

Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe

Machbarkeitsstudie zur Aufhebung der Spezialfinanzierungen

1. VORBEMERKUNGEN

Am 25. Juni 2003 hat der Kantonsrat das Postulat Rolf Grütter, CVP, Breitenbach, mit folgendem Wortlaut überwiesen: „Der Regierungsrat wird hiermit beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Abschaffung aller Spezialfinanzierungen und Fonds im Bereich der Rechnung des Kantons zu schaffen“.

Mit RRB Nr. 1410 vom 11. Juli 2006 hat der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um eine Machbarkeitsstudie zu verfassen, welche darüber Auskunft gibt, welche der definierten Spezialfinanzierungen aus rechtlicher und politischer Sicht mehr oder weniger problemlos aufgehoben werden können, bzw. bei welchen Spezialfinanzierungen sich substantiell Probleme rechtlicher und / oder politischer Natur ergeben.

Folgende Spezialfinanzierungen wurden zur Überprüfung definiert:

- Berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates
- Natur- und Heimatschutz
- Altlastenfonds
- Abwasserfonds
- Entsorgungsfonds (Gewässerschutzfonds)
- Deponienachsorgefonds
- Krankentaggeldversicherung GAV
- Finanzausgleich der Einwohnergemeinden
- Finanzausgleich der Kirchgemeinden
- Hebung der Fischerei
- Jagdfonds
- Tierseuchenkasse
- Forstfonds

2. VORGEHEN

Mit oben erwähntem RRB vom 11. Juli 2006 setzte der Regierungsrat folgende Arbeitsgruppe mit Vertretern aller davon betroffenen Departemente ein:

- Alfons Lack, Departementsekretär, Bau- und Justizdepartement
- Heidi Pauli-Huldi, Stv. Departementssekretär, Finanzdepartement
- Peter Studer, Departementssekretär, Volkswirtschaftsdepartement

- Patrik Stadler (Leitung), Leiter Rechtsdienst, Departementssekretariat, Finanzdepartement

Die Arbeitsgruppe legte sich auf folgende Kriterien fest, an Hand welcher die Machbarkeit einer Abschaffung überprüft werden soll:

- Ist eine Abschaffung rechtlich möglich?
Dabei geht es primär um die Frage, ob der Fonds direkt oder indirekt durch Bundesgesetz vorgegeben ist, eine Abschaffung also Bundesrecht widersprechen würde.
- Führt die Abschaffung zu der mit dem Postulat bezweckten „Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes“?
Wenn die Zweckbestimmung des Fonds gesetzliche Aufgaben enthält, bei deren Erfüllung kein oder nur geringer Handlungsspielraum besteht, wenn also trotz Abschaffung des Fonds dieselben Aufgaben im gleichen Umfang wahrgenommen werden müssen, wird der finanzielle Handlungsspielraum nicht vergrössert.
- Vor- und Nachteile der Abschaffung.
Dabei geht es um die Aufzählung und das Abwägen allfälliger Vor- und Nachteile aus politischer und sachlicher Sicht, welche eine Abschaffung mit sich bringen würden.

3. ERWÄGUNGEN

3.1. Berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates

3.1.1. Rechtliche Möglichkeit

Nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40) dürfen die finanziellen Mittel, welche für die berufliche Vorsorge einbezahlt werden, nicht zweckentfremdet werden. Eine Überführung der Mittel und der Aufgaben des Fonds für die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates in die allgemeine Staatskasse ist aus diesem Grund nicht möglich. Eine Abschaffung wäre somit nur in Verbindung mit der Integration der beruflichen Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates in die allgemeine Pensionskasse der Staatsangestellten (PKSO) zulässig.

3.1.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Da die finanziellen Mittel mit der Integration in die PKSO dem staatlichen Zugriff entzogen würden, würde sich am Status Quo nichts ändern.

3.1.3. Vor- und Nachteile

Bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Fonds (Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge für die Mitglieder des Regierungsrates vom 4. Juli 1990 [Ruhegehaltsordnung des Regierungsrates, BGS 126.581.1]) wurde im Parlament die Frage der Spezialfinanzierung versus Einbindung in die PKSO eingehend diskutiert. Man kam zum Schluss, dass aufgrund der spezifischen Besonderheiten des Amtes und der besonderer Stellung des Regierungsrates eine separate Ruhegehhaltsordnung kombiniert mit einer Spezialfinanzierung gerechtfertigt erscheint. Nebst vielen anderen Gründen scheint die Verwaltungskommission der Pensionskasse als paritätisch zusammengesetztes Organ ungeeignet, über die Vorsorge des Regierungsrates zu entscheiden. Ausserdem muss die Finanzierung auf andern Wege geschehen, denn für die Mitglieder

des Regierungsrates kann für einen vollen Rentenanspruch nicht die gleich hohe Anzahl Beitragsjahre gefordert werden, wie dies die PKSO für die Staatsangestellten vorsieht.

3.1.4. Fazit

Bei einer Abschaffung des Fonds über die Berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates muss die von Bundesrecht vorgegebene Zweckbestimmung der finanziellen Mittel auf anderem Wege sichergestellt werden. Eine Einbindung in die PKSO macht aufgrund der Besonderheiten des Amtes des Regierungsrates keinen Sinn. Zudem würde der finanziellen Handlungsspielraum in keiner Weise vergrössert. Aus diesen Gründen soll am bestehenden Fonds für die Berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates festgehalten werden.

