

Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 19. Juni 2007, RRB Nr. 2007/1045

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	6
1.1 Vernehmlassungsverfahren	7
1.2 Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Spezialbestimmungen über den Finanzhaushalt auf Gesetzesstufe regeln.....	7
1.3 Volksabstimmung zum Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen	8
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Auswirkungen	8
4. Bestehende kantonale Regelungen betreffend Haushaltgleichgewicht	9
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Beschlussentwurfs.....	9
5.1 Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G).....	9
5.2 Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern	11
6. Rechtliches	12
7. Antrag	12
8. Beschlussesentwurf	13

Kurzfassung

Wir beantragen Ihnen mit dieser Vorlage die gesetzliche Verankerung einer wirksamen Defizitbremse, 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 die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich (51 Stimmen; qualifiziertes Mehr). Mit diesem Erschweren soll unserer Absicht Nachdruck verliehen werden, die Staatsfinanzen in erster Linie ausgabenorientiert ins Lot zu bringen. 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.

In Erfüllung des am 14. März 2007 (Nr. A 144/2006) erheblich erklärten Auftrages von Roland Heim (CVP, Solothurn) wird die Defizit- und Steuererhöhungsbremse auf Gesetzesstufe und nicht – wie ursprünglich beabsichtigt – auf Verfassungsstufe geregelt.

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.

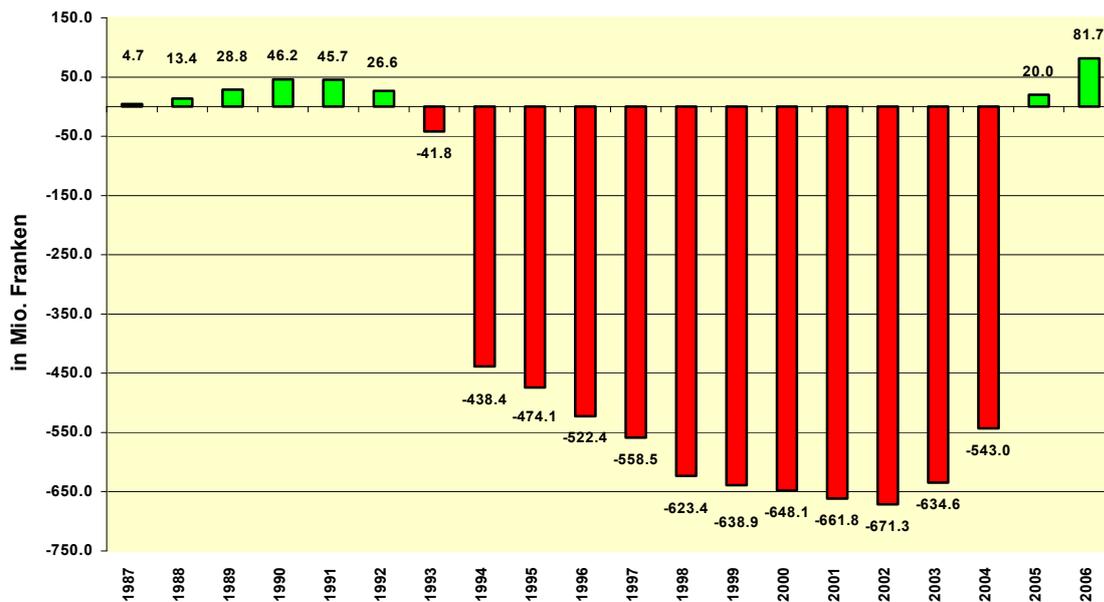
Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) und des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (StG) zur Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse.

1. Ausgangslage

Seit 2006 verfügt der Kanton Solothurn wieder über ein bescheidenes Eigenkapital, welches per 31.12.2006 den Stand von 81,7 Mio. Franken erreichte. Der seit 1993 bestehende Verlustvortrag konnte damit nach 13 Jahren im Jahre 2005 vollständig abgebaut werden.

