dringlichkeitsrecht auf Verfassungsstufe, damit Gesetze und kantonsrätliche Verordnungen sowie deren Änderungen sofort in Kraft gesetzt werden können. Dringlichkeitsrecht sei nach der Vorstellung der Motionärin vorzusehen, damit rasch und effizient gehandelt werden könne und die zur Reduktion der Ausgabenüberschüsse allenfalls nötigen Gesetzes- und Verordnungsänderungen ohne Verzug in Kraft treten könnten. Erlasse, die auf diesem Weg in Kraft gesetzt würden, seien zu befristen, aber zur Wahrung der Volksrechte nicht dem Referendum zu entziehen. Sollte ein dringlich in Kraft gesetzter Erlass in einer allfälligen obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung abgelehnt werden, so soll er ein Jahr nach dem Inkrafttreten automatisch ausser Kraft treten und soll nicht mehr erneuert werden können.

Mit der Übertragung der Bestimmungen des „Haushaltsziels 2001“ auf den Kanton Solothurn soll sichergestellt werden, dass der Staatshaushalt ins Gleichgewicht gebracht wird. Die heute in der Finanzhaushaltsverordnung verankerte „Defizitbremse“ soll durch Bestimmungen zum Haushaltgleichgewicht auf Verfassungsstufe abgelöst werden. Wie oben erwähnt, verhindert das „Haushaltsziel 2001“ nicht automatisch den Aufbau eines Verlustvortrags und der damit verbundenen Verschuldung. Neben der zunehmenden Verschuldung stellt aber insbesondere der anwachsende Verlustvortrag im Kanton Solothurn ein Problem dar. Der Begründung der Motionärin (vgl. Abschnitt 1) kann denn auch entnommen werden, dass sie den Schwerpunkt auf die Verhinderung von Defiziten setzt. Mit einer Begrenzung der zulässigen Defizite soll erreicht werden, dass der Verlustvortrag nicht weiter anwächst. Gleichzeitig wird damit auch die Zunahme der Verschuldung gebremst. Analog dem „Haushaltsziel 2001“ sind deshalb absolute Grenzwerte für die Defizite in den ersten zwei Jahren in die Übergangsbestimmungen der Kantonsverfassung aufzunehmen, und für das dritte Jahr ist eine Regel zu definieren, welche das Defizit in Beziehung zu einer Ertragsgrösse setzt, wobei darauf zu achten ist, dass die Defizite von Jahr zu Jahr kleiner werden. Im Jahr 2001 betrug das operative Defizit 13,7 Mio. Franken, im Jahr 2002 9,5 Mio. Franken. Für das Jahr 2003 ist ein operatives Defizit von 15,8 Mio. Franken budgetiert und für das Jahr 2004 verlangt die Finanzkommission grundsätzlich eine ausgeglichene Rechnung. Das budgetierte operative Defizit 2003 (rund 16 Mio. Franken) soll den Grenzwert für das erste Jahr nach Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung bilden.

Da die Verfassungsänderung zweimal im Kantonsrat beraten werden und anschliessend eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, kann die Neuregelung frühestens im Jahr 2005, mit Wirkung auf den Voranschlag 2006, in Kraft treten. Im zweiten Jahr, 2006 mit Wirkung auf den Voranschlag 2007, soll das operative Defizit noch maximal die Hälfte des ersten Jahres, also maximal 8 Mio. Franken betragen. Im Rechnungsjahr 2008 schliesslich soll das operative Defizit auf weniger als 1 Prozent der ganzen Staatssteuer der natürlichen Personen abgebaut sein. Dies entspricht nach heutiger Schätzung rund 5 Mio. Franken.

4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Beschlussesentwurfs 1

4.2.1 Dringlichkeitsrecht

Wir schlagen Ihnen die Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Sanierung des Haushaltgleichgewichtes vor, wie es die vom Kantonsrat überwiesene Motion verlangt. Nachdem die Einführung von Dringlichkeitsrecht in der Vernehmlassung auf wenig Gegenliebe gestossen ist, haben wir das in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene generelle Dringlichkeitsrecht auf die Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes beschränkt.

Nachfolgend werden die für die Einführung des Dringlichkeitsrechts notwendigen Verfassungsänderungen einzeln aufgeführt und kommentiert.

- Änderung von Artikel 35 / Artikel 36 der Kantonsverfassung

Artikel 35 und 36 regeln, welche Erlasse dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen. Da aufgrund des zu schaffenden Dringlichkeitsrechts auch alle auf dem dringlichen Wege beschlossenen Gesetze und kantonsrätlichen Verordnungen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen sollen, ist bei den Artikeln 35 und 36 eine entsprechende Ergänzung (Vorbehalt) anzubringen.

- Ergänzung von Artikel 71 der Kantonsverfassung

Artikel 71 der Kantonsverfassung umschreibt die Kompetenzen des Kantonsrates als gesetzgebende Behörde. Er erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Zudem erlässt er die Einführungsvorschriften zum Bundesrecht in Form der Verordnung, sofern darin nicht grundlegende und wichtige Bestimmungen enthalten sind, welche in Form des Gesetzes erlassen werden müssen.