3.2. Natur- und Heimatschutz

3.2.1. Rechtliche Möglichkeit

Aus bundesrechtlicher Sicht steht der Abschaffung des Natur- und Heimatschutzfonds (NHF) nichts im Wege. Der Fonds ist mit § 128 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG, BGS 711.1) kantonrechtlich begründet und könnte mit einer entsprechenden Gesetzesrevision aufgehoben werden.

3.2.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Nach § 128 Abs. 1 – 3 PBG wird der Fonds geöffnet:

- a) Je zur Hälfte durch jährliche Einlagen des Kantons und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden (EG) aus dem Ertrag der Grundstückgewinnsteuer. Dieser prozentuale Anteil der Grundstückgewinnsteuer wird jährlich vom Kantonsrat im Rahmen des Budgets festgelegt. Im Jahre 2005 waren es 2 x 470'000 Franken, also insgesamt 940'000 Franken.
- b) Durch einen Anteil der Kühlwasserabgabe des Kernkraftwerkes Gösgen. 2005 waren dies 370'000 Franken.
- c) Durch eine Abgabe des Kraftwerkes Ruppoldingen gemäss Wasserkraft-Konzession. 2005 belief sich dieser Betrag auf 371'000 Franken.
- d) Durch zweckgebundene Bundesbeiträge im Umfang von 1'000'080 Franken.

Der Grossteil der Finanzierungsquellen hängt direkt mit der Fondslösung zusammen. Fällt der Fonds weg, so würden die Erträge nach Buchst. a) und d) (1'940'080 Franken) höchst wahrscheinlich ebenfalls wegfallen, denn ohne Zweckbindung werden die Gemeinden kaum die Beiträge weiter leisten, und der Bund macht seine Zahlung von der Zweckbindung abhängig (Art. 13 und 18d Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451]). Die Einnahmen nach Buchst. b) und c) (741'000 Franken) würden in die allgemeine Staatskasse transferiert werden. Der Kanton könnte zwar auf die Wahrnehmung eines Teils der Aufgaben gemäss § 128 Abs. 4 PBG verzichten oder diese aus allgemeinen Mitteln finanzieren. Dadurch wird aber der finanzielle Handlungsspielraum nicht vergrössert. Vielmehr müssten gewisse Kosten, welche nach Verfassung und Gesetz anfallen, zwingend aus den allgemeinen Mitteln finanziert werden. Nach § 128 Abs. 4 Buchst. a) PBG sind dies Entschädigungen für Planungsmassnahmen (§ 77 PBG) und Kosten für den Schutz und Unterhalt von Biotopen (§ 119^{bis} PBG).

Auf die Wahrnehmung eines grossen Teils der Aufgaben nach § 128 Abs. 4 PBG müsste wohl verzichtet werden, da entsprechende Mittel fehlen würden (ca. 2 Mio Franken).

Es gilt weiter zu berücksichtigen, dass der Kantonsrat den prozentualen Anteil der Grundstückgewinnsteuer an den Fonds bestimmt. Somit hat er es in der Hand, die verfügbaren Mittel zu bestimmen.

3.2.3. Vor- und Nachteile

Der Fonds zur Finanzierung der vom Bund übertragenen öffentlichen Aufgabe im Bereich des Natur- und Heimatschutzes ist in der Politik, bei den Verbänden und in der Bevölkerung stark verankert. Seine Schaffung vor nun bald 30 Jahren war die Einlösung eines gewichtigen Versprechens von Regierung und Parlament gegenüber den Naturschützern in der Abstimmung um das Kernkraftwerk Gösgen. Er wurde 1978 mit dem Baugesetz eingeführt und zwar mit Mitteln als Ersatz für den technischen Eingriff in Natur und Landschaft, welchen der Bau und der Betrieb des Kernkraftwerks Gösgen verursacht. Seither wird der Fonds mit einem jährlich wiederkehrenden angemessenen Anteil der Kühlwasserabgabe gespeisen. Dieses Geld ist bestimmt für besondere Bemühungen für den Schutz der Natur und für Heimatschutzmassnahmen im Kanton.

Eine Änderung und zweite Fondsäuftung fand mit dem 1992 revidierten PBG statt. Als Kompensation für das abgelehnte Planungsausgleichsgesetz wurde aufgrund der FdP-Motion von 1991 für einen Verpflichtungskredit und ein Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft § 128 PBG wie folgt ergänzt: "Der Kanton bildet einen Natur- und Heimatschutzfonds, der je zur Hälfte mit jährlichen Einlagen des Kantons und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden aus dem Ertrag der Grundstückgewinnsteuer zu speisen ist." Mit dieser Lösung erfüllt der Kanton nicht nur seine Aufgabe, sondern er übernimmt zudem treuhänderisch und koordiniert für die Gemeinden die Erfüllung deren gesetzlichen Aufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes.

Die Fonds-Lösung hat sich in der Vergangenheit bewährt. Bei deren Abschaffung wären der Kanton und die Gemeinden gezwungen - zur Erfüllung ihrer Aufgaben -, andere Lösungen zu suchen. Es wäre politisch unmöglich, die oben aufgezeigte Drittfinanzierung des Natur- und Heimatschutzes (Bund, Gemeinden, Kraftwerke) zugunsten der allgemeinen Staatskasse ohne Zweckbindung weiterhin zu erhalten. Bei einer Abschaffung des Natur- und Heimatschutzfonds müsste mit einer vehementen politischen Gegenreaktion werden.

§ 128 PBG wurde in der Vernehmlassung zur laufenden PBG-Teilrevision (Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 19. September 2006) zur Diskussion gestellt. Von keiner Seite ist in der politischen Diskussion die Abschaffung der Spezialfinanzierung verlangt worden.

