

Geschäftsbericht 2012

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 2. April 2013, RRB Nr. 2013/638

Sperrfrist bis am 17. April 2013, 9:30 Uhr

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Geschäftsprüfungskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
2. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden	7
3. Leistungen	7
4. Fazit.....	7
5. Rechtliche Grundlage für den Geschäftsbericht.....	8
6. Rechtliche Grundlage für den Bericht über den Bearbeitungsstand der überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge.....	8
7. Verfassungsmässigkeit.....	8
8. Antrag.....	8
9. Beschlussesentwurf 1	9
10. Beschlussesentwurf 2	11

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Finanzieller Überblick

Beilage 2: HRM2-Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2012

Beilage 3: Bericht des Regierungsrates vom 2. April 2013 über den Bearbeitungsstand der überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge am 31. Dezember 2012

Beilage 4: Revisionsbericht der kantonalen Finanzkontrolle

Kurzfassung

Zum ersten Mal wird 2012 das neue „Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 für Kantone und Gemeinden (HRM2)“ für den Rechnungsabschluss des Kantons angewendet.

Mit einem Aufwandüberschuss von 111,4 Mio. Fr. muss erstmals seit 2002 ein Defizit in der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung ist um 0,8 Mio. Fr. schlechter ausgefallen als budgetiert. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte sich das Ergebnis der Erfolgsrechnung sogar um 130,7 Mio. Fr..

Es muss jedoch zusätzlich noch berücksichtigt werden, dass im Voranschlag 2012 die Spezialfinanzierungen im Eigenkapital noch ausgeglichen worden sind, hingegen in der Rechnung 2012 gemäss einer nachträglichen HRM2-Empfehlung des Schweiz. Rechnungslegungsgremiums (SRS) kein Ausgleich in der Erfolgsrechnung mehr vorgenommen wurde. Dieser Umstand führte zu einer Verbesserung der Rechnung von 27,8 Mio. Fr.. Deshalb hat sich effektiv das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget um 28,6 Mio. Fr. und gegenüber der Rechnung 2011 um 158,5 Mio. Fr. verschlechtert.

Dadurch reduziert sich das frei verfügbare Eigenkapital von 571,6 Mio. Fr. auf neu noch 414,8 Mio. Fr.. Die Nettoinvestitionen belaufen sich auf 122,8 Mio. Fr.. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt - 41%. Der operative Cash Loss (Bruttoaufwandüberschuss) liegt mit 49,7 Mio. Fr. um 164,3 Mio. Fr. unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres (2011: Cash Flow oder Bruttoertragsüberschuss von 114,6 Mio. Fr.). Ein Cash Loss bedeutet, dass die laufenden Ausgaben nicht aus den Erträgen finanziert werden können.

Die Nettoverschuldung erhöht sich auf 456,2 Mio. Fr., was einer Pro-Kopf-Verschuldung von rund 1'760 Fr. entspricht. Die Höhe der Nettoverschuldung ist insbesondere auf die Passivierung des Anteils des Kantons (Verwaltung und kantonale Schulen) an der Deckungslücke der Pensionskasse (PKSO) zurückzuführen (Stand 31.12.2012: 444,8 Mio. Fr.).

Damit fällt die Staatsrechnung schlechter aus als budgetiert. Das schlechtere Resultat gegenüber dem Voranschlag hat Ursachen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite.

Auf der Ausgabenseite stehen Minderaufwendungen bei den Globalbudgets und den Volksschulen höheren Beiträgen an ausserkantonale Behindertenheime und innerkantonale Werkstätten sowie höheren Schulgeldern gegenüber. Auf der Einnahmenseite übersteigen die Mindererträge bei den Staatssteuern und Vermögenserträgen die Mehrerträge bei den Bundesanteilen um 48 Mio. Fr.

Der Vergleich der Staatsrechnung mit dem Vorjahr fällt noch viel schlechter aus. Die Verschlechterung gegenüber der Rechnung 2011 hat ebenfalls Ursachen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite.

