

Regierungsratsbeschluss

vom 17. August 2021

Nr. 2021/1146

Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Regelung Defizitbremse Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Der Regierungsrat hat mit Datum vom 23. März 2021 den Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Regelung Defizitbremse in erster Lesung beraten und beschlossen (RRB Nr. 2021/407). Das Finanzdepartement wurde ermächtigt und beauftragt, über den Entwurf das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die Vernehmlassung dauerte bis am 23. Juni 2021. Am Vernehmlassungsverfahren haben sich nachstehende Organisationen beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

- SVP Kanton Solothurn (1)
- EVP Kanton Solothurn (2)
- Grüne Kanton Solothurn (3)
- CVP Kanton Solothurn (4)
- SP Kanton Solothurn (5)
- Solothurner Banken (6)
- Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband (7)
- FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (8)
- Solothurner Handelskammer (9)

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet haben:

- Bürgergemeinden- und Waldeigentümer-Verband Kanton Solothurn
- Obergericht Solothurn
- Stadt Solothurn

- Verband Solothurner Einwohnergemeinden

2. Vernehmlassungsergebnis

2.1 Grundsätzliche Haltung

Mit der Revision soll die heutige Definition der Defizitbremse nach § 23^{bis} des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1) in Bezug auf die Höhe des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals konkretisiert werden. Die Vorlage bezweckt in diesem Sinne, die nach Einführung von HRM2 und mit der Abschaffung der Spezialfinanzierungen Strassenbaufonds und Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds entstandene Lücke im WoV-G zu schliessen. Sodann wird festgehalten, welche Verpflichtungen als Folge der Ausfinanzierung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) angerechnet werden.

Dieses Bestreben wird von nahezu allen Vernehmlassungsteilnehmern vorbehaltlos (2, 3, 5) oder grundsätzlich (1, 4, 7, 8, 9) begrüsst. Einzig ein Teilnehmer (6) lehnt die Vorlage ab und beantragt auf die Umsetzung der Teilrevision zu verzichten. Einige wenige erachten den Miteinbezug der Spezialfinanzierungen mit zweckgebundenen Mitteln als problematisch (4, 9). Eine Minderheit (8, 9) hinterfragt zudem den Umgang mit den Verpflichtungen aus der Ausfinanzierung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO).

Von zwei Teilnehmern (1, 7) wird zudem angeregt, das Konstrukt der Defizitbremse einer generellen Überprüfung zu unterziehen. Namentlich die Einnahmen und Ausgaben während eines Konjunkturzyklus sollen mitberücksichtigt werden.

2.2 Spezialfinanzierungen mit Zweckgebundenheit

Seit der Auflösung der Spezialfinanzierungen Strassenbaufonds sowie Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds werden die genannten zweckgebundenen Mittel und deren Veränderungen korrekterweise im Eigenkapital ausgewiesen. Mit der vorliegenden Revision wird festgehalten, dass einzig noch die Spezialfinanzierungen im Eigenkapital zur Berechnung des massgebenden Kapitals nicht verwendet werden. Dies sind der Natur- und Heimatschutzfonds, die Unfallkasse, die Tierseuchenkasse und die Deponienachsorge.

Zwei Teilnehmer (4, 9) wünschen sich weitergehende Präzisierungen zum Einbezug der Mittel aus dem Strassenbaufonds und dem Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds in die Berechnung der für die Defizitbremse massgebenden Kapitals. Da diese Mittel zweckgebunden seien und auf dessen Gelder auch bei einer allfälligen Auslösung der Defizitbremse nicht zugriffen werden könne, sei es fraglich, dass diese nicht abgezogen würden und damit nicht Bestandteil des massgebenden Kapitals seien. Sollte der Regierungsrat an seiner Berechnung festhalten, seien die zu erwartenden Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung im Falle des Eintretens der Defizitbremse aufzuzeigen.

2.3 Verpflichtung aus Ausfinanzierung der Pensionskasse

Mit der Konkretisierung der Defizitbremse soll auch festgehalten werden, welcher Teil der für die Ausfinanzierung benötigten Mittel für die PKSO für die Berechnung des massgebenden Kapitals berücksichtigt werden soll.

Anlässlich der Ausfinanzierung der PKSO per 1. Januar 2015 übernahm der Kanton den gesamten Fehlbetrag von 1,1 Mia. Franken und schaffte mit § 23^{bis} Abs. 3 WoV-G eine gesetzliche Grundlage, damit die Verpflichtung gegenüber der PKSO nicht der Defizitbremse unterliegt.

Für die Berechnung des massgebenden Kapitals wird heute folglich die gegenüber der PKSO direkt bestehende Verpflichtung berücksichtigt.

Zwei Teilnehmer werfen die Frage auf, inwiefern es Sinn mache, die Schulden gegenüber der PKSO vom Fremdkapital auszuklammern, zumal es sich nicht um einen Fonds oder um eine Spezialfinanzierung, sondern um eine echte Verbindlichkeit handle (8, 9).

2.4 Generelle Überprüfung Defizitbremse

Mit der Konkretisierung der Definition der Defizitbremse soll nach rund 13 Jahren nach deren Einführung, die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorgenommen werden, damit im Falle von anhaltenden Defiziten klar ist, wann die Defizitbremse zum Tragen kommt. Die Berechnung basiert wie anhin auf Bilanzwerten.