Eigenkapital (+) bzw. Verlustvortrag (-) (in Mio. Franken)



Graphik: Entwicklung Eigenkapital bzw. Verlustvortrag in den Jahren 1987 – 2006

Mit der Defizitbremse wollen wir 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

Insgesamt haben sich 15 Organisationen zur Vernehmlassungsvorlage vom Juli 2006 geäussert. Diese sah noch vor, dass die Defizit- und Steuererhöhungsbremse auf Verfassungsstufe verankert wird.

11 Vernehmlassungsadressaten äusserten sich grundsätzlich positiv zur Vorlage (FdP, SVP, VSEG, BVSo, Handelskammer, Gewerbeverband, Bauernverband, Vereinigung Solothurnischer Bankinstitute, ASTAG und Finanzkontrolle). Die CVP unterstützt die Stossrichtung, spricht sich aber gegen eine Verankerung auf Verfassungsstufe aus. Die Bestimmungen sollen auf Gesetzesstufe und befristet verankert werden. Der VSEG beantragt, dass der Ausgleich der Erfolgsrechnung in der Regel und falls notwendig durch Ausgabenkürzungen *im Zuständigkeitsbereich des Kantons* erzielt werden.

Gegen die Vorlage sprachen sich 3 Vernehmlassungsadressaten aus (Grüne, SP und Gewerkschaftsbund). Abgelehnt wird sowohl der Grundsatz, wonach der Voranschlag keinen Aufwandüberschuss ausweisen darf und ein Abweichen von diesem Grundsatz nur mittels Zustimmung der Mehrheit der Kantonsratsmitglieder möglich ist, wie auch die Pflicht zum Abtragen eines Verlustvortrages innert 4 Jahren und die Einführung einer Steuererhöhungsbremse.

1.2 Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Spezialbestimmungen über den Finanzhaushalt auf Gesetzesstufe regeln

Am 31. Oktober 2006 reichte Roland Heim einen Auftrag ein, mit welchem der Regierungsrat beauftragt wurde, „die Spezialbestimmungen über den Finanzhaushalt, wie Defizitbremse, Steuererhöhungsbremse und Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen, auf Gesetzesstufe zu regeln“. Weiter sei zu prüfen, „ob diese gesetzlichen Bestimmungen nur jeweils für eine Laufzeit von 4 Jahren in Kraft bleiben soll, so dass in jeder Legislaturperiode der Kantonsrat einmal darüber befinden kann, ob die Gültigkeit dieser speziellen Finanzhaushaltbestimmungen verlängert werden soll“.

In unserer Stellungnahme vom 29. Januar 2007 (RRB. Nr. 2007/161) zum erwähnten Auftrag haben wir u.a. darauf hingewiesen, dass die Vorlage zur Defizit- und Steuererhöhungsbremse zum Ziel hat, „den finanziellen Handlungsspielraums des Kantons für die zukünftige Aufgabenerfüllung zu erhalten und eine Neuverschuldung zu vermeiden. Dieses Ziel normiert einen wichtigen staatspolitischen Grundsatz, welchen wir grundsätzlich als verfassungswürdig beurteilen. Gesetzessystematisch ist eine Verankerung auf Verfassungsstufe allerdings nicht zwingend notwendig, sondern könnte auch in einem Gesetz geregelt werden.“ In unserer Stellungnahme haben wir uns in der Folge mit der Forderung nach Verankerung der Vorschriften auf Gesetzesstufe einverstanden erklärt. Eine Befristung der Geltungsdauer haben wir aber abgelehnt, weil der Kantonsrat jederzeit die Möglichkeit hat, eine Gesetzesänderung zu initiieren und eine einmal beschlossene Vorschrift auch wieder aufzuheben. Unserem Antrag auf Erheblicherklärung des Auftrages (Verankerung auf Gesetzesstufe), jedoch ohne Befristung hat der Kantonsrat am 14. März 2007 zugestimmt (A 144/2206).