Auf der Ausgabenseite fallen insbesondere Mehraufwendungen von 50 Mio. Fr. bei der Spitalfinanzierung und der Pflegekostenfinanzierung an. Auf der Einnahmenseite sind vor allem die Bundesanteile, die Staatssteuern, die Vermögenserträge sowie die Mieterträge soH/FHNW markant rückläufig (- 101,4 Mio. Fr.).

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Geschäftsbericht 2012 mit folgenden zwei Beschlussesentwürfen:

1. Genehmigung des Geschäftsberichts 2012 (Beilage 1; Finanzieller Überblick und Beilage 2; HRM2-Bilanzanpassungsbericht)
2. Genehmigung des Berichts über den Bearbeitungsstand der überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge (Beilage 3)

1. Finanzielles Ergebnis

Die Jahresrechnung zeigt ein wenig erfreuliches Ergebnis:

Operativer Aufwandüberschuss von 111,4 Mio. Fr.

Die Rechnung 2012 schliesst mit einem operativen Aufwandüberschuss von 111,4 Mio. Fr. ab.

Nettoinvestitionen von 122,8 Mio. Fr.

Die Rechnung 2012 schliesst mit Nettoinvestitionen von 122,8 Mio. Fr. ab.

Selbstfinanzierungsgrad von - 41%

Der operative Cash Loss (Bruttoaufwandüberschuss) liegt mit 49,7 Mio. Fr. um 164,3 Mio. Fr. unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres (2011: Cash Flow oder Bruttoertragsüberschuss von 114,6 Mio. Fr.). Der Selbstfinanzierungsgrad reduziert sich von 86% im Vorjahr auf -41%. Ein negativer Selbstfinanzierungsgrad bedeutet, dass nicht einmal die laufenden Ausgaben aus den Erträgen finanziert werden können. Der Selbstfinanzierungsgrad von -41% führt zu einer weiteren Erhöhung der Nettoverschuldung

Frei verfügbares Eigenkapital von 414,8 Mio. Fr.

Mit dem Rechnungsabschluss 2012 reduziert sich das frei verfügbare Eigenkapital von 571,6 Mio. Fr. auf neu noch 414,8 Mio. Fr.. Mit der AFU-Wasserrechnung (17,3 Mio. Fr.), den Globalbudgetreserven (13,8 Mio. Fr.) und den Spezialfinanzierungen im Eigenkapital (498,1 Mio. Fr.) beträgt das Eigenkapital gesamthaft 944,0 Mio. Fr. Das frei verfügbare Eigenkapital ist jedoch massgebend für die Defizitbremse (nach § 23^{bis} WoV-G).

Nettoverschuldung von 456,2 Mio. Fr.

Die Nettoverschuldung ist insbesondere auf die Passivierung des Anteils des Kantons (Verwaltung und kantonale Schulen) an der Deckungslücke der Pensionskasse (PKSO) zurückzuführen (Stand 31.12.2012: 444,8 Mio. Fr.). Mit dem Finanzierungsfehlbetrag von 172,6 Mio. Fr. steigt die Nettoverschuldung per 31.12. 2012 auf 456,2 Mio. Fr. oder 1'760 Fr. pro Einwohner/-in per Ende 2012.

Die zentralen Finanzkennzahlen in der Übersicht und im Vergleich zu Vorjahren:

Kennzahlen (in Mio. Fr. bzw. %)	2008	2009	2010	2011	2012
Cash Flow	195,4	219,6	168,7	114,6	- 49,7
- Abschreibungen*	- 73,0	- 76,8	- 89,2	- 95,3	- 61,7
Operatives Ergebnis ER	+ 122,4	+ 142,7	+ 79,5	+ 19,3	- 111,4
+ a.o. Erträge/Aufwände		+ 49,2			
Gesamtergebnis	+ 122,4	+ 191,9	+ 79,5	+ 19,3	- 111,4
Nettoinvestitionen	103,3	109,9	111,4	133,6	122,8
Finanzierungsergebnis	+ 92,1	+ 158,8	+ 57,2	- 19,0	- 172,6
Selbstfinanzierungsgrad	189%	244%	151%	86%	- 41%
Gesamtabschreibungssatz*	21,5%	20,5%	21,6%	20,8%	4,4%
Nettoverschuldung	173,3	14,6	- 42,7	- 23,8	456,2
Dito, in Fr. pro Einwohner	680	60	- 170	- 90	1'760
Nettozinsaufwand total	12,0	- 4,5	- 7,6	- 11,4	1,9
Dito, in % der Staatssteuern	1,6%	- 0,6%	- 1,0%	- 1,5%	0,3%
Frei verfügbares Eigenkapital	280,9	472,8	552,3	571,6	414,8
EinwohnerInnen per Ende Jahr	254'414	255'667	256'888	257'393	259'836

