

***Änderung des Kantonsratsgesetzes;
Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 7. September 2004, RRB Nr. 2004/1856

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Befristete Geltungsdauer des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen	5
1.2 Verzicht auf eine Verlängerung der Spargesetzgebung.....	5
1.3 Beibehaltung des Quorums für Beschlüsse über nicht gebundene Ausgaben	6
2. Änderung des Kantonsratsgesetzes	6
3. Verhältnis zur Planung.....	7
4. Auswirkungen.....	7
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	7
4.2 Vollzugsmassnahmen	7
4.3 Folgen für die Gemeinden	8
5. Antrag.....	9
6. Beschlussesentwurf.....	10

Kurzfassung

Das Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen und die zugehörigen Sparverordnungen wurden mit dem Zweck geschaffen, die Bemühungen zur Sanierung des Staatshaushaltes zu unterstützen. Zum einen bildet es Grundlage dafür, dass Beiträge des Kantons an Dritte und an Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen um maximal 20 % gekürzt werden können. Zum andern enthält es die Verfahrensvorschrift, wonach ein Beschluss des Kantonsrates über nicht gebundene Ausgaben der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder bedarf. Die Spargesetzgebung wurde als eigentliches Notrecht ausgestaltet und gilt deshalb jeweils nur für eine befristete Dauer. Die Spargesetzgebung läuft Ende des Jahres 2004 ab und könnte erneut um zwei Jahre verlängert werden. Auf eine Verlängerung soll jedoch aus folgenden Gründen verzichtet werden: Der Kanton hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparprogramme und -massnahmen umgesetzt. Dies hatte zur Folge, dass heute nur noch wenige Beiträge dem Kürzungsmechanismus des Spargesetzes unterliegen. In Anbetracht der noch möglichen Einsparungen lässt es sich kaum noch rechtfertigen, das Spargesetz als Notrecht aufrecht zu erhalten. Die Bestimmung über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen hat sich in der Vergangenheit bewährt und insbesondere als Präventivmassnahme bewirkt, dass nur sehr zurückhaltend nicht gebundene Ausgaben beschlossen wurden, welche den Finanzhaushalt belasten. Sie soll mit der vorliegenden Vorlage deshalb ins ordentliche Recht – nämlich in das Kantonsratsgesetz – übergeführt werden.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Kantonsratsgesetzes.

1. Ausgangslage

1.1 Befristete Geltungsdauer des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

Nach dem Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vom 31. August 1994 (BGS 121.24; Spargesetz) unterliegen Ausgabenbeschlüsse über nicht gebundene Ausgaben (Verpflichtungs- und Voranschlagskredite) dem Quorum von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates für die Beschlussfassung. Zudem ermächtigt das Gesetz den Kantonsrat, Staatsbeiträge an Gemeinden und Dritte unter gewissen Voraussetzungen um maximal 20 Prozent zu kürzen. Gestützt auf das Spargesetz wurden die Vollzugsverordnungen zum Spargesetz (Sparverordnungen I und II vom 28. Juni 1995; BGS 121.241 und 121.242) erlassen. Mit diesen Beschlüssen wurde das Spargesetz in die Praxis umgesetzt und die im Einzelfall zu kürzenden Beiträge konkret aufgeführt. Das Spargesetz wurde als eigentliches Notrecht ausgestaltet und gilt deshalb jeweils nur für eine befristete Dauer. Es trat im Jahre 1995 in Kraft und galt vorerst für eine befristete Dauer von 4 Jahren bis Ende 1998. Seither wurde es 3 mal um jeweils zwei Jahre verlängert. Die Geltungsdauer des Spargesetzes und der zugehörigen Verordnungen läuft am 31. Dezember 2004 ab.