Die Gemeinden bleiben mit der Fondslösung finanziell bei der Erfüllung der Natur- und Heimatschutzaufgaben eingebunden. Kanton und Gemeinden beteiligen sich heute mit gleichen Anteilen aus dem Ertrag der Grundstückgewinnsteuer an der Finanzierung. Würde der Fonds aufgehoben, entfielen diese Einbindung und der Gemeindeanteil (2005: 470'106 Franken).

Natur- und Heimatschutz sind Daueraufgaben mit langfristigem Charakter (z.B. mindestens 10-jährige Erstdauer der Vereinbarungen im Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft). Der ebenfalls langfristige Charakter des Fonds bietet den Vereinbarungspartnern des Kantons grössere Sicherheiten und damit Motivation, im Naturschutz mitzumachen, als z.B. die 3-jährige Globalbudgetperiode. Das ist ein nicht zu unterschätzender Vorteil für den Kanton in den Verhandlungen mit seinen Partnern. Ohne langfristige Sicherstellung der Mittel lässt sich die Aufgabe des Naturschutzes im Wald und im Landwirtschaftsgebiet im Rahmen eines Mehrjahresprogramms Natur- und Landschaft gar nicht wahrnehmen.

3.2.4. Fazit

Für den Beibehalt des Natur- und Heimatschutzfonds sprechen mehrere Gründe: Zum einen sind das die Fondsspeisung aus verschiedenen Quellen, welche teilweise direkt mit einer klar definierten Zweckbindung verknüpft sind. Ohne Fonds würden diese Beiträge wegfallen oder zumindest in Frage gestellt. Eine Vergrößerung des finanziellen Handlungsspielraumes würde mit dem Wegfall des Fonds kaum entstehen. Vielmehr ist zu befürchten, dass aufgrund des Wegfalls der Beiträge der Kanton für diesen Bereich mehr Mittel aus der allgemeinen Staatskasse aufwenden müsste. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass eine Abschaffung zu heftigem politischem Widerstand führen würde. Aus diesem Grund wird empfohlen den Natur- und Heimatschutzfonds in seiner jetzigen Ausgestaltung beizubehalten.

3.3. Altlastenfonds

3.3.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Altlastenfonds wird durch die §§ 38 ff. Gesetz über die Rechte am Wasser vom 27. September 1959 (Wasserrechtsgesetz, BGS 712.11) begründet und geregelt. Somit liegt es in der Kompetenz des Kantons dieses Gesetz abzuändern, um den Altlastenfonds abzuschaffen.

Nach § 68 Abs. 3 Wasserrechtsgesetz sind die Bestimmungen über die Erhebung von Abgaben für den Altlastenfonds auf 25 Jahre befristet und fallen dann ersatzlos dahin. Auch mit der sich zur Zeit in der Vernehmlassung befindenden Revision des Wasserrechtsgesetzes (neu: Gesetz über Wasser, Boden und Abfall, GWBA) wird an dieser Befristung festgehalten (§ 146 GWBA).

Eine vorzeitige Auflösung des Fonds wäre damit möglich.

3.3.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Altlastenfonds hat eine Art „Versicherungscharakter“, indem er die finanziellen Mittel für die dem Kanton aus der Altlastenbearbeitung erwachsenden Kosten zur Verfügung stellt. Diese Aufgabe wird durch Bundesrecht vorgegeben. Mit dem Altlastenfonds, der durch Abgaben auf Abfälle, also verursachergerecht gespiesen wird (s. Wasserrechtsgesetz § 38 ff. und Verordnung über den Abwasser- und Altlastenfonds, BGS 712.14), wird sichergestellt, dass für die Kosten der Altlastensanierung keine allgemeinen Steuermittel verwendet werden müssen. Durch eine Abschaffung des Fonds würde die langfristige Vorsorge für die Finanzierung der Aufgabe aufgegeben, da zu befürchten ist, dass die Abfallabgabe ohne Zweckbindung keine politische Mehrheit findet.

3.3.3. Vor- und Nachteile

Eine Abschaffung des Fonds bringt keine Vorteile, insbesondere bleiben die Ausgaben für den Kanton gleich. Das vom Bund geregelte Umweltrecht ist stark vom Verursacherprinzip geprägt. So müssen die Gemeinden für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung zwingend Spezialfinanzierungen führen, welche durch Beiträge und Gebühren gespiesen werden. Diesem Verursacherprinzip folgt auch der Altlastenfonds. Mit der separaten Rechnung kann sichergestellt werden, dass die Verursacher die Kosten durch die Abgabe tragen.

Aus politischer Sicht gilt es zu erwähnen, dass der Fonds erst 1998 geschaffen wurde. Es würde kaum verstanden, wenn schon nach so kurzer Zeit der Fonds wieder aufgelöst würde, insbesondere

wenn berücksichtigt wird, dass die durch den Fonds versicherten Risiken noch lange Zeit aktuell sein werden.

3.3.4. Fazit

Da keine Vorteile ersichtlich sind und auch der finanzielle Handlungsspielraum nicht nachhaltig vergrössert werden kann, werden keine weiteren Massnahmen für die Abschaffung dieses Fonds empfohlen. Denn der Versicherungs- bzw. Vorsorgeauftrag kann am Besten mittels eines Fonds erfüllt werden. Allenfalls wird im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zum Gesetz über Wasser und Boden, welches die Spezialfinanzierung ebenfalls thematisiert, entsprechende Eingaben gemacht, welche es dann im Einzelnen zu prüfen gilt.

Die gesetzlich vorgesehene Befristung von 25 Jahren (§ 68 Abs. 3 Wasserrechtsgesetz) stellt zudem sicher, dass der Fonds nicht über die benötigte Dauer hinaus aufrecht erhalten wird.