* Tiefere Abschreibungen aufgrund HRM2

Die Zunahme der Nettoverschuldung ist insbesondere auf die Passivierung des Anteils des Kantons (Kant. Verwaltung und kantonale Schulen) an der Deckungslücke der Pensionskasse (PKSO) zurückzuführen (Stand 31.12.2012: 444,8 Mio. Fr.).

Für den operativen Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung bzw. die **Verschlechterung gegenüber dem Voranschlag 2012** waren die folgenden Ergebnisse auf der Ertrags- und Aufwandseite massgebend:

- + bessere Abschlüsse der Globalbudgets (- 39,3 Mio. Fr.)
- + die nicht budgetierte Gewinnausschüttung der SNB (+ 21,4 Mio. Fr.)
- rückläufige Steuererträge (JP – 38,3 Mio. Fr. / NP – 19,8 Mio. Fr. / Direkte Bundessteuer – 6,9 Mio. Fr.) und Vermögenserträgen (Alpiq-Dividenden – 10,2 Mio. Fr.),
- höhere Beiträge an ausserkantonale Behindertenheime und innerkantonale Werkstätten (+ 4,9 Mio. Fr.)
- höhere Schulgelder (+ 3,7 Mio. Fr.)

Für den operativen Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung bzw. die **Verschlechterung gegenüber der Rechnung 2011** waren die folgenden Ergebnisse auf der Ertrags- und Aufwandseite massgebend:

- Mehr- bzw. zusätzliche neue Aufwendungen aufgrund der neuen Spitalfinanzierung (KVG-Revision) ab 1.1.2012 (+ 29,1 Mio. Fr.) und der Übernahme des Kantonsanteils an der neuen Pflegekostenfinanzierung per 1.1.2012 (+ 21,0 Mio. Fr.)
- Mindererträge bei
 - o Gewinnausschüttung SNB (- 32,5 Mio. Fr.)
 - o Staatssteuerertrag NP aufgrund der Steuerfussreduktion von 104% auf 100% per 1. Januar 2012 (- 21,3 Mio. Fr.)
 - o NFA-Ressourcenausgleich (- 17,1 Mio. Fr.)
 - o Mietertrag soH/FHNW (- 12,8 Mio. Fr.)
 - o Alpiq-Dividenden (- 10,2 Mio. Fr.)
 - o Direkte Bundessteuern (-5,7 Mio. Fr.)

2. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden

2.1. Bilanzbereinigung per 1. Januar 2012

Per 1.1.2012 wurde die Rechnungslegung des Kantons Solothurn auf das neue Rechnungsmodell HRM2 umgestellt. Anlässlich dieser Umstellung wurden sämtliche Bilanzpositionen auf ihre Bewertung überprüft und wo nötig umbewertet. Durch die neuen Zuweisungen und die Umbewertungen hat sich das Eigenkapital per 1.1.2012 um 483,8 Mio. Fr. erhöht und ergibt nun 1'055,4 Mio. Fr.. Diese Erhöhung kam nebst den Neubewertungen zustande, weil die Spezialfinanzierungen nicht mehr alle im Fremdkapital sind, sondern neu jene des Eigenkapitals auch dort zugewiesen wurden. Diese betragen gesamthaft 470,4 Mio. Fr. und sind nun im Eigenkapital von 1'055,4 Mio. Fr. enthalten. Die Umbewertung des Verwaltungsvermögens ist in der Aufwertungsreserve, welche ebenfalls Bestandteil des Eigenkapitals ist, ersichtlich. Diese kam vor allem durch die Umbewertungen der Liegenschaften und der Rückstellung der Deckungslücke der Pensionskasse für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und der kantonalen Schulen zustande und beträgt – 54,8 Mio. Fr.. Die Neubewertung des Finanzvermögens wird in der Neubewertungsreserve abgebildet. Sie enthält vorwiegend die Neubewertung der Alpiq-Aktien und beträgt 51,7 Mio. Fr.. Der Bilanzüberschuss, d.h. derjenige Teil des Eigenkapitals, welcher frei verfügbar ist, hat sich um 16,5 Mio. Fr. erhöht, da die Globalbudgetreserven vom Fremdkapital ins Eigenkapital verschoben wurden. Aus der Umbewertung resultiert gesamthaft eine Aufwertung von 13,4 Mio. Fr.. Der beiliegende HRM2 – Bilanzanpassungsbericht (Beilage 2) gibt detailliert Auskunft über die neuen Bewertungen.

