

KR.Nr.

***Änderung der Kantonsverfassung:
Einführung einer Defizit- und einer
Steuererhöhungsbremse***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 2006, RRB Nr. /

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren	6
1.2 Erwägungen, Alternativen	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen	7
4. Bestehende kantonale Regelungen betreffend Haushaltgleichgewicht	7
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Beschlussesentwurfs	7
5.1 Teil I: Änderung der Kantonsverfassung	7
5.2 Teil II: Inkrafttreten	9
6. Rechtliches	10
7. Antrag	10
8. Beschlussesentwurf	12

Kurzfassung

Wir beantragen Ihnen mit dieser Vorlage die Verankerung einer wirksamen Defizitbremse in der Kantonsverfassung, welche Regierungsrat und Kantonsrat in der Regel zu einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung verpflichtet. Für die Verabschiedung eines Voranschlags mit einem Defizit ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, also 51 Stimmen, erforderlich (qualifiziertes Mehr). Ein allfälliger Verlustvortrag (früher: Bilanzfehlbetrag) muss innerhalb von 4 Jahren nach seinem erstmaligen Entstehen vollständig abgetragen sein.

Flankierend zur Defizitbremse soll eine Steuererhöhungsbremse eingeführt werden. Für jede Erhöhung des Steuerfusses über 110% der ganzen Staatssteuer hinaus ist Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich (51 Stimmen; qualifiziertes Mehr). 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.

Mit den beiden neuen Instrumenten der Defizit- und der Steuererhöhungsbremse soll vermieden werden, dass der Kanton in Zukunft wieder auf unbegrenzte Zeit einen Verlustvortrag ausweisen darf. Falls es zu einem Verlustvortrag kommt, soll dieser innert kurzer Frist – und wenn möglich ohne Steuererhöhungen – abgebaut werden. Damit soll der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons langfristig gesichert und kommende Generationen nicht mit einer übermässigen Verschuldung belastet werden.

Am 25. November 2003 (RRB Nr. 2003/2161) haben wir Ihnen als Antwort auf die im Mai 2000 vom Kantonsrat überwiesene Motion „Ausgleichung des Finanzhaushalts durch Einsparungen und ohne Steuererhöhungen“ der Fraktion FdP / JL eine vom Titel her ähnliche Vorlage verabschiedet. Der Titel der damaligen Vorlage lautete: „Änderung der Kantonsverfassung; 1. Einführung Defizit- und Steuererhöhungsbremse, 2. Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Haushaltgleichgewichtes“.

Die aktuelle Vorlage unterscheidet sich von der Vorlage aus dem Jahr 2003 im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Auf eine Vorlage „Abbau Bilanzfehlbetrag“ wird verzichtet, weil eine solche aufgrund des heute vorhandenen Eigenkapitals nicht mehr notwendig ist. Die aktuelle Vorlage ist vor dem Hintergrund einer verbesserten Finanzhaushaltlage zu beurteilen.
- Die Vorlage ist einfacher und transparenter.
- Auf die Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Finanzhaushaltgleichgewichtes wird verzichtet.