Von zwei Teilnehmern (1, 7) wird angeregt, die Bemessungsgrundlage der Defizitbremse grundsätzlich zu überdenken und die Einnahmen und Ausgaben während eines Konjunkturzyklus ebenfalls zu berücksichtigen.

3. Erwägungen

Auf eine Umsetzung der Anpassungsvorschläge seitens einzelner Vernehmlassungsteilnehmer wird aus nachfolgenden Gründen verzichtet:

- Ausnahme der bisherigen Spezialfinanzierungen mit Zweckgebundenheit von der Defizitbremse

Die Abschaffung des Strassenbaufonds sowie des Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds geht auf einen erheblich erklärten Auftrag der Geschäftsprüfungskommission aus dem Jahre 2015 zurück. Mit Beschluss des Kantonsrates vom 20. Dezember 2017 (RG 0183/2017) wurde das WoV-G so geändert, dass bestehende Spezialfinanzierungen nur noch zulässig sind, wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen. Dementsprechend löste der Kantonsrat im Jahr 2017 und 2020 die genannten Fonds auf. Sie werden seither als Teil des Eigenkapitals ausgewiesen und werden nicht mehr ausserhalb der Bilanz geführt. Würden die Spezialfinanzierungen nun wieder von der Defizitbremse ausgenommen, käme dies der Wiedereinführung der Fonds gleich und würde den angeführten Kantonsratsbeschlüssen widersprechen. Spezialfinanzierungen als Fonds haben gewichtige Nachteile; sie schränken die Transparenz ein, priorisieren gewisse Staatsaufgaben gegenüber andern und engen auf diese Weise den finanzpolitischen Spielraum ein. Die Zweckbindung der Mittel bleibt auch ohne Spezialfinanzierung bestehen und wird von der Defizitbremse nicht tangiert. Kommt die Defizitbremse zum Tragen, obliegt es dem Regierungsrat und dem Kantonsrat zu bestimmen, inwieweit welche Bereiche des Staatshaushaltes zum Erreichen der Sparmassnahmen beitragen sollen. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass auch zweckbestimmte Mittel von einem Massnahmenpaket zur Stabilisierung der Staatsfinanzen nicht verschont bleiben.

- Ausnahme der Verpflichtung aus der Ausfinanzierung der PKSO

Die Verbuchung der gesamten Verpflichtung von 1.1 Mia. Franken zur Ausfinanzierung der PKSO hätte im Jahr 2015 die sofortige Einsetzung der Defizitbremse zur Folge gehabt und hätte den finanziellen Spielraum des Kantons während längerer Zeit massiv beschränkt. Da es sich um eine ausserordentliche Last über einen Zeitraum von 40 Jahren handelt, wurde diese deshalb von der Defizitbremse ausgenommen und die hierfür notwendige rechtliche Grundlage in § 23^{bis} Abs. 3 WoV-G geschaffen und schlussendlich vom

Volk bestätigt. Ein Grossteil der anfänglichen Verpflichtungen von 1.1 Mia. Franken wurden seither auf dem Kapitalmarkt durch Fremdkapital mit günstigeren Konditionen abgelöst. Die verbleibende Schuld von 284 Mio. Franken gegenüber der PKSO wird mittels Annuitäten innerhalb von 40 Jahren getilgt. Das massgebende Kapital reduziert sich infolge Annuität jährlich um rund 4.6 Mio. Franken (Stand 2019). Eine Änderung von § 23^{bis} Abs. 3 WoV-G wird aus den genannten Gründen abgelehnt.

- Grundsätzliche Überprüfung der Defizitbremse

Eine generelle Überprüfung der Defizitbremse und der namentliche Miteinbezug der Einnahmen und Ausgaben während eines Konjunkturzyklus wird abgelehnt.

Schon heute verlangt die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) und das WoV-G eine ausgeglichene Erfolgsrechnung. So hält Art. 130 KV fest, dass der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen sei. Die Erfolgsrechnung soll in der Regel ausgeglichen sein. Der Kanton hat seine Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben abzustimmen. Alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben sind im Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen. Mit § 23^{bis} Abs. 1 WoV-G wurde sodann die gesetzliche Verankerung einer wirksamen Defizitbremse eingeführt, welche Regierungsrat und Kantonsrat in der Regel zu einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung verpflichtet. Für die Verabschiedung eines Voranschlags mit einem Defizit ist seither die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, also 51 Stimmen, erforderlich. Des Weiteren muss nach § 40^{bis} des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (BGS 121.1) bei Beschlüssen über nicht gebundene Ausgaben die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates zustimmen. Wird das nötige Quorum nicht erreicht, gilt das Geschäft ohne formelle Schlussabstimmung als abgelehnt.

Eine Erweiterung/Änderung der Defizitbremse geht sodann über den von der Kantonalen Finanzkontrolle erkannten Änderungsbedarf hinaus und bringt gemäss dem oben Ausgeführten keinen erkennbaren Mehrwert.

4. **Beschluss**

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Finanzdepartement wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat in diesem Sinne auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement

Departemente (4)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (4; eng, rol, ett, ff)

Aktuarin Finanzkommission

Parlamentsdienste

Parteien und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (9; Versand durch das Finanzdepartement)

Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)