

Änderung des Kantonsratsgesetzes

Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 4. April 2006, RRB Nr. 2006/708

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.....	5
2. Änderung des Kantonsratsgesetzes.....	6
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	8
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
4.2 Vollzugsmassnahmen	8
4.3 Folgen für die Gemeinden	8
5. Rechtliches	8
6. Antrag	9
7. 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 zeitlich befristet. Das Gesetz läuft Ende des Jahres 2006 ab. Nachdem der Finanzhaushalt in den letzten Jahren hat stabilisiert werden können, lässt es sich nicht mehr rechtfertigen, Staatsbeiträge an Dritte zu kürzen. Eine Verlängerung des Spargesetzes ist deshalb nicht mehr angezeigt. Die Bestimmung über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen hat sich in der Vergangenheit jedoch bewährt und insbesondere als Präventivmassnahme bewirkt, dass nur sehr zurückhaltend nicht gebundene Ausgaben beschlossen wurden, welche den Finanzhaushalt wiederum belasten. Sie soll mit der vorliegenden Vorlage deshalb ins ordentliche Recht – nämlich in das Kantonsratsgesetz – übergeführt werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
 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 von Anfang an befristet. Es trat im Jahre 1995 in Kraft und galt vorerst für eine befristete Dauer von 4 Jahren bis Ende 1998. Seither wurde es viermal um jeweils zwei Jahre verlängert. Die Geltungsdauer des Spargesetzes und der zugehörigen Verordnungen läuft am 31. Dezember 2006 ab.

1.2 Verzicht auf eine Verlängerung der Spargesetzgebung

Der Kantonsrat wäre befugt, das Spargesetz um weitere 2 Jahre bis 31. Dezember 2008 zu verlängern, sofern die finanzielle Lage des Kantons dies erfordert. Nachdem der Finanzhaushalt in den letzten Jahren hat stabilisiert werden können, rechtfertigt es sich nicht mehr, das Spargesetz erneut zu verlängern. Zudem hat das Beitragsvolumen, welches von der Spargesetzgebung erfasst wird, als Folge der durchgeführten Sparprogramme in den letzten Jahren stetig abgenommen. Eine Verlängerung des Spargesetzes ist aus den dargelegten Gründen deshalb nicht mehr angezeigt.

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 ist. 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 beschlossen 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, beschlossen 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. 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 2006 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 dem bereinigten Gesamtbeschluss zwei Drittel der Räte zustimmen. 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
6.1. Nachhaltige Sanierung des Finanzhaushaltes gemäss Legislaturplan 2005 – 2009 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. Dieser Betrag kann nicht genau beziffert werden, liegt jedoch deutlich unter Fr. 100'000.--.

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 Beiträgen, 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 2006 nicht mehr Beiträge an die Gemeinden ausgerichtet.

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. 1 lit. b) KV).

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

7. Beschlussesentwurf

Änderung des Kantonsratsgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 69 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. April 2006 (RRB Nr. 2006/708), 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 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

¹ BGS 111.1

² BGS 121.1

BGS

GS