1.2 Verzicht auf eine Verlängerung der Spargesetzgebung

Der Kantonsrat wäre befugt, das Spargesetz um weitere 2 Jahre bis 31. Dezember 2006 zu verlängern, sofern die finanzielle Lage des Kantons dies erfordert. Der nach wie vor angespannte Finanzhaushalt des Kantons würde es zweifellos erfordern, dass das Spargesetz erneut zu verlängern. Es ist jedoch festzustellen, dass das Beitragsvolumen, welches von der Spargesetzgebung erfasst wird, stetig abgenommen hat. Die Reduktion des Beitragsvolumens rührt zum einen daher, dass ein grosser Teil der vom Kanton ausgerichteten Beiträge trotz Spargesetzgebung nicht gekürzt werden kann. So dürfen bundesrechtlich vorgegebene Beitragsleistungen durch kantonales Recht nicht gekürzt werden. In jenen Bereichen, wo der Staat Defizite zu tragen hat (Spitäler, Heime), lässt sich mit einer prozentmässigen Kürzung des Beitrages höchstens erreichen, dass der ungedeckte Verlust ohne Spareffekt auf die nächste Rechnung übertragen werden müsste. Bei einzelnen Beiträgen ist der Kanton zudem an vertragliche Zusicherungen oder interkantonale Vereinbarungen gebunden, denen er sich nicht entziehen kann. Diese Beitragsleistungen mussten stets von den Kürzungen ausgenommen werden. Zum andern haben die verschiedenen Sparmassnahmen und -programme, welche der Kanton seit dem Inkrafttreten des Spargesetzes durchgeführt hat, unter anderem dazu geführt, dass weniger Beiträge ausgerichtet werden, welche aufgrund des Spargesetzes reduziert werden können. Teilweise wurden Beitragsleistungen ganz abgeschafft oder dann wurde bereits der Voranschlagskredit um mindestens 20 % gekürzt und nicht erst die Auszahlung, was denselben Spareffekt zeitigte. Dem vollen Kürzungsmechanismus unterliegen heute noch nach § 1 Ziff. 1 Sparverordnung I der Beitrag an die Kantonsratsfraktionen mit einem Sparvolumen von Fr. 56'000.-- sowie die diversen

kleinen Beiträge nach § 1 Ziff. 5, 12 und 11 Sparverordnung I. In den letzt erwähnten Fällen kann das Sparvolumen nur geschätzt werden. Es dürfte jedoch den Betrag von Fr. 50'000.-- nicht übersteigen. Bei allen übrigen Beiträgen wurden bereits die Voranschlagskredite gekürzt, die Beitragsleistungen auf gesetzlichem Weg abgeschafft bzw. reduziert. Ausserdem werden Beiträge aus Spezialfinanzierungen finanziert. Auf eine Verlängerung des Spargesetzes soll aus den dargelegten Gründen deshalb verzichtet werden, weil es sich in Anbetracht der geringen Sparwirkungen von rund Fr. 100'000.-- kaum mehr rechtfertigen lässt, Notrecht zu verlängern.

1.3 Beibehaltung des Quorums für Beschlüsse über nicht gebundene Ausgaben

Das Spargesetz enthält als weitere Massnahme, dass jeder Beschluss des Kantonsrates über nicht gebundene Ausgaben der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder bedarf. Unter die nicht gebundenen Ausgaben fallen alle neuen Ausgaben sowie alle Ausgaben, die vom Kantonsrat gestützt auf eine Finanzkompetenzdelegation bewilligt werden können. Voraussetzung im letzten Fall ist allerdings, dass der Kantonsrat frei ist, ob und wieviel Ausgaben er zur Erfüllung einer Staatsaufgabe beschliessen will. Ihm muss eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zustehen. Die Ausgabe darf also, auch wenn das Gesetz die Finanzkompetenz an den Kantonsrat delegiert, nicht gebunden sein. Danach gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe dann, wenn sie von einem Rechtssatz in voraussehbarer Weise und Höhe geboten ist und den zuständigen Behörden so oder aus andern Gründen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit verwehrt wird. In diesen Fällen, wenn also eine gebundene Ausgabe beschliessen werden soll, genügt die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder. Die erschwerende Verfahrensvorschrift des Quorums von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine nicht gebundene Ausgabe oder eine Ausgabe gestützt auf eine Delegation der Finanzkompetenzen in Verfassung oder Gesetz, die nicht als gebunden gilt, beschliessen werden soll.

Die erhöhten Anforderungen zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben haben sich bisher bewährt und zwar in dem Sinne, dass die erhöhten Voraussetzungen eine präventive Wirkung zeigten. Beschlüsse über neue Ausgaben wurden nur dann bewilligt, wenn die Notwendigkeit zur Bewilligung dieser Ausgabe deutlich ausgewiesen und somit breite Zustimmung der politischen Behörden zu erwarten war. An diesem Quorum soll deshalb weiterhin festgehalten werden. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als die Vorlagen zur Herstellung des Finanzhaushaltgleichgewichtes (Einführung einer Defizit- und Steuererhöhungsbremse sowie Abbau Bilanzfehlbetrag), welche Massnahmen vorsahen, die Behörden zu einer ausgeglichenen Rechnung zu verpflichten, abgelehnt wurden. Das Erfordernis der zwei Drittel Mehrheit verhindert zumindest, dass Gruppeninteressen unbesehen der finanziellen Tragweite für den Kanton sich leichter durchsetzen können.

2. Änderung des Kantonsratsgesetzes

Die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen ist wie erwähnt bisher im Spargesetz geregelt. Die Geltungsdauer dieses Gesetzes läuft Ende des Jahres 2004 aus. Da das Gesetz nicht mehr verlängert werden soll, muss die Verfahrensvorschrift ins ordentliche Recht und zwar am zweckmässigsten in das Kantonsratsgesetz übergeführt werden. Dieses Gesetz soll um eine Bestimmung ergänzt werden, wonach Beschlüsse über nicht gebundene Ausgaben der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder bedürfen.

