

***Änderung des Gesetzes über die Kürzung
von Staatsbeiträgen und die Erschwerung
von Ausgabenbeschlüssen***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 14. November 2006, RRB Nr. 2006/2021

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Auftrag der Fraktion FdP.....	5
3. Gegenvorschlag des Regierungsrates	5
4. Auftrag des Kantonsrates.....	5
5. Verhältnis zum Legislaturplan	6
6. Vernehmlassungsverfahren	6
7. Auswirkungen	6
7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
7.2 Vollzugsmassnahmen	6
7.3 Folgen für die Gemeinden	6
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	6
8.1 Änderung des Titels	6
8.2 Änderung von § 1 (Zweck des Gesetzes)	7
8.3 Änderung von § 2 (Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen)	7
8.4 Änderung von § 3 (Inkrafttreten und ausser Kraft treten)	9
9. Rechtliches	9
10. Antrag	10
11. Beschlussesentwurf	12

Kurzfassung

Das Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vom 4. Dezember 1994 soll entsprechend dem vom Kantonsrat am 7. November 2006 überwiesenen Auftrag geändert werden.

- Die kantonsrätliche Kompetenz zur Kürzung von Staatsbeiträgen um maximal 20% soll aufgehoben werden.
- Neu soll an Stelle des 2/3-Quorums die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates genügen, um nicht gebundene (neue und gestützt auf eine Finanzkompetenzdelegation beschlossene) Ausgaben gültig zu beschliessen.
- Das geänderte Gesetz soll am 31. Dezember 2008 automatisch ausser Kraft treten.

Sehr geehrter Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen.

1. Ausgangslage

Am 4. Dezember 1994 erliess das Solothurner Volk das Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (nachfolgend: Spargesetz; BGS 121.24; GS 93,381). Im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Solothurner Kantonalbank gerieten die Staatsfinanzen in ein massives Ungleichgewicht. Um die Laufende Rechnung möglichst auszugleichen, eine angemessene Selbstfinanzierung der Investitionen zu erzielen und eine übermässige Neuverschuldung zu verhindern, erhielt der Kantonsrat die Kompetenz, die Staatsbeiträge um maximal 20% zu kürzen (§ 1 des Gesetzes). Weiter wurde eine Hürde zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben eingebaut (§ 2 des Gesetzes). Der Kantonsrat verlängerte dieses Gesetz mehrmals jeweils um zwei Jahre (§ 3 Abs. 3 des Spargesetzes), letztmals Ende 2004. Der Kantonsrat lehnte eine Verlängerung um weitere zwei Jahre mehrmals ab (am 2. November 2004 und am 28. Juni 2006), so dass das Spargesetz am 31. Dezember 2006 ausser Kraft tritt.

2. Auftrag der Fraktion FdP

Die Fraktion FdP reichte am 29. August 2006 einen Auftrag ein. Mit diesem Vorstoss sollten wir beauftragt werden, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten, um das Spargesetz um weitere zwei Jahre (ab 1. Januar 2007 bis am 31. Dezember 2008) zu verlängern.

3. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Wir unterbreiteten dem Kantonsrat am 4. April 2006 zum zweiten Mal eine Änderung des Kantonsratsgesetzes, womit das 2/3 Quorum zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben ins ordentliche Recht hätte überführt werden sollen. In dieser Vorlage hielten wir fest, dass sich eine erneute Verlängerung des Spargesetzes nicht mehr rechtfertigen würde, weil die finanzielle Lage des Kantons diese Massnahme nicht mehr erfordere. Der kantonale Finanzhaushalt habe sich in den letzten Jahren stabilisiert. Es sei darum rechtlich problematisch, das Spargesetz als Notrecht in unveränderter Form zu verlängern, selbst wenn dies nur für zwei Jahre wäre. Damit die rechtlichen Bedenken ausgeräumt werden können, schlugen wir am 26. September 2006 (Nr. 2006/1816; KR.Nr. A 099/2006) eine Alternative zum Auftrag der FdP-Fraktion (siehe Ziffer 2) vor. Die kantonsrätliche Kompetenz zur Kürzung der Staatsbeiträge soll aufgehoben werden. Das 2/3-Mehr zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben soll durch ein neues Quorum ersetzt werden. Neu soll die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben nötig sein. Schliesslich soll das so geänderte Gesetz am 31. Dezember 2008 ausser Kraft treten.