Zur Einführung von Dringlichkeitsrecht muss die Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrates erweitert werden, indem er Gesetze und Verordnungen, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, sofort in Kraft setzen kann. Zu diesem Zweck muss Artikel 71 der Kantonsverfassung mit einem Absatz 3 und einem Absatz 4 ergänzt werden.

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 3 soll der Kantonsrat die Befugnis erhalten, Gesetze sowie gestützt auf Art. 71 Abs. 1 der Kantonsverfassung oder gestützt auf ein Gesetz erlassene Verordnungen, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, sofort in Kraft zu setzen. Solche Erlasse sind zu befristen. Sie unterstehen der nachträglichen obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, wenn sie mehr als ein Jahr gelten sollen. Welche Erlasse (Gesetze oder kantonsrätliche Verordnungen) der obligatorischen oder der fakultativen Volksabstimmung unterstehen, ergibt sich aus Art. 35 Abs. 1 Buchstabe d KV sowie aus Art. 36 Abs. 1 Buchstabe b KV:

Dringlich in Kraft gesetzte Gesetze und Verordnungen, sind am nächstmöglichen Abstimmungstermin der Volksabstimmung zu unterbreiten (neuer Art. 71 Abs. 4 KV). Ausgangspunkt ist der Beschluss des Kantonsrates bezüglich Gesetzen, welche dem obligatorischen Referendum unterstehen, weil sie bei der Schlussabstimmung das „Zwei-Drittels-Mehr“ nach Art. 35 Abs. 1 Buchstabe d KV nicht

erreicht haben. Ausgangspunkt bezüglich den übrigen Gesetzen und den kantonsrätlichen Verordnungen ist das Datum der Einreichung der nötigen gültigen Unterschriften, womit eine Volksabstimmung verlangt wird. Unter dem Begriff „nächstmöglicher Abstimmungstermin“ darf nicht der nächstfolgende Abstimmungstermin verstanden werden. Dem Regierungsrat muss die bereits heute benötigte Frist von ca. zwei Monaten zur Einberufung und zur Vorbereitung der Volksabstimmung (Vorbereitung, Druck und Versand der Abstimmungszeitung) eingeräumt werden.

Erlasse, die vom Volk verworfen werden, treten am Ende des Jahres nach der Volksabstimmung ausser Kraft. Dieser Vorschrift liegt der Gedanke zu Grunde, dass sofort in Kraft gesetzte Gesetze und Verordnungen in der Regel Einsparungen zur Folge haben, welche den Voranschlag des Jahres nach dem Inkrafttretensbeschluss entlasten. Darum werden im Dringlichkeitsverfahren zustande gekommene Gesetze und Verordnungen wohl meistens zusammen mit dem Voranschlag des nächsten Jahres erlassen. Wenn das Volk diese ablehnt, sollen sie ihre Sparwirkung nur noch in diesem Voranschlag entfalten können, nicht mehr aber im Voranschlag des übernächsten Jahres. Ein Gesetz oder eine Verordnung kann somit längstens für ein Jahr in Kraft bleiben, wenn das Volk einen solchen Erlass in der Volksabstimmung verwirft. Aus diesem Grund sieht der vorgeschlagenen Art. 71 Abs. 3 KV vor, dass sofort in Kraft gesetzte Gesetze und Verordnungen des Kantonsrates, die nur während eines Jahres gelten sollen, dem Referendum generell entzogen werden. Eine allfällige negative Volksabstimmung könnte die Geltungsdauer bis am Ende des Jahres nach der Volksabstimmung nicht verhindern.

Vom Volk verworfene im Dringlichkeitsverfahren zustande gekommene Gesetze und kantonsrätliche Verordnungen treten nicht nur am Ende des Jahres nach der Volksabstimmung ausser Kraft, sondern dürfen zudem im Dringlichkeitsverfahren nicht mehr wiederholt werden. Es ist somit zulässig, ein sofort in Kraft gesetztes Gesetz oder eine im gleichen Verfahren beschlossene Verordnung im ordentlichen Verfahren neu zu beschliessen. Ein Verbot der Wiederholung eines solchen Erlasses im ordentlichen Verfahren ist nicht sinnvoll, weil im ordentlichen Verfahren die demokratischen Rechte voll gewahrt werden. Ein Inkrafttreten ist erst möglich, wenn entweder die Volksabstimmung positiv verlaufen oder die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist.

4.2.2 Übertragung des “Haushaltsziels 2001” des Bundes auf den Kanton Solothurn

- Neuer Artikel 150 in den Übergangsbestimmungen zur Kantonsverfassung

In Artikel 150 Absatz 1 wird festgehalten, dass die Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung des Kantons durch Einsparungen zu verringern sind, bis der Ausgleich im Wesentlichen erreicht ist. Damit wird dem Anliegen der Motionärin, wonach die Haushaltssanierung ohne Steuererhöhungen zu vollziehen ist, Rechnung getragen.

In Absatz 2 sind dann die konkreten Werte, welche das Defizit in den drei Jahren nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung maximal erreichen darf, enthalten.

Absatz 3 ermöglicht dem Kantonsrat, in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung die Erreichung der in Absatz 2 genannten Ziele um maximal 2 Jahre hinauszuschieben. Die Verschiebung erfordert die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates. Bei 144 Kantonsräten ist folglich die Zustimmung von 73 Mitgliedern erforderlich.