3.4. Abwasserfonds

3.4.1. Rechtliche Möglichkeit

Auch der Abwasserfonds wird durch die §§ 38 ff. Wasserrechtsgesetz begründet und geregelt. Einer Abschaffung stehen somit keine Bundesnormen entgegen, womit einer Änderung in alleiniger Kompetenz des Kantons liegt.

Es gilt aber zu erwähnen, dass die Bestimmungen für die Erhebung von Abgaben für den Abwasserfonds und die Zusicherung von entsprechenden Beiträgen auf 10 Jahre befristet sind und anschliessend ersatzlos dahinfallen. Auch das neue Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) sieht in § 132 eine entsprechende Befristung vor.

3.4.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Gleich wie der Altlastenfonds dient der Abwasserfonds der verursachergerechten Finanzierung von Kosten, welche im Zusammenhang mit der Wasserwirtschaft anfallen. Das Verursacherprinzip wird von Art. 2 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01) als Grundsatz aufgestellt und gefordert. Das bedeutet, dass die Abgabe zweckgebunden eingesetzt werden muss, womit die Rechtfertigung der Abgabe bei Abschaffung des Abwasserfonds dahinfällt und somit auch kein grösserer finanzieller Handlungsspielraum entstehen kann. Im Gegenteil: aufgrund der Verantwortung der Kantone für die Abwasserentsorgung (Art. 31 b USG) müssten die Aufgaben, welche nicht den Gemeinden übertragen wurden, aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert werden, was nach Art. 32 a USG eigentlich nicht zulässig wäre.

3.4.3. Vor- und Nachteile

Die Spezialfinanzierung sorgt dafür, dass die Abgaben ihrer Zweckbestimmung entsprechend eingesetzt werden. Würde der Fonds abgeschafft, würde auch die Rechtfertigung für die Abgabe dahinfallen (§ 38 Buchst. a Wasserrechtsgesetz). Dadurch entfallen auch die Anreize, moderne Abwasserreinigungsanlagen mit hohen Effizienzgraden zu erstellen, da auf der einen Seite der Grad der Restverschmutzung des Abwassers keinen Einfluss auf die Höhe der Abgabe hätte und auf der anderen Seite keine Beiträge für den Neubau zur Verfügung stehen würden. Somit bestünde die Gefahr, dass veraltete Anlagen noch geraume Zeit in Betrieb bleiben würden, was für die Umwelt nicht förderlich wäre.

3.4.4. Fazit

Aufgrund der Zweckbindung der den Fonds äufnenden Abgabe und unter Berücksichtigung der laufenden Revision des Wasserrechtsgesetzes drängt sich kein weitergehender Handlungsbedarf auf. Wir empfehlen, den Abwasserfonds in seiner jetzigen Ausgestaltung (Befristung bis 2009) beizubehalten.

3.5. Entsorgungsfonds / Gewässerschutzfonds

3.5.1. Rechtliche Möglichkeit

Für den Entsorgungsfonds bestehen schon heute keine rechtlichen Grundlagen mehr. Er wird nicht mehr geäufnet. Die Ende 2005 noch im Fonds verbliebenen ca. 600'000 Franken werden verwendet, um herrenlose Altautos zu entsorgen, für deren Kosten der Kanton gemäss USG zuständig ist. Der Aufwand beläuft sich jährlich auf etwa 50'000 Franken. Einer Aufhebung würde somit nichts im Wege stehen und könnte relativ einfach vollzogen werden.

3.5.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Mit der Auflösung des Entsorgungsfonds würde der Restbetrag von ca. 500'000 Franken der allgemeine Staatskasse überwiesen. Aufgrund der Zweckbestimmung der noch vorhandenen Mittel (Altwagenverwertung) müssten die Gelder auf andere Weise gesondert ausgewiesen werden. Von einer Vergrösserung des finanziellen Handlungsspielraumes kann somit nicht gesprochen werden.

3.5.3. Vor- und Nachteile

Die gesonderte Behandlung des Restvermögens innerhalb der allgemeinen Staatsmittel würde einen zusätzlichen Aufwand generieren.

3.5.4. Fazit

Da der Entsorgungsfonds formell schon aufgehoben ist, stellt sich nur noch die Frage, ob die verbliebenen zweckgebundenen Mittel der allgemeinen Staatskasse überwiesen werden sollen. Dies macht, wie oben erläutert, keinen Sinn, weshalb am Status quo festgehalten werden sollte: Die restlichen Mittel werden für die Entsorgung herrenloser Altautos verwendet, bis der Fonds aufgebraucht ist.

3.6. Deponienachorgefonds

3.6.1. Rechtliche Möglichkeit

Die gesetzlichen Bestimmungen zum Deponienachorgefonds sind auf kantonaler Ebene zu finden und könnten somit, ohne Bundesrecht zu widersprechen, aufgehoben werden.

3.6.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Fonds wird gespiesen durch Beiträge der drei im Kanton ansässigen Deponiebetreiber. Diese Beiträge sind direkt mit dem Fonds verknüpft, indem der Kanton die Verantwortung für die Störfallnachsorge übernimmt, die Finanzierung aber durch die Deponiebetreiber mittels der Beiträge gewährleistet wird. Bei einer Abschaffung des Fonds müsste die Vereinbarung gekündigt, das Einbezahlte

zurückerstattet und auf künftige Beiträge verzichtet werden. Ein grösserer finanzieller Handlungsspielraum kann somit ausgeschlossen werden.