4. Auftrag des Kantonsrates

Der Kantonsrat folgte unserem Antrag und erklärte am 7. November 2006 den Auftrag mit folgendem Wortlaut erheblich:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, das Spargesetz so zu ändern, dass

- die Kompetenz des Kantonsrates zur Kürzung der Staatsbeiträge aufgehoben wird,
- die Vorschrift über das 2/3-Quorum aufzuheben ist. An seiner Stelle ist vorzusehen, dass die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates nicht gebundene Ausgaben bewilligen kann, um eine Neuverschuldung zu verhindern und
- es am 31. Dezember 2008 endgültig ausser Kraft tritt."

5. Verhältnis zum Legislaturplan

Die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen dient dem Ziel, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, indem die Neuverschuldung verhindert werden soll. Die Nettoverschuldung pro Kopf soll gesenkt, die Erfolgsrechnung entsprechend entlastet und der finanzielle Handlungsspielraum erhöht werden (Legislaturplan Ziffer 6, Seite 13).

6. Vernehmlassungsverfahren

Weil die Gesetzesänderung noch in diesem Jahr beschlossen werden muss, damit die revidierten Bestimmungen unter Vorbehalt des Referendums am 1. Januar 2007 in Kraft treten können, musste auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden.

7. Auswirkungen

7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Änderung des Gesetzes hat keine personellen und finanziellen Konsequenzen. Der neue § 2 soll die Hürde zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben erhöhen.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Vollzugsmassnahmen sind nicht nötig. Das Gesetz ist direkt anwendbar.

7.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen für die Gemeinden.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

8.1 Änderung des Titels

Weil die kantonsrätliche Kompetenz zur Kürzung von Staatsbeiträgen aufgehoben wird, muss auch der Titel des Gesetzes geändert werden. Er lautet neu: Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen.

8.2 Änderung von § 1 (Zweck des Gesetzes)

Im § 1 soll die kantonsrätliche Befugnis zur Kürzung von Staatsbeiträgen aufgehoben werden. Damit wird der Hauptteil der Notrechtsgesetzgebung nicht mehr verlängert. In § 1 soll aber der Zweck des Gesetzes festgehalten werden, nämlich eine übermässige Neuverschuldung zu verhindern.

8.3 Änderung von § 2 (Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen)

In § 2 soll das 2/3-Quorum zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben gestrichen werden. Der Kantonsrat lehnte die Überführung ins ordentliche Recht bereits zweimal ab. An Stelle des 2/3-Quorums soll deshalb ein milderer qualifiziertes Mehr zur Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben eingeführt werden. Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, nämlich 51, soll einen solchen Beschluss fassen können. Diese Regelung ist in der Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer Defizit- und Steuererhöhungsbremse vorgesehen. Diese Vorschrift dient dem Ziel, eine übermässige Neuverschuldung zu verhindern (§ 1).

Unter den Begriff "nicht gebundene Ausgaben" fallen alle neue 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 wie viel 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 ist. Gebunden ist eine Ausgabe auch 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 beschlossen werden soll, genügt die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder. Die erschwerende Verfahrensvorschrift des Quorums der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates 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, beschlossen werden soll.

Im geltenden § 2 des Spargesetzes ist vorgesehen, dass zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates Beschlussesentwürfen über nicht gebundene Ausgaben zustimmen müssen. Der Begriff "Beschlussesentwürfe" hat in der Vergangenheit zu Unsicherheiten geführt. Es bestand keine einhellige Auffassung darüber, was im Sinne des Spargesetzes als Beschlussesentwurf zu gelten hat: die einzelne Ziffer im Beschlussesentwurf, womit eine Ausgabe beschlossen wird, oder aber im wörtlichen Sinne der gesamte Beschlussesentwurf. Differenzen in der Auslegung ergaben sich somit bezüglich der Frage, ob das Zweidrittelsmehr nur beim eigentlichen Ausgabenbeschluss im Rahmen der Detailberatung erforderlich oder ob diese erschwerte Voraussetzung bei der Schlussabstimmung über eine Gesamtvorlage einzuhalten sei. Um in Zukunft solche Unsicherheiten zu vermeiden, ist im geänderten § 2 zu präzisieren, dass nicht ganze Beschlussesentwürfe in der Schlussabstimmung dem Quorum unterliegen, sondern dass das qualifizierte Mehr nur beim eigentlichen Ausgabenbeschluss erreicht werden muss. Wird eine nicht gebundene Ausgabe im Rahmen der Detailberatung von der

Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates bewilligt, genügt es, wenn in der Schlussabstimmung die einfache Mehrheit des Rats der Gesamtvorlage zustimmt. Ein doppeltes qualifiziertes Mehr ist somit nicht erforderlich, um eine nicht gebundene Ausgabe gültig zu beschliessen.