Die bisherige Bestimmung nach § 2 Spargesetz soll inhaltlich unverändert, sprachlich aber leicht modifiziert ins Kantonsratsgesetz übergeführt werden. Der Wortlaut der Bestimmung hat in der Vergangenheit in der Anwendung teilweise zu Unklarheiten geführt. Aufgrund der Formulierung im Spargesetz *«Beschlussesentwürfen über nicht gebundene Ausgaben (Verpflichtungs- und Voranschlagskredite) müssen zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen»* bestand keine einhellige Auffassung darüber, was im Sinne des Spargesetzes als «Beschlussesentwurf» zu gelten habe: die einzelne Ziffer im Beschlussesentwurf, in der ein Betrag festgelegt wird, oder aber im wörtlichen Sinne der gesamte Beschlussesentwurf. Differenzen in der Auslegung ergaben sich somit bezüglich der Frage, ob die zwei Drittelsmehrheit nur beim eigentlichen Ausgabenbeschluss im Rahmen der Detailberatung erforderlich oder ob diese erschwerte Voraussetzung bei der Schlussabstimmung über eine Gesamtvorlage einzuhalten sei. Deshalb ist vorliegend zu präzisieren, dass nicht ganze Beschlussesentwürfe in der Schlussabstimmung dem Quorum unterliegen, sondern dass das Quorum nur beim eigentlichen Ausgabenbeschluss erreicht werden muss. Wird eine nicht gebundene Ausgabe im Rahmen der Detailberatung mit der nötigen zwei Drittelsmehrheit bewilligt, genügt es, wenn die einfache Mehrheit des Rats in der Schlussabstimmung der Gesamtvorlage zustimmt. Ein doppeltes Quorum ist somit nicht erforderlich, um eine nicht gebundene Ausgabe gültig zu beschliessen.

Theoretisch kann ebenfalls die Möglichkeit bestehen, dass in der Detailberatung einem Teilbeschluss zur Ausgabenbewilligung keine qualifizierte Mehrheit zustimmt, jedoch in der Schlussabstimmung der bereinigte Gesamtbeschluss zwei Drittel der Räte zustimmt. Ein solcher Kantonsratsbeschluss ist ohne Ausgabenbewilligung sinnlos. Der Vollzug eines solchen Beschlusses ist unmöglich, weshalb er als nicht beschlossen zu gelten hat.

3. Verhältnis zur Planung

Die Überführung von Teilen des Spargesetzes ins ordentliche Recht trägt zur Erreichung des Zieles 3.1. Stabilisierung des Finanzhaushaltes gemäss Regierungsprogramm 2001 – 2005 bei.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Teilrevision des Kantonsratsgesetzes hat keine unmittelbaren personellen und finanziellen Auswirkungen. Indirekt und ohne dass dies frankenmässig beziffert werden kann, ist davon auszugehen, dass die erschwerten Voraussetzungen für die Bewilligung neuer Ausgaben zur Entlastung des Finanzhaushaltes beitragen.

Der Verzicht auf die Verlängerung des Spargesetzes und damit auch der zugehörigen Verordnungen führt dazu, dass inskünftig Beiträge an Dritte und an Gemeinden nicht mehr gekürzt werden können. Würde diese Möglichkeit weiterhin voll ausgeschöpft, wäre nach heutigem Stand ein Betrag von maximal Fr. 100'000.-- einzusparen.

4.2 Vollzugsmassnahmen

Es sind keine Massnahmen für den Vollzug nötig.

4.3 Folgen für die Gemeinden

Durch die Teilrevision des Kantonsratsgesetzes ergeben sich für die Gemeinden insofern keine Folgen, weil bei sämtlichen unter die Sparverordnungen II fallenden Beiträge, welche die Gemeinden betreffen, nicht die einzelne Beitragszahlung, sondern bereits der Voranschlagskredit gekürzt wurde oder die Beitragsleistungen ganz aufgehoben wurden. Durch die Nichtverlängerung der Spargesetzgebung werden somit ab dem Jahre 2005 nicht mehr Beiträge an die Gemeinden ausgerichtet werden.

5. Rechtliches

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

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Ruth Gisi
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Änderung des Kantonsratsgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 69 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 7. September 2004 (RRB Nr. 2004/1856), beschliesst:

I.

Das Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989² wird wie folgt geändert:

Als § 40^{bis} wird eingefügt:

§ 40^{bis}. Beschlüsse über nicht gebundene Ausgaben

Beschlüsse über nicht gebundene Ausgaben (Verpflichtungs- und Voranschlagskredite) bedürfen der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement (pa:\Gesetze\Spargesetz\RevisionKRG)

Amt für Finanzen

Finanzkontrolle

BGS

GS

¹ BGS 111.1

² BGS 121.1