3.6.3. Vor- und Nachteile

Der Deponienachsofgefonds ist eine Art Versicherung für den Kanton, mit der vorsorglich die Mittel für die Kosten zur Behebung einer Störfallnachsorge geäufnet werden. Auf diese Weise wird die gesetzlich geforderte Sicherstellung bei Deponien nach Art. 32 b USG durch den Kanton gewährleistet, indem er zwar die Verantwortung übernimmt, die Deponiebetreiber aber für die Finanzierung verantwortlich bleiben. Somit bleiben die Mittel auch dann vorhanden, wenn ein Konkurs zu einer Zahlungsunfähigkeit des Betreibers führt. Gleichzeitig werden die Deponiebetreiber aus der langfristigen Verantwortung entlassen. Die Spezialfinanzierung ist ein Teil der Vereinbarung, welche der Kanton mit den Deponiebetreibern für die Störfallnachsorge abgeschlossen hat. Bei Auflösung des Fonds müsste auch die Vereinbarung gekündigt werden und eine neue Lösung nach den Bedingungen von Art. 32b USG für die Störfallnachsorge gefunden werden.

3.6.4. Fazit

Als Versicherung ist der Deponienachsofgefonds eine gute Lösung. Diese Spezialfinanzierung schränkt den finanziellen Handlungsspielraum in keiner Weise ein und sorgt dafür, dass bei Eintritt der Störfallnachsorge die finanziellen Mittel vorhanden sind und nicht durch allgemeine Staatsmittel getragen werden müssen. Da die Fondsverwaltung einer anerkannten Bank übertragen wurde, ist der langfristige Erhalt des Vermögens sichergestellt. Aus diesen Gründen werden keine Massnahmen empfohlen.

3.7. Krankentaggeldversicherung

3.7.1. Rechtliche Möglichkeit

Mit dem Fonds werden freiwillige Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall über das gesetzliche Mass von 12 Monaten, bis Maximum 24 Monate ermöglicht. Damit soll der Ausfall, der zwischen Anmeldung bei der IV bis zu deren Entscheid regelmässig entsteht, überbrückt werden (§ 47 Abs. 3 Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 [GAV, BGS 126.3]). Es handelt sich dabei um eine rein kantonalrechtliche Versicherung, welche durch den kantonalen Gesetzgeber auch wieder aufgehoben werden könnte.

3.7.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Da die Äufnung des Fonds paritätisch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erfolgt (im Jahr 2005 rund 180'000 Franken) würde bei Wegfall der Spezialfinanzierung der Beitrag des Kantons (> 90'000 Franken) der allgemeinen Staatskasse zur Verfügung stehen und somit den Handlungsspielraum marginal vergrössern.

3.7.3. Vor- und Nachteile

Mit dem Krankentaggeldversicherungsfonds wird die Sicherung des Einkommens der Staatsbedientesten nach Ablauf der gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht ermöglicht. Abklärungen haben ergeben, dass diese „interne Versicherung“ billiger ist, als der Abschluss einer eigentlichen Versicherung bei einer Versicherungsgesellschaft. Diese Lösung stellt eine Dienstleistung des Kantons seinen Arbeitnehmern gegenüber dar, indem er die kritische Zeit zwischen Anmeldung bei der IV und Entscheid über-

brückt. Kommt es zu einer Auszahlung der IV und der Pensionskasse wird diese mit der ausbezahlten Leistung verrechnet. Diese Lösung leistet einen wertvollen Beitrag zur Sicherheit des Arbeitnehmers im Falle einer schweren Krankheit und trägt somit nachhaltig zu einem guten Arbeitsklima bei. Da der Fonds durch den GAV begründet wurde, also erst seit 2005 existiert, würde wohl kaum verstanden, wenn der Fonds nun abgeschafft wird. Politisch wäre diese Änderung kaum durchzusetzen, da dies einem Abbau der Sozialleistungen gleich käme und, da im GAV geregelt, alle Verbände ihre Zustimmung dazu geben müssten.

3.7.4. Fazit

Aus politischer Sicht wäre die Auflösung des Krankentaggeldfonds kaum durchführbar. Zudem würden es von den Arbeitnehmern kaum verstanden, wenn diese Versicherung abgeschafft und allenfalls privat, zu einem höheren Prämiensatz, abgeschlossen werden müsste. Es wird die Beibehaltung des erst seit 2005 bestehenden Krankentaggeldfonds empfohlen.

3.8. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden

3.8.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Fonds für den Finanzausgleich der Einwohnergemeinden ist in §§ 31 f. Gesetz über den direkten Finanzausgleich der Gemeinden vom 2. Dezember 1984 (Finanzausgleichsgesetz, BGS 131.71) geregelt. Eine Abschaffung wäre somit mittels Gesetzesänderung möglich.

3.8.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Kantonsrat bestimmt jährlich durch die Festlegung des Grenzindex über die betragspflichtigen Gemeinden und somit auch letztlich über die Höhe der Beiträge der Gemeinden. Damit beschliesst er auch über die Höhe des Kantonsbeitrages, da der Kanton nach § 33 Finanzausgleichsgesetz den gleichen Betrag wie die Summe der Abgaben der beitragspflichtigen Gemeinden in den Fonds zu leisten hat.

Eine Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes kann eigentlich nur dann eintreten, wenn der Kanton sein Engagement zugunsten des Finanzausgleichs ganz einstellt. Denn die Mittel im Fonds sind zweckgebunden.