In Absatz 4 ist ausgeführt, dass die in Absatz 2 formulierten Ziele für den Kantonsrat beim Budgetbeschluss verbindlich sind und Absatz 5 verpflichtet den Regierungsrat, beim Vollzug des Voranschlags alle sich bietenden Sparmöglichkeiten zu nutzen. Er kann dabei bereits bewilligte Verpflichtungs- und Voranschlagskredite sperren, allerdings nur, soweit damit nicht gesetzliche Ansprüche oder bereits rechtskräftig zugesicherte Leistungen betroffen sind.

Mit Absatz 6 wird der Regierungsrat weiter aufgefordert, im Rahmen der Erstellung des Voranschlags Einsparungen in seinem Zuständigkeitsbereich zu beschliessen oder dem Kantonsrat Gesetzesänderungen zu beantragen, die Einsparungen zur Folge haben. Der Regierungsrat hat die Gesetzesvorlage dem Kantonsrat in der nächstfolgenden Session zu unterbreiten und mit dem geschaffenen Dringlichkeitsrecht können diese Vorlagen vom Kantonsrat sofort in Kraft gesetzt werden, wenn die Mehrheit (zurzeit 73 Mitglieder) der Änderung zustimmen.

Absatz 9 regelt schliesslich das Verfahren, falls nach 2008 das Defizit anwächst und den Richtwert für das Jahr 2008 übersteigt (Defizit max. 1% des Ertrags der ganzen Staatssteuer der natürlichen Personen). Spätestens im jeweils folgenden Jahr ist dann das Defizit wieder auf den Zielwert für das Jahr 2008 abzubauen. Der Kantonsrat hat auch hier die Möglichkeit in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage diese Frist um max. 2 Jahre zu erstrecken.

In Absatz 10 ist schliesslich die Geltungsdauer der Übergangsbestimmung Art. 150 geregelt. Die Übergangsbestimmung soll gelten, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird.

- II. Teil

Hier ist der Inkraftsetzungstermin (1. Januar 2005) aufgeführt. Die Änderungen sollen erstmals auf den Voranschlag 2006 angewendet werden.

4.3 Würdigung der Ausführungen im Kapitel 4: Umsetzung der Motion ist überholt

Im Jahr 2000, als die Motion überwiesen wurde, ging man davon aus, dass die Übertragung des „Haushaltsziels 2001“ des Bundes auf den Kanton bereits in den Jahren 2001 bis 2003 greife. Die Motion sah denn für das Jahr 2003 eine ausgeglichene Rechnung vor.

Eine Verfassungsänderung lässt sich aber nicht so schnell in Kraft setzen; dies nimmt Zeit in Anspruch (Vernehmlassung, zweimalige Lesung im Kantonsrat, Volksabstimmung). Die neuen Bestimmungen können deshalb frühestens per 1. Januar 2005 in Kraft treten (anwendbar für Voranschlag 2006) und wenn für die Zielerreichung „Ausgeglichener Finanzhaushalt“ wie im „Haushaltsziel 2001“ des Bundes eine dreijährige Übergangsphase vorgesehen wird, bedeutet dies, dass bis ins Jahr 2008 Aufwandüberschüsse akzeptiert werden. Wir beantragen deshalb, auf die etappenweise Sanierung des Finanzhaushalts zu verzichten und angesichts des langen Zeithorizonts, welcher für eine Verfassungsänderung benötigt wird, direkt eine Verfassungsbestimmung vorzusehen, welche ab 2006 verpflichtend und als definitive Regelung grundsätzlich eine ausgeglichene Rechnung verlangt. Vom Grundsatz der ausgeglichenen Rechnung darf nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden. Die Phase der Übergangsbestimmungen nach dem „Haushaltsziel 2001“ des Bundes wird damit sozusagen übersprungen. Die Erläuterungen zu unserem Antrag finden Sie im nachfolgenden Kapitel 5, die dazugehörigen Änderungen der Kantonsverfassung im Beschlussesentwurf 2.

5. **Bechlussesentwurf 2: Einführung einer "Defizit- und Steuererhöhungsbremse"**

Seit 1999 ist die Erfolgsrechnung des Kantons Solothurn nahezu ausgeglichen. 1999 betrug das operative Defizit 15,5 Mio. Franken, im Jahr 2000 9,2 Mio. Franken, im Jahr 2001 13,7 Mio. Franken und im Jahr 2002 9,5 Mio. Franken. Für das Jahr 2003 ist ein Aufwandüberschuss von 15,8 Mio. Franken budgetiert.

In Zukunft soll verfassungsrechtlich sichergestellt werden, dass Verlustvortrag und die Verschuldung nicht weiter anwachsen und damit der notwendige Handlungsspielraum des Kantons für die zukünftige Aufgabenerfüllung erhalten bleibt bzw. nicht weiter eingeschränkt wird. Als neue Instrumente sollen die sogenannte Defizit- und Steuererhöhungsbremse eingeführt werden. Beide Instrumente nehmen den Regierungs- und Kantonsrat stärker als bisher in die Pflicht. Weiter soll auch das von der Motionärin geforderte Dringlichkeitsrecht eingeführt werden.