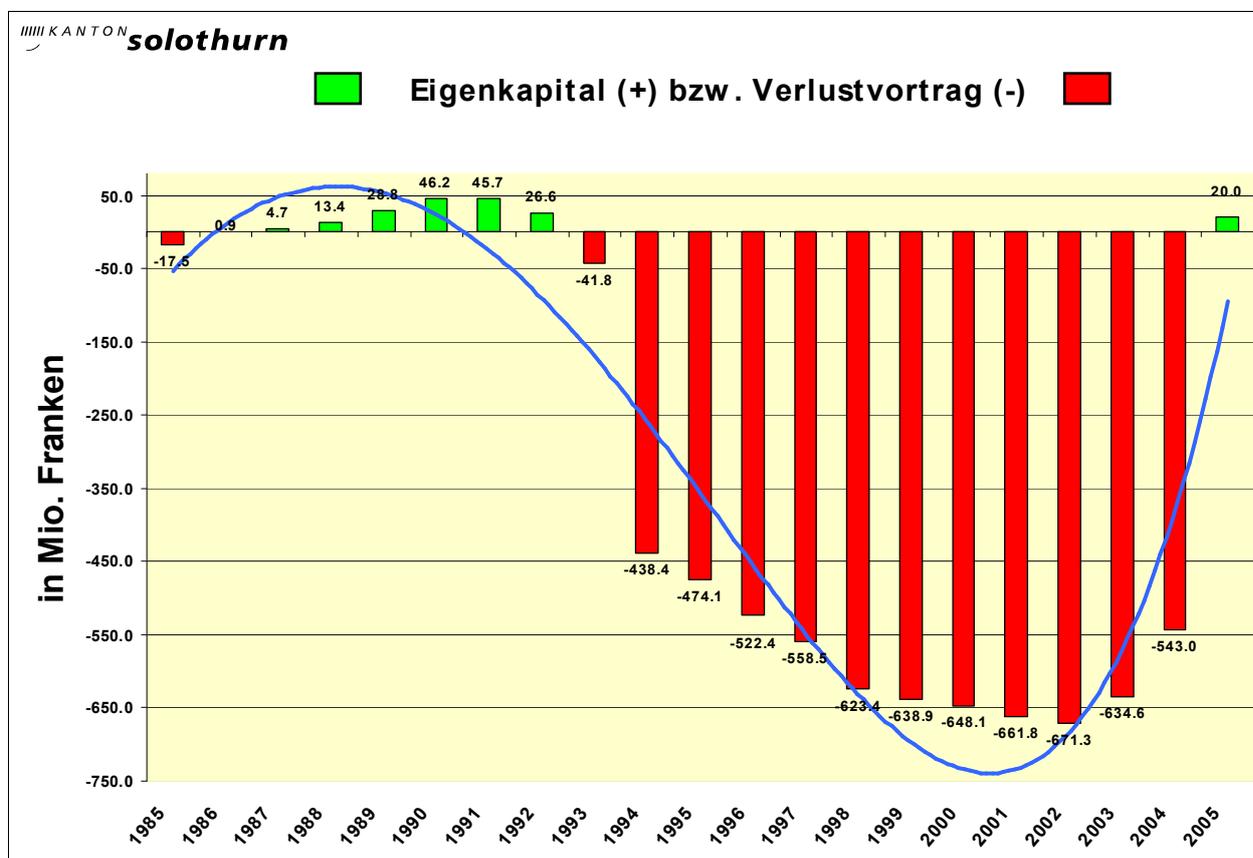
Sehr geehrter Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

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

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2006 verfügt der Kanton Solothurn wieder über ein bescheidenes Eigenkapital in der Höhe von rund 20 Mio. Franken. Der seit 1993 bestehende Verlustvortrag konnte damit nach 13 Jahren vollständig abgebaut werden.

Graphik: Entwicklung Eigenkapital bzw. Verlustvortrag in den Jahren 1985 – 2005



Mit der Defizitbremse wollen wir auf Verfassungsstufe sicherstellen, dass es in Zukunft nicht mehr zum Aufbau eines über so lange Zeit bestehenden Verlustvortrags kommt. Zeichnet sich erneut die Bildung eines Verlustvortrages ab, sollen rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, welche einen Abbau desselben innert einer Frist von 4 Jahren ermöglichen. Wenn immer möglich soll der Abbau

eines Verlustvortrages über Ausgabenkürzungen und nicht über Steuererhöhungen erzielt werden. Aus diesem Grunde sehen wir neben der Defizitbremse gleichzeitig eine Steuererhöhungsbremse vor.

Die Ziele beider Massnahmen sind die Erhaltung des politischen Handlungsspielraumes, keine Überwälzung von Kosten auf spätere Generationen und wenn möglich eine Finanzierung der politisch gewünschten staatlichen Leistungen im Rahmen der heutigen Steuerbezugshöhe.

Eine ähnliche Vorlage haben wir Ihnen bereits im November 2003 vorgelegt (RRB Nr. 2003/2161). Der Titel der damaligen Vorlage lautete: „Änderung der Kantonsverfassung, 1. Einführung Defizit- und Steuererhöhungsbremse und 2. Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Finanzhaushaltgleichgewichtes“.

Die aktuelle Vorlage unterscheidet sich im Wesentlichen in folgenden Punkten von der Vorlage aus dem Jahre 2003:

- Auf eine Vorlage „Abbau Bilanzfehlbetrag“ wird verzichtet, weil dies aufgrund des heute vorhandenen Eigenkapitals nicht mehr notwendig ist.
- Die Vorlage ist einfacher und transparenter.
- Auf die Einführung von Dringlichkeitsrecht zur Herstellung des Finanzhaushaltgleichgewichtes wird verzichtet.

1.1 Vernehmlassungsverfahren

(Text wird nach Durchführung der Vernehmlassung eingefügt.)

1.2 Erwägungen, Alternativen

(Text wird allenfalls nach Durchführung der Vernehmlassung eingefügt.)

2. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage weist sowohl einen Bezug zum Legislaturplan 2005 – 2009 (RRB Nr. ...) wie auch zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (RRB Nr. 2005/2285 vom 7. November 2005) auf.

Im Legislaturplan geben wir unter Abschnitt 6 u.a. an, dass wir eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben wollen. Die Nettoverschuldung pro Kopf soll unter 2'000 Fr. gesenkt werden (Ziffer 6.1.1). Weiter streben wir gezielte Steuerentlastungen an, wenn der Bilanzfehlbetrag vollständig abgeschrieben und der eben erwähnte Zielwert für die Nettoverschuldung unterschritten wird (Ziffer 6.1.4).

Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2006 – 2009 werden die finanzpolitischen Ziele des Legislaturplans im Aufgabenbereich Finanzen und Steuern übernommen und konkretisiert.

Die vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung unterstützt die mittelfristigen politischen Ziele des Legislaturplans und des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans und stellt darüber hinaus verfassungsmässig sicher, dass das Ziel der nachhaltigen Finanzpolitik über die Legislaturperiode 2005 – 2009 hinaus weiterverfolgt wird.

3. Auswirkungen

Die Vorlage hat keine unmittelbaren personelle oder finanzielle Auswirkungen. Weiter ergeben sich keine zusätzlichen Vollzugsmassnahmen und die Gemeinden sind ebenfalls nicht betroffen.

4. Bestehende kantonale Regelungen betreffend Haushaltgleichgewicht

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.

Seit der Aufhebung der Finanzhaushaltsverordnung vom 21. Januar 1981 per 31. Dezember 2004 sind in der kantonalen Gesetzgebung keine weiteren Bestimmungen zum Haushaltgleichgewicht mehr enthalten. Denn mit der Aufhebung der Finanzhaushaltsverordnung wurden insbesondere auch § 6, Haushaltgleichgewicht (inkl. Defizitbremse), und § 19, Abschreibungen des Bilanzfehlbetrages, ausser Kraft gesetzt.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Beschlussesentwurfs

In Zukunft soll verfassungsrechtlich sichergestellt werden, dass ein allfällig entstandener Verlustvortrag und die dazugehörige Verschuldung nicht unbegrenzt anwachsen können. Oberstes Ziel ist der Erhalt des finanziellen Handlungsspielraums des Kantons für die zukünftige Aufgabenerfüllung. Als neue Instrumente sollen eine Defizit- und eine Steuererhöhungsbremse eingeführt werden.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Beschlussesentwurfs:

5.1 Teil I: Änderung der Kantonsverfassung

Für die Verankerung der Defizit- und der Steuererhöhungsbremse sollen in der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) zwei neue Artikel 130a und 130b eingefügt werden:

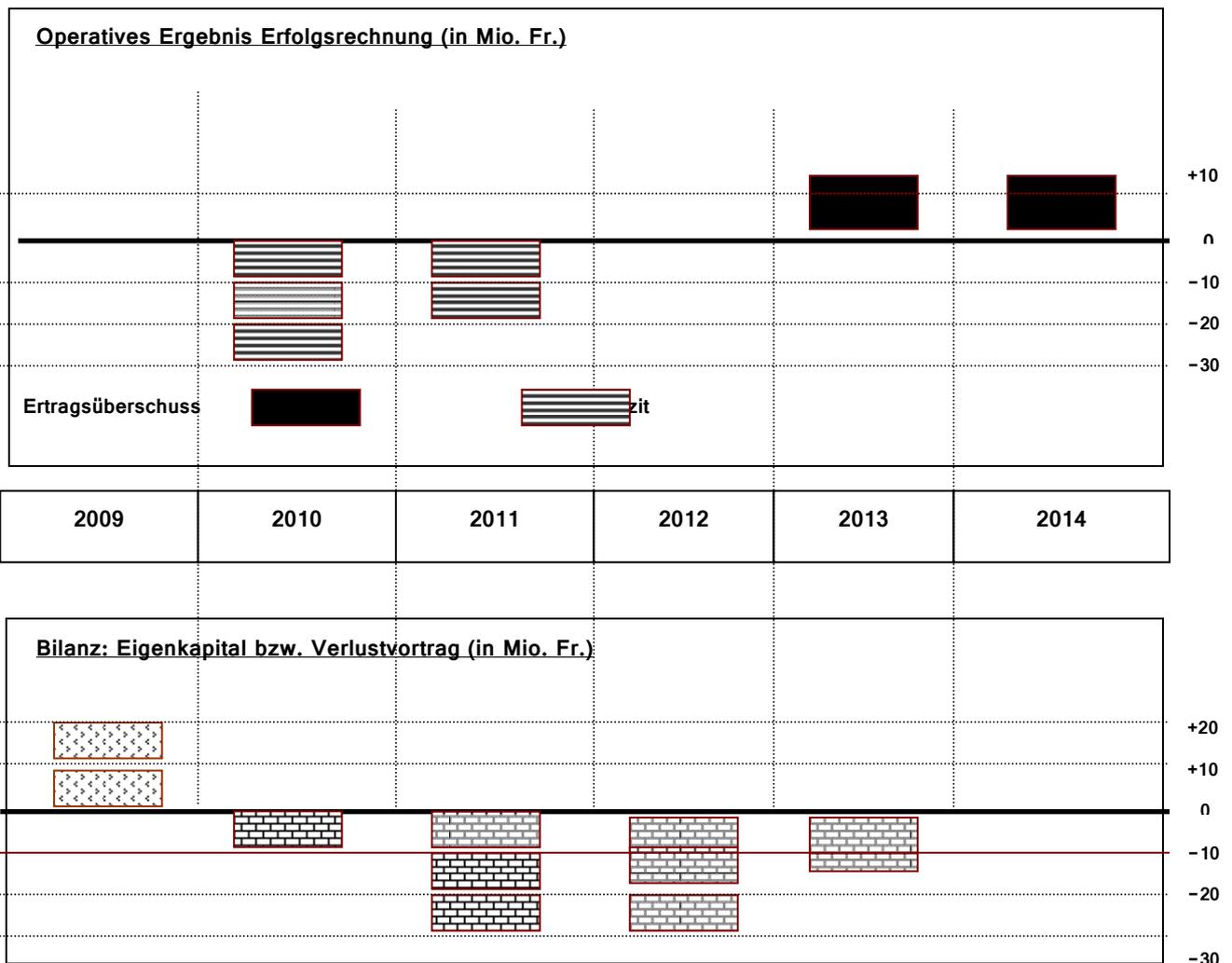
- Art. 130a, Defizitbremse

Art. 130a Absatz 1 erlaubt dem Kantonsrat ausnahmsweise, insbesondere wenn die konjunkturelle Situation es erfordert, einen Voranschlag mit einem Defizit zu verabschieden. Die Verabschiedung eines Budgets mit Aufwandüberschuss bedarf allerdings der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, nämlich 51 Stimmen (qualifiziertes Mehr). In Art. 130a Absatz 2 wird geregelt, dass ein allfälliger Verlustvortrag innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen vollständig abgeschrieben werden muss.

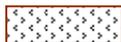
Fiktives Beispiel:

- 2010:** Die Rechnung schliesst im Jahr 2010 mit einem Defizit von 30 Mio. Franken. Das Eigenkapital aus dem Vorjahr beträgt 20 Mio. Franken. Per Ende des Jahres 2010 entsteht somit ein Verlustvortrag in der Höhe von **10 Mio. Franken** (Defizit minus Eigenkapital).
- 2011:** Die Rechnung schliesst 2011 erneut mit einem Defizit ab, diesmal in der Höhe von 20 Mio. Franken. Der Verlustvortrag aus dem Vorjahr von 10 Mio. Franken steigt per Ende 2011 auf **30 Mio. Franken** an (= Verlustvortrag 1 Jahr nach seinem erstmaligen Entstehen).
- 2012:** Die Rechnung schliesst ausgeglichen ab, der Verlustvortrag verharrt auf dem Vorjahresniveau von **30 Mio. Franken** an (= Verlustvortrag 2 Jahre nach seinem erstmaligen Entstehen).
- 2013:** Die Rechnung schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 15 Mio. Franken ab. Der Verlustvortrag verringert sich auf **15 Mio. Franken** (= Verlustvortrag 3 Jahre nach seinem erstmaligen Entstehen).
- 2014:** **Die Rechnung muss mit einem Ertragsüberschuss von mindestens 15 Mio. Franken abschliessen**, damit der erstmals per Ende 2010 entstandene Verlustvortrag vollständig abgebaut werden kann (innert 4 Jahren gemäss Art. 130a Absatz 2)

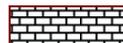
Graphische Darstellung des fiktiven Beispiels:



Eigenkapital



/ Verlustvortrag



Im Jahr 2014 muss der erstmals im Jahr 2010 entstandene Verlustvortrag **vollständig** abgetragen sein. Mit anderen Worten: Nicht nur der Verlustvortrag von 10 Mio. Franken, welcher im Jahr 2010 entstanden ist, muss vier Jahre später abgetragen sein, **sondern vier Jahre später darf kein Verlustvortrag mehr vorhanden sein**. Müsste immer nur der im Jahre x bestehende Verlustvortrag vier Jahre später abgetragen sein, so könnte sich die Phase der Verlustvorträge beliebig lange fortsetzen. Das kann nicht das Ziel sein. Deshalb schlagen wir die vollständige Abtragung des Verlustvortrags innerhalb von 4 Jahren vor. Entsteht später wieder ein Verlustvortrag, bspw. im Jahr 2016, so fängt im Jahr 2017 die Frist von 4 Jahren wieder neu an zu laufen und per Ende 2020 dürfte wiederum kein Verlustvortrag mehr vorhanden sein.

- Art. 130b, Steuererhöhungsbremse

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll in der Regel und falls notwendig durch Ausgabekürzungen 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 110% der ganzen Staatssteuer hinaus der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, nämlich 51 Stimmen, bedarf (qualifiziertes Mehr). Warum erst ein qualifiziertes Mehr bei einer Steuererhöhung über 110% der ganzen Staatssteuer und nicht bereits bei einer Erhöhung über 100%? Mit Inkrafttreten des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 wurde am 1. Januar 2006 die Spitalsteuer, welche nach vorher geltendem Recht vom Kantonsrat bis zu maximal 10% der ganzen Staatssteuer abschliessend beschlossen werden konnte, aufgehoben. Gemäss § 15 des Spitalgesetzes beschafft der Kanton die zur Finanzierung seiner Beiträge an die Spitäler notwendigen Mittel aus allgemeinen Staatsmitteln, insbesondere aus den Erträgen der Staatssteuer. Aufgrund dieser Neuregelung der Finanzierung der Spitalausgaben wurde ebenfalls § 5 Absatz 3 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz; BGS 614.11) geändert: Bis und mit Voranschlag 2005 konnte der Kantonsrat in eigener Kompetenz lediglich Zuschläge von bis zu 10% der ganzen Staatssteuer beschliessen. Mit der Aufhebung der Spitalsteuer wurde in den Übergangsbestimmungen zum Spitalgesetz dieser Paragraph dahingehend geändert, dass der Kantonsrat neu Zuschläge bis zu 20% der ganzen Staatssteuer abschliessend, ohne Volksabstimmung, beschliessen kann. Die „ersten“ 10% stellen eine Kompensation der Spitalsteuer dar und sind in dem Sinne keine Steuererhöhungen, sondern Erhaltung des Steuerertrags im Vergleich zur Zeit vor Inkrafttreten des Spitalgesetzes. Die „zweiten“ 10% hingegen kämen einer eigentlichen Steuererhöhung gleich und sollen deshalb dem qualifizierten Mehr unterstellt werden.

5.2 Teil II: Inkrafttreten

Im zweiten Teil des Beschlussesentwurfs wird festgelegt, dass die vorgesehenen Änderungen der Kantonsverfassung per 1. Januar 2008 in Kraft treten sollen, sodass sie erstmals für den Voranschlag 2009 zur Anwendung kommen. Botschaft und Entwurf zum Voranschlag 2009 werden vom Regierungsrat im September 2008 zuhänden des Kantonsrates verabschiedet..

6. Rechtliches

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

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf den nachfolgenden Beschlussesentwurf „Änderung der Kantonsverfassung; Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse“ einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

8. Beschlusse Entwurf

Änderung der Kantonsverfassung: Einführung einer Defizit- und einer 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 (RRB Nr.), beschliesst:

I.

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

Als Artikel 130a wird eingefügt:

Art. 130a. Defizitbremse

¹ Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates kann ausnahmsweise im Voranschlag einen Aufwand-
überschuss beschliessen.

² Ein Verlustvortrag muss innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen abgetragen werden.

Als Artikel 130b wird eingefügt:

Art. 130b. Steuererhöhungsbremse

Jede Erhöhung des Steuerfusses durch den Kantonsrat über 110 Prozent der ganzen Staatssteuer
hinaus bedarf der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder.

II.

Inkrafttreten

Diese Änderung tritt nach Annahme durch das Volk am 1. Januar 2008 in Kraft. Sie ist erstmals
auf den Voranschlag des Jahres 2009 anwendbar.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

¹) BGS 111.1.

²) GS 90, 453 (BGS 111.1).

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Amt für Finanzen (3)

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Departemente (5)

Staatskanzlei

Traktandenliste Kantonsrat

GS

BGS