3.8.3. Vor- und Nachteile

Die Abschaffung des Staatsbeitrages zu Gunsten des Finanzausgleichs der Einwohnergemeinden wurde erst kürzlich im Kantonsrat (KR-Session vom 16./17. Mai 2006, Geschäft SGB 22/2006) verworfen. Eine erneute Traktandierung dieses Geschäftes dürfte politisch auf Unverständnis stossen. Des Weiteren ist zur Zeit ein Auftrag der Fraktion SP/Grüne in Bearbeitung, welcher eine Revision des Finanzausgleichs fordert. Der Regierungsrat hält bei seiner Stellungnahme (RRB Nr. Nr. 2101 vom 21. November 2006) zum Auftrag fest, dass eine Neugestaltung des Finanzausgleichs zwar wichtig, aber nicht vordringlich sei. Es stellt darin in Aussicht, den Finanzausgleich der Einwohnergemeinden im Laufe der nächsten Legislatur zu überprüfen.

3.8.4. Fazit

Da geplant ist, eine Neugestaltung im Laufe der nächsten Legislaturperiode zu prüfen, steht eine Abschaffung des Finanzausgleichsfonds EG vorliegend nicht zur Diskussion.

3.9. Finanzausgleich der Kirchgemeinden

3.9.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Fonds für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden wird im Finanzausgleichsgesetz nicht explizit erwähnt. Eine Abschaffung wäre somit sogar ohne Gesetzesänderung möglich.

3.9.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Finanzausgleichsfonds der Kirchgemeinden wird gespiesen durch eine Finanzausgleichssteuer von 10% der ganzen Staatssteuer der juristischen Personen (§ 63 Finanzausgleichsgesetz i.V.m. § 109 Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuer vom 1. Dezember 1985 [Steuergesetz, BGS 614.11]).

Aufgrund der Zweckbindung der Finanzausgleichssteuer würde die Aufhebung des Fonds beim Kanton nicht zu einem grösseren finanziellen Handlungsspielraum führen.

3.9.3. Vor- und Nachteile

Bei der Auflösung des Fonds müsste auf andere Weise sichergestellt werden, dass die Mittel der Finanzausgleichssteuer ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung entsprechend verwendet werden. Eine separate Kontoführung innerhalb der allgemeinen Staatskasse käme einer Spezialfinanzierung sehr nahe und macht somit keinen Sinn. Zudem wurde eine Erweiterung der Zweckbindung erst kürzlich im Kantonsrat verworfen (KR-Session vom 16./17. Mai 2006, Geschäft SGB 22/2006). Eine erneute Traktandierung dieses Geschäftes dürfte daher politisch auf Unverständnis stossen.

3.9.4. Fazit

Eine Abschaffung des Finanzausgleichsfonds der Kirchgemeinden macht nur dann Sinn, wenn auf diesen Finanzausgleich verzichtet würde. Da dafür kaum eine Mehrheit gefunden werden kann, wird empfohlen, auf weitere Massnahmen zu verzichten.

3.10. Hebung der Fischerei

3.10.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Fonds zur Hebung der Fischerei ist in § 34 Fischereigesetz vom 24. September 1978 (BGS 625.11) geregelt. Er könnte in der zur Zeit laufenden Revision aufgehoben werden.

3.10.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Fonds wird geäufnet durch die Hälfte der Gebühren für Freianglerbewilligungen. Die Einnahmen belaufen sich um etwa 25'000 Franken im Jahr. Der finanzielle Handlungsspielraum würde demnach um diesen Betrag erhöht (zuzüglich einmalig der Bestand des Fonds, der per Ende 2005 88'000 Franke betrug).

3.10.3. Vor- und Nachteile

Der Fonds zur Hebung der Fischerei soll im Zuge der laufenden Revision des Fischereigesetzes mit dem Jagdfonds zusammengelegt werden. Damit entfallen die Ausgleichzahlungen zwischen diesen beiden Fonds, was den administrativen Aufwand verringert.

Mit den Mittel des Fonds werden Bestrebungen gefördert, die Solothurner Gewässer einheitlich und rationell zu bewirtschaften (§ 35 Vollzugsverordnung zum Fischereigesetz vom 19. Dezember 1978 [BGS 625.12]). Diese umfassen neben vielen anderen Massnahmen auch die Durchführung von Aus- und Weiterbildungskursen und Bekämpfung von Schädlingen, Krankheiten und Seuchen. Dies sind Aufgaben, welche im öffentlichen Interesse liegen und somit auch ohne Fonds vom Kanton wahrgenommen werden müssten. Durch den Fonds wird sichergestellt, dass die Aufgaben regelmässig wahrgenommen werden und dass sich dieser Bereich selbst finanziert. Bei Auflösung des Fonds müssten die Aufgaben aus den allgemeinen Staatsmittel finanziert werden.

3.10.4. Fazit

Die Aufhebung des Fonds zur Hebung der Fischerei könnte u.U. zu einer Reduktion der Bestrebungen zur Förderung der Fischerei führen. Da die Angebote durch die Fischer selbst finanziert werden, also keine allgemeinen Steuermittel verwendet werden, würde eine Auflösung zu Widerstand, zumindest seitens der Fischer führen. Es wird empfohlen, die Integration in den Jagdfonds im Zusammenhang mit der laufenden Revision des Fischereigesetzes zu prüfen.

3.11. Jagdfonds

3.11.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Jagdfonds wird in §§ 39 f. Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 25. September 1988 (Kantonales Jagdgesetz, BGS 626.11) geregelt. Eine Abschaffung wäre also grundsätzlich möglich. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass die Bundesbeiträge an die Aufsicht der Eidg. Wasser- und Zugvogelreservate in der Witi und in der Aare bei Solothurn (Art. 11 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 [Jagdgesetz, JSG, SR 922]) in der Höhe von jährlich etwa 24'000 Franken zweckgebunden sind. Es müsste also ein neuer Fonds gegründet werden oder zumindest eine separate Kontenführung, um der bundesrechtlichen Zweckbestimmung zu genügen und somit auch die Beiträge zu gewährleisten.