5.1 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Beschlussesentwurfs 2

5.1.1 Dringlichkeitsrecht

Für die Ausführungen zum Dringlichkeitsrecht verweisen wir auf Abschnitt 4.2.1 und die Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d), 36 Absatz 1 Buchstabe b) und 71 Absätze 3 und 4 des Beschlussesentwurfs 1. Die zur Einführung des Dringlichkeitsrechts notwendigen Verfassungsänderungen im Beschlussesentwurf 1 werden unverändert in den Beschlussesentwurf 2 übernommen.

5.1.2 Defizit- und Steuererhöhungsbremse

Für die Defizit- und Steuererhöhungsbremse sollen zwei neue Artikel 130a und 130b in die Kantonsverfassung eingefügt werden. Grundsätzlich sollen ab Inkrafttreten im Voranschlag keine Aufwandüberschüsse mehr beschlossen werden dürfen. Wegen diesem Grundsatz muss auch Artikel 130 Abs. 1 der Kantonsverfassung geändert werden.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll in der Regel durch Ausgabenkürzungen erzielt werden. Nur wenn dies nicht möglich ist, soll eine Steuererhöhung in Erwägung gezogen werden. Um der Absicht zur ausgabenorientierten Sanierung Nachdruck zu verleihen, wird eine sogenannte Steuererhöhungsbremse eingeführt. Die Steuererhöhungsbremse verlangt, dass jede Erhöhung des Steuerfusses über die ganze Staatssteuer hinaus, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates bedarf.

Zu den Bestimmungen im einzelnen:

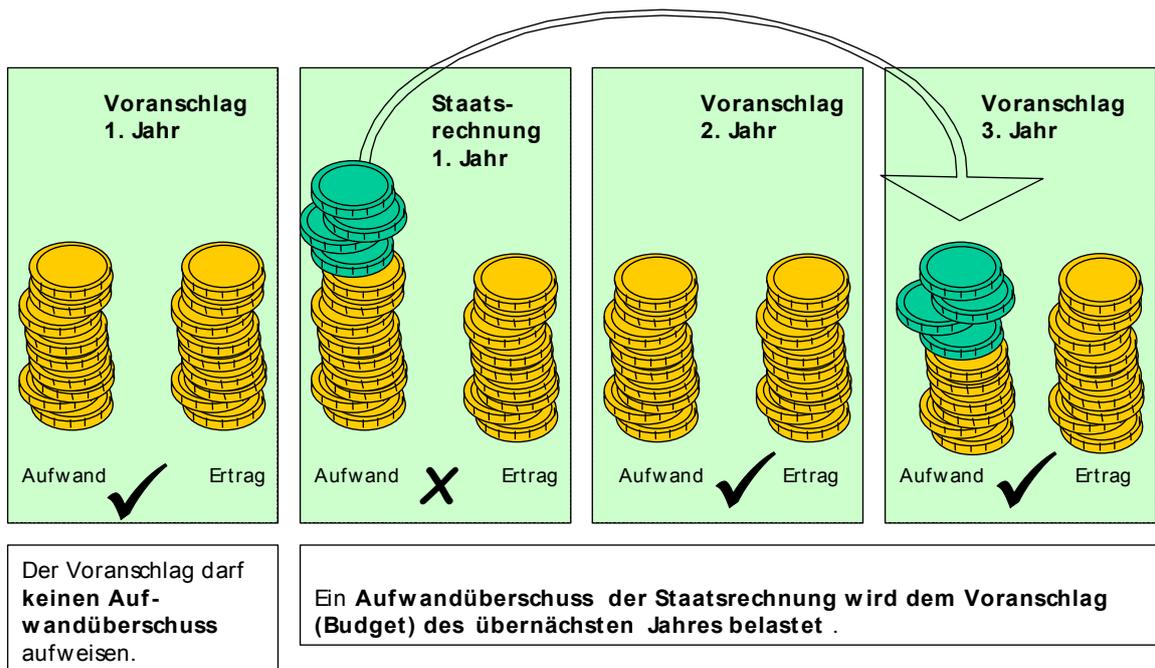
- Änderung Artikel 130 Absatz 1 Kantonsverfassung

Gemäss heutigem Wortlaut von Artikel 130 Absatz 1 Satz 2 soll die Erfolgsrechnung in der Regel ausgeglichen sein. Dieser zweite Satz soll gestrichen werden und damit dem Willen, die Rechnung immer auszugleichen, grösseres Gewicht beigemessen werden.

- Neuer Artikel 130a Kantonsverfassung

In Art. 130a Absatz 1 ist der Grundsatz, dass der Voranschlag keinen Aufwandüberschuss ausweisen darf, enthalten. Die Steuerung erfolgt grundsätzlich über den Voranschlag und die Rechnung dient der Kontrolle. In Art. 130a Absatz 2 sind die Konsequenzen eines Defizits im Rechnungsabschluss aufgezeigt: Schliesst die Rechnung, obwohl kein Aufwandüberschuss budgetiert war, mit einem Defizit ab, so ist dieser Aufwandüberschuss grundsätzlich dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist .

Graphische Darstellung zu Art. 130a Absatz 2:

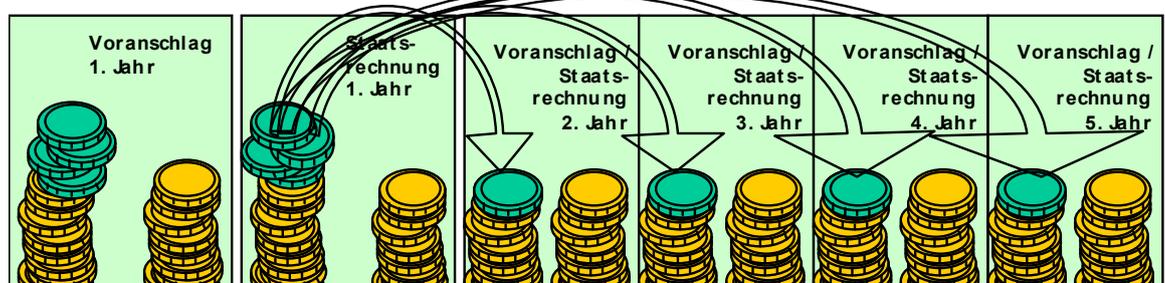


In Artikel 130a Absätze 3 und 4 ist eindeutig definiert, unter welchen Voraussetzungen von den in den Absätzen 1 und 2 formulierten Grundsätzen abgewichen werden darf und welche Konsequenzen aus einem Abweichen resultieren:

- Artikel 130a Absatz 3 erlaubt dem Kantonsrat ausnahmsweise, insbesondere wenn die konjunkturelle Situation es erfordert, einen Voranschlag mit Defizit zu verabschieden. Die Verabschiedung eines Budgets mit Aufwandüberschuss bedarf allerdings der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates. Schliesst die Rechnung im Rahmen des budgetierten Aufwandüberschusses ab und ist der Aufwandüberschuss nicht durch Eigenkapital gedeckt, so muss der dadurch entstandene Verlustvortrag innerhalb von 4 Jahren abgetragen werden. Die Abtragung des Verlustvortrags kann in gleichmässigen Tranchen geschehen (vgl. Beispiel unten) oder auch nicht. Die Bestimmung verlangt lediglich, dass der betreffende Verlustvortrag nach 4 Jahren auf Null abgeschrieben ist.

Graphische Darstellung zu Art. 130a Absatz 3:

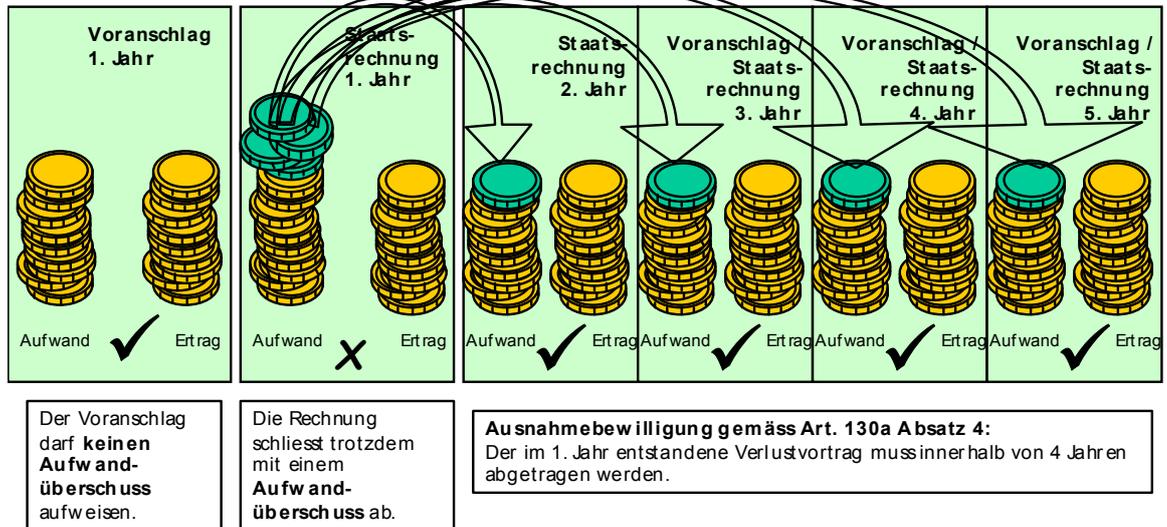
– Beispiel für eine gleichmässige Abtragung des Verlustvortrags über 4 Jahre



- Artikel 130a Absatz 4 sieht eine Ausnahmeregelung zu Absatz 2 vor. Gemäss Absatz 2 ist ein allfälliges Defizit auf den Voranschlag des übernächsten Jahres zu übertragen. Absatz 4 räumt nun dem Kantonsrat das Recht ein, die Abtragung des Verlustvortrags auf vier Jahre zu verteilen. Zur Geltendmachung dieser Ausnahmeregelung ist ebenfalls die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich. Wie bereits bei der Ausnahmeregelung nach Art. 130a Absatz 3 muss auch hier die Abtragung des Verlustvortrags nicht zwingend in gleichmässigen Tranchen erfolgen. Es ist auch hier möglich, dass bspw. im ersten Jahr nach dem defizitären Rechnungsabschluss der Verlustvortrag gar nicht abgeschrieben werden kann und dafür im zweiten, dritten und vierten Jahr je ein Drittel abgetragen wird. In der nachfolgenden Graphik wurde als Beispiel wiederum der Fall der über die 4 Jahre gleichmässigen Abschreibung des Verlustvortrags gewählt.