1.3 Volksabstimmung zum Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

Mit Volksabstimmung vom 11. März 2007 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen sehr deutlich (mit 75,6 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 38,9 Prozent) angenommen. Die Vorlage hatte im Wesentlichen zum Gegenstand, dass der Kantonsrat nicht gebundene Ausgaben nur beschliessen kann, wenn diesen die Mehrheit aller Ratsmitglieder zustimmen. Das klare Abstimmungsergebnis lässt sich dahingehend deuten, dass nach dem Volkswillen die Ausgabendisziplin hoch gewertet wird und dementsprechend der Umgang mit den vorhandenen Mitteln weiterhin haushälterisch erfolgen muss. Zudem wurde offensichtlich die Verankerung eines Quorums als probates Mittel für eine Ausgabenbremse anerkannt. Die nun vorliegende Vorlage zur Defizit- und Steuererhöhungsbremse lehnt sich an das vom Volk angenommene Gesetz über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen an und verfolgt weiterhin den bisher eingeschlagenen Weg, den Finanzhaushalt im Lot zu halten und eine Neuverschuldung zu vermeiden.

2. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage weist sowohl einen Bezug zum Legislaturplan 2005 – 2009 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 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen unterstützen die mittelfristigen politischen Ziele des Legislaturplans und des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans und stellen darüber hinaus 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.

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. Mit der Aufhebung der Finanzhaushaltsverordnung wurden insbesondere auch die Bestimmung zum Haushaltgleichgewicht (inkl. Defizitbremse) und jene zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages aufgehoben.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Beschlussentwurfs

5.1 Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)