3.11.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Die meisten aus dem Fonds finanzierten Aufgaben in den Bereichen Jagd und Fischerei sind bundesgesetzlich vorgegebene Aufgaben (rund 90%). Der Hauptteil betrifft Aufwendungen für Löhne. Ein beachtlicher Teil der übrigen Aufwendungen wird für die Entschädigung der Wildschäden an landwirtschaftlichen Kulturen benötigt. Diese Wildschäden sind sehr starken Schwankungen unterworfen (in den letzten 5 Jahren zwischen 91'000 und 224'000 Franken). Mit der Fondslösung können diese alljährlich schwer voraussehbaren Schwankungen ausgeglichen werden. Weiter erlaubt der Fonds ein schnelles Reagieren auf schwer voraussehbare Sondersituationen, wie in jüngerer Zeit bspw. das schnell zu installierende Monitoring des Luchses oder das Ergreifen von Massnahmen im Zusammenhang mit der Vogelgrippe. Der finanzielle Handlungsspielraum würde sich also kaum verändern; im Gegenteil, die Schwankungen bei den Wildschäden und den nicht voraussehbaren Aufwendungen

könnten, je nach dem wie die Unsicherheiten budgetiert werden, den Handlungsspielraum sogar einschränken.

3.11.3. Vor- und Nachteile

Aufgrund der Schwankungen bei den Aufwendungen für die Wildschäden, die Tierseuchenzüge usw. wird die Budgetierung bei einer Abschaffung des Fonds in diesen Bereichen zu grosser Ungenauigkeit führen. Zudem würde die Aufhebung bei den mit dem Fonds verbundenen Bevölkerungsgruppen (Jäger, Landwirte, in Zukunft auch Fischer) zu Widerstand führen, da ihnen jetzt Gewähr geboten wird, dass (ihre) Gelder zweckentsprechend eingesetzt werden. Ebenso würde die nichtjagende Bevölkerung acht Jahre nach dem deutlichen Ja zum Jagdfonds eine Aufhebung kaum verstehen.

3.11.4. Fazit

Der Jagdfonds wird nicht aus allgemeinen Staatsmittel gespeisen. Er führt zu einer Glättung der Schwankungen des finanziellen Bedarfes und wird zudem von den Beitragspflichtigen akzeptiert. Bei einer Auflösung müsste mit Widerstand der Jägerschaft gerechnet werden, was im Hinblick auf die kaum zu erwartende Vergrösserung des finanziellen Handlungsspielraumes in keinem Verhältnis steht. Es gilt zudem zu erwähnen, dass gemäss geltender Rechtslage schon heute das Fondsvermögen auf 200'000 Franken beschränkt ist. Alles was diesen Betrag übersteigt, fliesst in die allgemeine Staatskasse (§ 39 Abs. 2 Kantonales Jagdgesetz). Dieser Betrag muss wohl bei der geplanten Zusammenführung zu einem Jagd- und Fischereifonds entsprechend erhöht werden.

Es wird empfohlen, am Jagdfonds festzuhalten. Eine Abschaffung würde in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Widerständen stehen. Die geplante Integration des Fonds zur Hebung der Fischerei in den Jagdfonds scheint hingegen durchaus sinnvoll.

3.12. Tierseuchenkasse

3.12.1. Rechtliche Möglichkeit

Die Tierseuchenkasse wird durch die §§ 45 ff. Landwirtschaftsgesetz vom 4. Dezember 1994 (BGS 921.11) geregelt. Eine Abschaffung würde keine Bundesnormen verletzen und wäre demnach mit entsprechenden Gesetzesänderungen möglich.

3.12.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Die mit dem Fonds zu finanzierenden Aufgaben sind hauptsächlich Vollzugsaufgaben des Bundes, welche nicht beeinflussbar sind. Bei einer Auflösung des Fonds müssten diese Aufgaben aus der allgemeinen Staatskasse bezahlt werden, womit sich der finanzielle Handlungsspielraum für den Kanton nicht verändert.

3.12.3. Vor- und Nachteile

Die Fondslösung ermöglicht die Beteiligung sowohl der Gemeinden als auch der Tierhalter an den Kosten für den Vollzug der Tierseuchengesetzgebung. Ohne entsprechende Spezialfinanzierung ist die Zweckbindung dieser Beiträge nicht gewährleistet, womit auch politisch die Beiträge schwer zu rechtfertigen wäre. Bei einer Auflösung des Fonds müsste wohl auf die entsprechenden Beiträge verzichtet werden.

3.12.4. Fazit

Da bei einer Abschaffung der Spezialfinanzierung Tierseuchenkasse mit einem Rückgang der Beiträge Dritter gerechnet werden müsste, der Umfang der zu finanzierenden Aufgaben aber grundsätzlich gleich bliebe, würde die Auflösung zu einer Mehrbelastung der allgemeinen Staatsmittel führen. Dies macht keinen Sinn, weshalb empfohlen wird, an der Spezialfinanzierung festzuhalten.

3.13. Forstfonds

3.13.1. Rechtliche Möglichkeit

Der Forstfonds wird durch § 5 Waldgesetz vom 29. Januar 1995 (BGS 931.11) geregelt. Eine Abschaffung würde aber Bundesrecht verletzen. Die Ersatz- und Ausgleichsabgaben werden grundsätzlich durch Art 8 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) vorgegeben. Insofern stellt § 5 Waldgesetz eine kantonale Vollzugsausführung zum Bundesrecht dar. Die Einnahmen des Forstfonds sind gemäss Bundesrecht für Walderhaltungsmassnahmen zu verwenden und somit zweckgebunden. Bei einer Abschaffung wäre diese Zweckbindung gefährdet.