Graphische Darstellung zu Art. 130a Absatz 4:

- Beispiel für eine gleichmässige Abtragung des Verlustvortrags über 4 Jahre



- Neuer Artikel 130b Kantonsverfassung

Das Ziel der ausgeglichenen Erfolgsrechnung soll in erster Linie durch eine Kontrolle der Ausgaben und erst sekundär durch das Generieren von zusätzlichen Erträgen erreicht werden. Die Absicht, den Ausgleich der Erfolgsrechnung in erster Linie ausgabenseitig zu erwirken, wird untermauert durch die Aufnahme einer Steuererhöhungsbremse in der Verfassung. Gemäss Artikel 130b bedarf jede Erhöhung des Steuerfusses durch den Kantonsrat über die ganze Staatssteuer hinaus der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Verfassungsbestimmung lässt somit Steuererhöhungen durch den Kantonsrat zu, allerdings unter erschwerten Bedingungen. Auf die Möglichkeit der Steuererhöhung soll hingegen nicht vollends verzichtet werden, weil die Defizitbremse im Gegensatz zum Modell „Haushaltsziel 2001“, welches in einer Übergangsbestimmung geregelt ist, als eine auf Dauer ausgelegte Regelung konzipiert ist. Unbefristet kann aber eine Steuererhöhung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. In Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen kann der Ausgleich der Erfolgsrechnung (früher: Laufende Rechnung) unter Umständen nur mittels Steuererhöhung erreicht werden. Dieser Fall kann bspw. dann eintreten, wenn die Einwohnerinnen und Einwohner zusätzliche Leistungen vom Kanton verlangen, die mit den bestehenden Einnahmen nicht finanzierbar sind.

- II. Teil

Im II. Teil ist der Inkraftsetzungstermin (1. Januar 2005, erstmals anwendbar für den Voranschlag des Jahres 2006) aufgeführt. Weiter ist im II. Teil geregelt, dass die Steuererhöhungsbremse nach dem Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2011 ohne weiteres ausser Kraft tritt. Die Steuererhöhungsbremse ist damit ein befristetes Instrument.

5.2 Würdigung der Ausführungen im Kapitel 5: Defizit- und Steuererhöhungsbremse sind zukunfts- und lösungsorientiert

Die Defizit- und Steuererhöhungsbremse sind zukunftsorientiert. Bereits ab dem Jahr 2006 darf gemäss den zugehörigen Bestimmungen im Voranschlag grundsätzlich kein Aufwandüberschuss mehr budgetiert werden. Der Ausgleich soll in erster Linie durch eine ausgabenkende Finanzpolitik angestrebt werden, wenn auch Steuererhöhungen nicht ausgeschlossen, aber doch erschwert werden. Die neuen Instrumente tragen der aktuellen Finanzlage Rechnung. Seit 1999 sind die Rechnungsabschlüsse fast ausgeglichen. Mit einem zusätzlichen Effort, und vor allem auch mit einer weiterhin restriktiven Ausgabenpolitik, soll der Ausgleich der Erfolgsrechnung in absehbarer Zeit definitiv erreicht werden. Mit der in der Verfassung verankerten Defizitbremse werden die Behörden stärker in die Pflicht genommen. Dennoch sind die Bestimmungen nicht so rigide, dass sie nicht auf besondere Umstände, bspw. konjunktureller Art, Rücksicht nehmen könnten. Ausnahmen von den Grundsätzen der ausgeglichenen Erfolgsrechnung und der Belastung eines allfälligen Defizits beim Rechnungsabschluss im übernächsten Voranschlag können durch die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates beschlossen werden. Allerdings gibt es auch im Falle der Anwendung der Ausnahmebestimmungen klar definierte Vorschriften, bis wann der ordnungsgemässe, den Grundsätzen entsprechende Zustand wieder hergestellt werden muss.

6. 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 Haushaltgleichgewicht in der Kantonsverfassung und in der Finanzhaushaltsverordnung und die Verankerung der Neuregelung auf Verfassungsstufe wird mehrheitlich als notwendig erachtet. Der von uns beantragte Beschlussesentwurf 2 wird dem Beschlussesentwurf 1 (Etappierung des Sanierungsziels gemäss Haushaltsziel 2001 des Bundes) eindeutig vorgezogen.
- b. Eine Minderheit ist der Ansicht, dass die vorgesehene Regelung zu detailliert bzw. zu technisch und zu kompliziert ist. Einige Vernehmlasser befürchten eine zu starke Einschränkung der Handlungsfreiheit von Parlament und Regierung und ein zu starres Konzept, welches zu wenig Rücksicht nimmt auf exogene Einflüsse wie bspw. die Konjunktur. Der Verband der Solothurner Einwohnergemeinden verlangt, dass die Verfassungsbestimmungen auch für die Gemeinden gelten sollen. Das Gemeindegesetz sei entsprechend anzupassen.
- c. Bei den Ausnahmeregelungen (Abweichen vom Grundsatz des ausgeglichenen Voranschlags gemäss Art. 130a Absatz 1 der Kantonsverfassung und Erstreckung der Frist zur Abtragung eines budgetierten oder nicht-budgetierten Bilanzfehlbetrags auf 4 statt 2 Jahre gemäss Art. 130a Absatz 3 und Absatz 4 der Kantonsverfassung) stösst das vorgesehene Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder des Kantonsrates auf Kritik. Von den politischen Parteien lehnen die SP und die CVP ein solches Quorum grundsätzlich ab. Im Falle der dritten Ausnahme (Fristerstreckung für den Abbau eines nicht-budgetierten Bilanzfehlbetrags gemäss Art. 130a Absatz 4 der Kantonsverfassung) schlägt die SVP vor, dass diese