Theoretisch kann ebenfalls die Möglichkeit bestehen, dass in der Detailberatung ein Teilbeschluss über die Bewilligung von nicht gebundenen Ausgaben das nötige qualifizierte Mehr nicht erreicht, dem bereinigten Gesamtbeschluss in der Schlussabstimmung jedoch die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates zustimmt. Ein solcher Kantonsratsbeschluss ist ohne Ausgabenbewilligung sinnlos. Der Vollzug eines solchen Beschlusses ist unmöglich, weshalb er als nicht beschlossen zu gelten hat.

8.4 Änderung von § 3 (Inkrafttreten und ausser Kraft treten)

Das geänderte Gesetz soll am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Vorbehalten bleibt je nach Stimmenverhältnis im Kantonsrat das obligatorische oder das fakultative Referendum. Wenn der Gesetzesänderung weniger als zwei Drittel der Mitglieder des Kantonsrates zustimmen, muss die Gesetzesänderung obligatorisch dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Im andern Fall unterliegt der Kantonsratsbeschluss dem fakultativen Referendum. Es wäre denkbar, das Gesetz erst nach Annahme durch das Volk oder nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten zu lassen. Um jedoch klar zum Ausdruck zu bringen, dass Staatsbeiträge ab 1. Januar 2007 nicht mehr gekürzt werden können, ist das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen ausdrücklich auf diesen Zeitpunkt vorzusehen.

Weil die Gesetzesänderung erst in der Dezember-Session vom Kantonsrat beschlossen werden kann, hat beim Inkrafttreten des geänderten Gesetzes am 1. Januar 2007 eine allfällige obligatorische Volksabstimmung (wenn der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit den Stimmen von weniger als zwei Dritteln der Mitglieder verabschiedet oder wenn das fakultative Referendum ergriffen wurde) noch nicht stattgefunden oder die Referendumsfrist ist noch nicht abgelaufen. Aus diesem Grund wird in § 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes vorgesehen, dass Ausgabenbeschlüsse nach § 2 mit der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erst gefällt werden können, wenn die Gesetzesänderung entweder vom Volk angenommen wurde oder die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist. Allfällige Beschlüsse des Kantonsrates über nicht gebundene Ausgaben zwischen dem 1. Januar 2007 bis zur Volksabstimmung oder bis zum Ablauf der Referendumsfrist benötigen deshalb "nur" das einfache Mehr. Diese Regel ist aus Gründen der Rechtssicherheit nötig. Wenn während dieser Zeitspanne das neue qualifizierte Mehr (Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates) gelten würde, gälten alle Ausgabenbeschlüsse, welche dieses Mehr nicht erreichen, als abgelehnt, selbst wenn das Volk später die Gesetzesänderung ablehnen würde. Eine solche Konsequenz wäre staatsrechtlich unhaltbar, weil auf diese Weise nicht gebundene Ausgaben ohne die nötige gesetzliche Grundlage abgelehnt würden.

Das Gesetz tritt am 31. Dezember 2008 ausser Kraft. Ein separater Beschluss ist dazu nicht mehr nötig.

9. Rechtliches

Der Kantonsrat ist gestützt auf Art. 71 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV, BGS 111.1) ermächtigt, alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes zu erlassen. Der entsprechende Kantonsratsbeschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum, wenn ihm weniger als zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen (Art. 35 Abs. 1 Buchstabe d KV). Stimmen der Gesetzesänderung mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zu, unterliegt die Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Buchstabe b KV in Verbindung mit Art. 35 Abs. 1 Buchstabe d KV).

10. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

11. **Beschlussesentwurf****Änderung des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 130 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 14. November 2006 (RRB Nr. 2006/2021), beschliesst:

Das Gesetz über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vom 4. Dezember 1994²⁾ wird wie folgt geändert:

Der Titel lautet neu:

Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

§ 1 lautet neu:

§ 1. Zweck

Das Gesetz will eine übermässige Neuverschuldung des Kantons verhindern.

§ 2 lautet neu:

§ 2. Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

Beschlüssen über nicht gebundene Ausgaben muss die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

§ 3 Absätze 2 und 3 lauten neu und Absatz 4 wird angefügt:

²⁾ Die Änderungen vom treten am 1. Januar 2007 in Kraft. Vorbehalten bleibt das Referendum.

³⁾ Es gilt für alle entweder nach der Annahme durch das Volk oder nach unbenutztem Ablauf des fakultativen Referendums beschlossenen unter § 2 fallenden Ausgaben.

⁴⁾ Dieses Gesetz tritt am 31. Dezember 2008 ausser Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 93, 381 (BGS 121.24).

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement (2)

Departemente (4)

Staatskanzlei

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

GS/BGS

Ratsleitung