3.13.2. Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes

Der Forstfonds wird ausschliesslich durch Ersatz- und Ausgleichsabgaben aus Rodungsbewilligungen gespeisen. Da die Mittel zweckgebunden sind, würde sich auch bei einer Auflösung des Fonds der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons nicht vergrössern. Die Mittel müssten weiterhin für die Walderhaltungsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden.

3.13.3. Vor- und Nachteile

Die Ersatzabgabe hat den Charakter einer Konzession für ein Sonderrecht (Rodung). Mit der Ausgleichsabgabe wird hingegen ein finanzieller Ausgleich für wirtschaftliche Vorteile angestrebt, womit gleichzeitig auch eine gewisse Solidarität zwischen den Waldeigentümern geschaffen werden kann. (Vgl. auch Botschaft zur damaligen Gesetzesrevision, RRB Nr. 1618 vom 24. Mai 1994.) Aus diesem Grund dürfen die Einnahmen aus den Ersatz- und Ausgleichsabgaben nach § 5 Abs. 6 Waldgesetz nur für Walderhaltungsmassnahmen nach Art. 1 WaG verwendet werden. Damit geht das kantonale Gesetz weiter als das Bundesgesetz, welches die Zweckbindung nur für die Ersatzabgaben vorsieht. Bei einer Abschaffung des Fonds würde auch die Zweckbindung der Ausgleichsabgabe dahinfallen, womit der Solidaritätscharakter in den Hintergrund treten würde. Dies entspricht aber nicht dem Willen des Gesetzgebers.

3.13.4. Fazit

Die bundesrechtlich vorgeschriebene Zweckbindung und der vom Willen des kantonalen Gesetzgebers getragene Wunsch eines Ausgleichs unter den Waldeigentümern lässt eigentlich keine andere Wahl als die Lösung über eine Spezialfinanzierung zu. Es wird empfohlen, am Status quo des Forstfonds festzuhalten.

4. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG

Die Ausführungen zeigen, dass durch die Abschaffung der verschiedenen Spezialfinanzierungen der finanzielle Handlungsspielraum nicht massgebend erweitert werden kann. Umgekehrt bedeutet dies,

dass die im Kanton Solothurn noch vorhandenen Spezialfinanzierungen keinen wesentlichen Einfluss auf die Ausgabendisziplin haben. Der Grund liegt meistens in der Zweckbindung der die einzelnen Fonds speisenden Erträge, sei es durch Bundesrecht (z.B. berufliche Vorsorge der Regierungsratsmitglieder und Natur- und Heimatschutz) oder durch kantonales Recht (z.B. Finanzausgleich Kirchengemeinden). In diesem Zusammenhang steht auch die Tatsache, dass viele von den vorliegend behandelten Gebühren, Abgaben oder Steuern ihre Berechtigung in ihrer Zweckbindung haben (z.B. Tierseuchenkasse oder Natur- und Heimatschutz). Mit der Abschaffung der Fonds wäre die Zweckbindung gefährdet und somit auch die entsprechenden Einnahmen, weil politisch die Beiträge von Bund, Gemeinden oder Privatpersonen ohne entsprechende Zweckbindung kaum durchsetzbar wären. Ein weiterer Grund für das Ausbleiben der automatischen Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes bei Abschaffung der Spezialfinanzierungen, liegt in den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben, welche durch die Fonds finanziert werden (Altlastenfonds). Wird der Fonds abgeschafft, müssen die entsprechenden Aufgaben, regelmässig im selben Umfang, trotzdem erbracht oder zumindest sichergestellt werden. Dies geschieht dann über die allgemeinen Staatsmittel. Ähnlich verhält es sich bei den Spezialfinanzierungen, welche Versicherungscharakter haben (z.B. Deponienachsofgefonds). Die langfristige Äufnung sichert die finanziellen Mittel bei Eintritt des Versicherungsfalles.

Es bleibt festzustellen, dass stets dort, wo von der Sache her nicht allgemeine Mittel, sondern verursachergerechte Beiträge zur Finanzierung herangezogen werden (Umweltschutz), oder Beiträge und Abgaben mit einer klaren Zweckbindung versehen sind, auch heute noch Fondslösungen gesucht werden (vgl. Infrastrukturfonds des Bundes). Aus diesem Grund besteht zur Zeit keine Veranlassung, die untersuchten Fonds abzuschaffen. Es gilt aber weiterhin die Entwicklung im Auge zu behalten und wie dies § 43 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G, BGS115.1) fordert, periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Dies kann, wo möglich und sinnvoll mit einer zeitlichen Befristung sichergestellt werden, wie dies § 43 WoV-G fordert. Zum heutigen Zeitpunkt besteht aber kein Handlungsbedarf.

5. ANTRAG DER ARBEITSGRUPPE

5.1. Auf die Abschaffung oder Befristung folgender Fonds ist zu verzichten:

- Berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates
- Natur- und Heimatschutz
- Altlastenfonds
- Abwasserfonds
- Entsorgungsfonds
- Deponienachsorgefonds
- Krankentaggeldversicherung
- Finanzausgleich der Einwohnergemeinden
- Finanzausgleich Kirchgemeinden
- Jagdfonds
- Tierseuchenkasse
- Forstfonds

5.2 Beim Fonds zur Hebung der Fischerei ist im Rahmen der Revision des Fischereigesetzes eine Zusammenlegung mit dem Jagdfonds zu prüfen.