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

Ausnahmeregelung in Kraft treten soll, wenn ihr zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

d. Die vorgesehene Einführung von Dringlichkeitsrecht stösst mehrheitlich auf Ablehnung. Die Voraussetzungen zu einer solchen Notmassnahme seien nicht gegeben, die demokratischen Entscheidungsprozesse würden in einem gewissen Sinne unterlaufen. Der Verband der Solothurner Einwohnergemeinden verlangt, dass das Dringlichkeitsrecht zumindest gegenüber den Gemeinden nicht gelten soll. Die FdP schreibt in ihrer Vernehmlassungsantwort, dass die Gemeinden frühzeitig informiert werden, falls auf dem Dringlichkeitswege Gesetzes- oder Verordnungsänderungen in Kraft gesetzt werden sollen, welche die Gemeindehaushalte betreffen.

e. Bezüglich der Einführung einer Steuererhöhungsbremse sind die Meinungen geteilt. Sie wird von ebenso vielen Vernehmlassern gutgeheissen wie abgelehnt.

Umstritten ist damit in erster Linie die Einführung von Dringlichkeitsrecht (Buchstabe d), die Einführung eines neuen Quorums beim Entscheid über die Ausnahmeregelungen (Buchstabe c) und die Einführung einer Steuererhöhungsbremse. Die Einführung des Dringlichkeitsrechtes beschränken wir darum auf Fälle zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes. Aus folgenden Gründen halten wir an der Steuererhöhungsbremse fest:

- Die Erfahrung hat gezeigt, dass während des Budgetprozesses die Behörden über einen sehr geringen finanzpolitischen Spielraum verfügen, da die Ausgaben mehrheitlich gesetzlich gebunden sind und deshalb nicht kurzfristig gesenkt werden können. Ohne Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes bliebe dann, um den neuen verfassungsmässig verankerten Bestimmung des ausgeglichenen Finanzhaushalts Rechnung zu tragen, nur der Weg über die Steuererhöhung. Dies ist aber nicht der von uns bevorzugte Weg und widerspricht auch der Motion der FdP, welche den Anstoss zu dieser Vorlage gab. Wir möchten die Gesundung des Finanzhaushalts in erster Linie ausgaben- und nicht einnahmenseitig erreichen. Dieses Ziel können wir aber zusammen mit Ihnen nur erreichen, wenn im äussersten Notfall das Instrument des Dringlichkeitsrechts zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes zur Verfügung steht und gleichzeitig allfällige Steuererhöhungen mittels Steuererhöhungsbremse erschwert werden.
- Weiter ist Dringlichkeitsrecht nicht gleichzusetzen mit „Überfallsrecht“. Spätestens in der Septembersession soll der Kantonsrat über dringlich in Kraft zu setzende Gesetzesänderungen entscheiden, sodass allenfalls von Kürzungen betroffene Dritte (bspw. Gemeinden) ihrerseits ihre Voranschläge auf gesicherten Grundlagen erstellen können. Einzelne von potenziellen Kürzungen betroffene Körperschaften und Institutionen dürfen nicht von der Anwendung von Dringlichkeitsrecht ausgenommen werden, weil sonst das zu erreichende Einsparungspotential nicht erreicht werden könnte.

Bei den Ausnahmeregelungen (Abweichen vom Grundsatz des ausgeglichenen Voranschlags gemäss Art. 130a Absatz 1 der Kantonsverfassung und Erstreckung der Frist zur Abtragung eines budgetierten oder nicht-budgetierten Bilanzfehlbetrags auf 4 statt 2 Jahre gemäss Art. 130a Absatz 3 und Absatz 4 der Kantonsverfassung) haben wir in der vorliegenden definitiven Fassung darauf verzichtet, ein neues Quorum (Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Kantonsrates) einzuführen. Stattdessen verwenden wir allgemein das Quorum der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates.

Auf das Anliegen des VSEG, das Gemeindegesetz analog der Vorlage anzupassen, können wir zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingehen. Die vorliegende Botschaft umfasst lediglich Änderungen auf der Stufe Verfassung und wird weitere Anpassungen auf Gesetzesebene nach sich ziehen, die bei Annahme der Verfassungsänderungen erarbeitet würden. Wir sind gerne bereit, dass Anliegen des VSEG auf diesen Zeitpunkt hin zu prüfen.

7. Rechtliches

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

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf den nachfolgenden Beschlussesentwurf 1 („Änderung der Kantonsverfassung; Haushaltgleichgewicht“) nicht einzutreten und dem Beschlussesentwurf 2 („Änderung der Kantonsverfassung; Defizit- und Steuererhöhungsbremse“ und Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes) zuzustimmen. Eine Zustimmung zu beiden Entwürfen ist nicht möglich, da diese sich gegenseitig ausschliessen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

9. Beschlussesentwurf 1

Änderung der Kantonsverfassung; Haushaltgleichgewicht

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. 2003/2161), beschliesst:

I.