3. Leistungen

Seit dem 1. Januar 2008 werden alle Dienststellen mit Globalbudgets geführt. Dies bedeutet, dass der Kantonsrat für jedes der Globalbudgets Produktgruppenziele vorgegeben hat und die Zielerreichung mittels Indikatoren und Standards gemessen wird. Gesamthaft wurden für das Jahr 2012 110 Produktgruppen mit 227 Zielen definiert. Für die Zielerreichung wurden 407 Indikatoren mit entsprechenden Standards (Soll-Werte) festgelegt. Im Rechnungsjahr 2012 wurden gesamthaft 73% der Indikatoren erfüllt. Die Leistungsbeurteilung der einzelnen Globalbudgets ist im Geschäftsbericht 2. Teil ‚Finanzen und Leistungen‘ ersichtlich.

Für die Reservenzuweisungen 2012 kommt die Regelung zur Zuweisung, Bestandesregulierung und Verwendung der Globalbudgetreserven gemäss WoV-Handbuch (RRB Nr. 1144 vom 23. Juni 2008) zur Anwendung. Die Leistungsbeurteilung für die Reservenzuweisung erfolgt intern in Kompetenz der einzelnen Departemente. Die Indikatoren stellen die Basis für die Leistungsmessung dar und sollen systematisch in ihrer Qualität und Effektivität weiterentwickelt werden. Die Departemente können jedoch weitere sinnvolle Kriterien zur Leistungsbeurteilung mitberücksichtigen.

4. Fazit

Wie in den integrierten Aufgaben- und Finanzplänen der letzten Jahre und im Voranschlag 2012 bereits aufgezeigt, musste im 2012 mit einer markanten Verschlechterung der Finanzlage gerechnet werden. Angesichts der ab 2012 bekannten Kostensteigerungen insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales (Pflegekostenfinanzierung) und Gesundheit (KVG-Revision), den Ertragsausfällen (teilweiser Wegfall der SNB-Ausschüttung an die Kantone, rückläufige NFA-Gelder, Steuerfussreduktion) sowie den geplanten hohen Investitionen (ERO, Fachhochschule, Justizvollzugsanstalt, Kantonsschule Olten, Hochwasserschutzbauten/-massnahmen) musste mit einem Aufwandüberschuss in dieser Grössenordnung gerechnet werden. Die Investitionen kön-

nen nicht mehr aus den erarbeiteten Mitteln (Cash Flow), sondern müssen über eine Neuverschuldung finanziert werden. Nicht einmal die laufenden Ausgaben können vollständig aus den Erträgen finanziert werden.

Die mit dem Massnahmenplan 2013 vom Kantonsrat bewilligten Massnahmen werden bei weitem nicht ausreichen, um zukünftig eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu erzielen. Zusammen mit dem Voranschlag 2014 muss deshalb dem Kantonsrat ein erweiterter „Massnahmenplan 2014“ zur Reduktion des strukturellen Defizites von 150 Mio. Fr. vorgelegt werden.