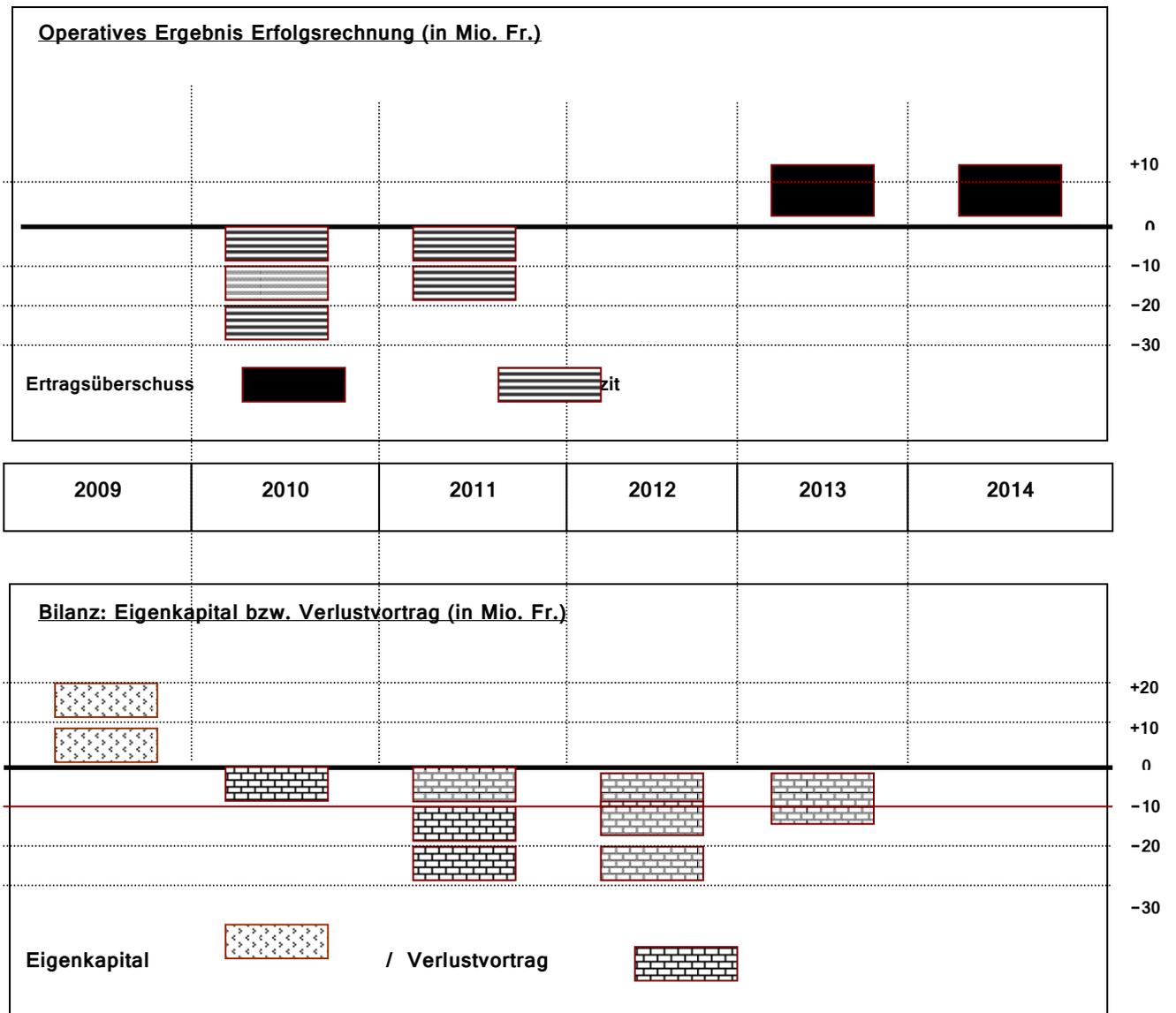
Im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) wird eine neue Bestimmung zur Einführung der Defizitbremse vorgesehen (§ 23^{bis} WoV-G). Diese erlaubt es dem Kantonsrat ausnahmsweise, insbesondere wenn die konjunkturelle Situation es erfordert, einen Voranschlag mit einem Defizit zu verabschieden. Die Verabschiedung eines Budgets mit Aufwandüberschuss bedarf allerdings der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, nämlich 51 Stimmen (qualifiziertes Mehr). Zudem 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** (= 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 § 23^{bis} WoV-G).

Graphische Darstellung des fiktiven Beispiels:



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.

5.2 Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll in der Regel und falls notwendig durch Ausgabenkürzungen 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 Steuergesetzes 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. Dies erfolgt mit der Änderung des § 5 Absatz 3 1. Satz des Steuergesetzes.

6. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die mit dem Beschlussesentwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegen sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf den nachfolgenden Beschlussesentwurf „Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse“ einzutreten und diesem zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Yolanda Studer
Staatsschreiber – Stellvertreterin

8. Beschlussesentwurf

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die Artikel 130ff. der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 19. Juni 2007 (RRB Nr. 2007/1045), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003²⁾ wird wie folgt geändert:

Als § 23^{bis} wird eingefügt:

§ 23^{bis}. Defizitbremse

¹⁾ Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates kann ausnahmsweise im Voranschlag einen Aufwandüberschuss beschliessen.

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

II.

Das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985³⁾ wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 3 lautet neu:

³⁾ Der Kantonsrat bestimmt alljährlich bei Feststellung des Voranschlages den Steuerfuss für das folgende Jahr; er kann Zuschläge bis zu 10% der ganzen Steuer mit einfachem Mehr, höhere Zuschläge mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschliessen. Zuschläge über 20% der ganzen Steuer unterliegen überdies der Volksabstimmung. Vorausbezüge sind unstatthaft.

III.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrates

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 98, 185 (BGS 115.1).

³⁾ GS 90, 185 (BGS 614.11).

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement

Amt für Finanzen (3)

Kantonales Steueramt (2)

Kantonale Finanzkontrolle

Departemente (4)

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

GS

BGS