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

Art. 35 Absatz 1 Buchstabe d) lautet neu wie folgt:

d) Gesetze, Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst; vorbehalten bleibt Artikel 71 Absatz 3;

Art. 36 Absatz 1 Buchstabe b) lautet neu:

b) alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen; vorbehalten bleiben Artikel 37 und Artikel 71 Absatz 3;

Als Artikel 71 Absätze 3 und 4 werden eingefügt:

³⁾ Gesetze und Verordnungen des Kantonsrates zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates die Dringlichkeit beschliesst. Solche Erlasse sind zu befristen und unterstehen der nachträglichen obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, wenn sie länger als ein Jahr gelten sollen.

⁴⁾ Erlasse nach Absatz 3 sind am nächstmöglichen Abstimmungstermin der Volksabstimmung zu unterstellen. Erlasse, die vom Volk verworfen werden, treten am Ende des Jahres nach der Volksabstimmung ausser Kraft und können im Dringlichkeitsverfahren nicht mehr wiederholt werden.

Als Artikel 150 wird eingefügt:

Art. 150. Haushaltgleichgewicht

¹⁾ Die Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung des Kantons sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Ausgleich im Wesentlichen erreicht ist.

²⁾ Der Aufwandüberschuss darf im Rechnungsjahr 2006 16 Mio. Franken und im Rechnungsjahr 2007 8 Mio. Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2008 muss er auf höchstens 1 Prozent des Ertrags der ganzen Staatssteuer der natürlichen Personen abgebaut sein.

³⁾ Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates die Fristen nach Absatz 2 durch Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

⁴ Der Kantonsrat berücksichtigt die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlags und bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

⁵ Der Regierungsrat nutzt beim Vollzug des Voranschlags alle sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Voranschlagskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

⁶ Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Regierungsrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck

a) beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;

b) beantragt er dem Kantonsrat die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen.

⁷ Der Regierungsrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im kantonseigenen Bereich vorgenommen werden.

⁸ Der Kantonsrat beschliesst über die Anträge des Regierungsrates in der nächstmöglichen Session und setzt seine Erlasse nach Artikel 71 Absatz 3 in Kraft; er ist an den Betrag der Sparvorgaben des Regierungsrates nach Absatz 6 gebunden.

⁹ Übersteigt der Aufwandüberschuss in einem späteren Rechnungsjahr erneut 1 Prozent des Ertrags der ganzen Staatssteuer der natürlichen Personen, so ist er im jeweils folgenden Rechnungsjahr auf diesen Zielwert abzubauen. Wenn die Wirtschaftslage es erfordert, kann der Kantonsrat die Frist durch eine Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken. Im Übrigen richtet sich das Vorgehen nach den Absätzen 4 bis 8.

¹⁰ Diese Bestimmung gilt, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird.

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

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Amt für Finanzen (2, N:\08 Projekte\Schuldenbremse\Einführung Defizitbremse DringlichkeitsrechtBE an KR.doc)

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Departemente 5

Staatskanzlei

GS

BGS

10. **Beschlussesentwurf 2**

Änderung der Kantonsverfassung; Einführung Defizit- und Steuererhöhungsbremse

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. 2003/2161), beschliesst:

I.

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

Art. 35 Absatz 1 Buchstabe d) lautet neu wie folgt:

d) Gesetze, Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst; vorbehalten bleibt Artikel 71 Absatz 3;

Art. 36 Absatz 1 Buchstabe b) lautet neu:

b) alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen; vorbehalten bleiben Artikel 37 und Artikel 71 Absatz 3;

Als Artikel 71 Absätze 3 und 4 werden angefügt:

³ Gesetze und Verordnungen des Kantonsrates zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates die Dringlichkeit beschliessen. Solche Erlasse sind zu befristen und unterstehen der nachträglichen obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, wenn sie länger als ein Jahr gelten sollen.

⁴ Erlasse nach Absatz 3 sind am nächstmöglichen Abstimmungstermin der Volksabstimmung zu unterstellen. Erlasse, die vom Volk verworfen werden, treten am Ende des Jahres nach der Volksabstimmung ausser Kraft und können im Dringlichkeitsverfahren nicht mehr wiederholt werden.

Artikel 130 Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen.

Als Artikel 130a wird eingefügt:

Art. 130a. Defizitbremse

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

² Ein Aufwandüberschuss der Staatsrechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

³ Der Kantonsrat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens die Mehrheit seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung der Staatsrechnung ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

⁴ Der Kantonsrat kann bei der Genehmigung der Staatsrechnung von Absatz 2 abweichen, wenn mindestens die Mehrheit seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

Als Artikel 130b wird eingefügt:

Art. 130b. Steuererhöhungsbremse

Jede Erhöhung des Steuerfusses durch den Kantonsrat über die ganze Staatssteuer hinaus, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen führt, bedarf der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder.

II.

1. Inkrafttreten

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

2. Befristung

Artikel 130b tritt nach dem Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2011 ohne weiteres ausser Kraft.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Amt für Finanzen (2,N:\08 Projekte\Schuldenbremse\Einführung Defizitbremse DringlichkeitsrechtBE an KR.doc)

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Departemente (5)

Staatskanzlei

GS

BGS