5. Rechtliche Grundlage für den Geschäftsbericht

Die rechtliche Grundlage für den Geschäftsbericht findet sich in § 24 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1). In § 30^{bis} sowie § 84 des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 10. September 1991 (BGS 121.2) wird der Ablauf der Behandlung des Geschäftsberichtes durch den Kantonsrat bzw. die zuständigen Kommissionen definiert. Gemäss § 30 Abs. 2 stellt die Finanzkommission Antrag zum Finanzteil des Geschäftsberichtes und die Geschäftsprüfungskommission berät den Geschäftsbericht vor.

6. Rechtliche Grundlage für den Bericht über den Bearbeitungsstand der überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge

Nach § 84 Absatz 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates erstattet der Regierungsrat im Anhang zum Geschäftsbericht über den Bearbeitungsstand der ihm überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge Bericht (Beilage 3).

7. Verfassungsmässigkeit

Gestützt auf Artikel 74 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung ist der Kantonsrat abschliessend zuständig, den Geschäftsbericht zu genehmigen. Der Genehmigungsbeschluss unterliegt nicht dem Referendum.

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den nachfolgenden Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

9. **Beschlussesentwurf 1**

Geschäftsbericht 2012

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, § 24 und §§ 37 bis 50 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003, nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. April 2013 (RRB Nr. 2013/638), nach Kenntnissnahme des Berichts der Finanzkontrolle vom 25. März 2013, beschliesst:

1. Der Geschäftsbericht 2012 wird wie folgt genehmigt:

1.1 Jahresrechnung

1.1.1 Erfolgsrechnung

Betrieblicher Aufwand	Fr.	1'897'267'194
- Betrieblicher Ertrag	Fr.	- 1'761'568'114
Betrieblicher Aufwandüberschuss	Fr.	135'699'080
+ Ergebnis aus Finanzierung	Fr.	- 24'307'736
Gesamtergebnis (Aufwandüberschuss)	Fr.	111'391'344

1.1.2 Investitionsrechnung

Ausgaben	Fr.	174'144'481
Einnahmen	Fr.	- 51'350'047
Nettoinvestitionen	Fr.	122'794'434

1.1.3 Finanzierung

Finanzierungsfehlbetrag	Fr.	172'566'834
--------------------------------	------------	--------------------

1.1.4 Bilanz mit einer Bilanzsumme	Fr.	2'557'957'644
---	-----	---------------

1.1.5 Bruttoentnahmen aus Spezialfinanzierungen	Fr.	122'112'462
--	-----	-------------

1.2 Der gesamte Aufwandüberschuss von Fr. 111'391'344 wird dem Eigenkapital entnommen.

1.3 Das gesamte Eigenkapital beträgt per 31.12.2012 Fr. 943'967'900, davon sind Fr. 414'768'583 frei verfügbar.

1.4 Dem HRM2 – Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2012 mit einer negativen Aufwertungsreserve von Fr. 54'815'755, einer positiven Neubewertungsreserve von Fr. 51'736'131 und der Verschiebung der Globalbudgetreserve von Fr. 16'500'000 vom Fremdkapital ins Eigenkapital wird zugestimmt.

1.5 Es wird Kenntnis genommen, dass die Bürgschaften mit Fr. 18'292'061 ausgewiesen sind und die Garantie des Kantons, der Schulgemeinden und der Anschlussmitglieder für die statutarischen Leistungen der Kantonalen Pensionskasse Solothurn per Ende 2012 insgesamt 596,4 Mio. Fr. (ohne Verwaltung und kantonale Schulen) beträgt.

- 1.6 Der übrige Teil des Geschäftsberichtes 2012 sowie die Berichterstattung über die erbrachten Leistungen werden genehmigt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Amt für Finanzen (3)
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste

10. **Beschlussesentwurf 2**

Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse am 31. Dezember 2012

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe e der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹ und § 46 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989², nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. April 2013 (RRB Nr. 2013/638), beschliesst:

1. Der Bericht des Regierungsrates vom 2. April 2013 über den Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge am 31. Dezember 2012 wird genehmigt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement
 Amt für Finanzen (3)
 Kantonale Finanzkontrolle
 Parlamentsdienste

¹ BGS 111.1

² BGS 121.1