

Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Regelung Defizitbremse

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse.....	5
1.2 Ausnahmetatbestand infolge Ausfinanzierung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO)	6
1.3 Aufhebung Strassenbaufonds	6
2. Massgebendes Kapital für die Defizitbremse.....	7
2.1 Berechnung des massgebenden Kapitals	7
2.2 Berechnung Abschluss 2019 unter Berücksichtigung der Aufhebung des Strassenbaufonds.....	7
3. Vernehmlassungsverfahren	8
3.1 Erwägungen, Alternativen	8
4. Verhältnis zur Planung	8
5. Auswirkungen.....	9
5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	9
5.2 Vollzugsmassnahmen	9
5.3 Folgen für die Gemeinden.....	9
5.4 Wirtschaftlichkeit.....	9
5.5 Nachhaltigkeit	9
6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	9
7. Rechtliches	10
8. Antrag.....	10

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Der Kantonsrat führte mit Beschluss vom 29. August 2007 (RG 085/2007) eine Defizit- und Steuererhöhungsbremse ein. Die Einführung der Defizitbremse erfolgte im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (§ 23^{bis} WoV-G; BGS 115.1). Die damaligen Ziele der Defizitbremse, 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 Steuerbezugshöhe, haben auch heute noch ihre Gültigkeit.

Die heutige Definition der Defizitbremse nach § 23^{bis} WoV-G benötigt nach gut 12 Jahren eine Konkretisierung. So stellte die Kantonale Finanzkontrolle zusammen mit dem Finanzdepartement fest, dass in Bezug auf die Höhe des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals keine eindeutige gesetzliche Grundlage besteht. Nach der Einführung von HRM2 und mit der Abschaffung der Spezialfinanzierungen Strassenbaufonds und Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds, hat sich im WoV-Gesetz eine Lücke ergeben. Es fehlen Präzisierungen zu den Rücklagen und den zweckgebundenen Mitteln im Eigenkapital. Des Weiteren ist festzuhalten, welche Verpflichtungen als Folge der Ausfinanzierung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) nicht angerechnet werden.

Neu wird das massgebende Kapital für die Defizitbremse wie folgt berechnet und im Gesetz niedergeschrieben:

Position	Wert in Mio. Franken
Total Aktiven gemäss Bilanz	3'022
abzüglich Fremdkapital gemäss Bilanz	2'692
Eigenkapital	330
abzüglich Spezialfinanzierungen im Eigenkapital	21
Zwischentotal	309
zuzüglich Verpflichtung gegenüber der PKSO	284
Massgebendes Kapital	593

Für das Jahr 2019 würde beispielhaft ein massgebendes Kapital von 593 Mio. Franken resultieren. Im Vergleich zum bisher ausgewiesenen Kapital für die Defizitbremse von 537 Mio. Franken für das gleiche Jahr, ergäbe sich eine Erhöhung von 56 Mio. Franken.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit Konkretisierung der Defizitbremse.

1. Ausgangslage

Sowohl von Seiten des Finanzdepartementes als auch der Kantonalen Finanzkontrolle wurde erkannt, dass die heutige Definition der Defizitbremse nach § 23^{bis} WoV-G eine Konkretisierung benötigt. Im Revisionsbericht der Kantonalen Finanzkontrolle zum Geschäftsbericht 2019 wurde infolgedessen festgehalten, dass in Bezug auf die Höhe des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals keine eindeutigen gesetzlichen Grundlagen bestehe. Nach der Einführung von HRM2 und mit der Abschaffung von Spezialfinanzierungen habe sich im WoV-Gesetz eine Lücke ergeben. Während die Spezialfinanzierungen im Zusammenhang mit der Defizitbremse eindeutig geregelt waren, würden Ausführungen und Präzisierungen zu den Rücklagen sowie den zweckgebundenen Mitteln im Eigenkapital, die nicht oder nicht mehr auf einer gesetzlichen Spezialfinanzierung basieren, fehlen. Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Änderung der Spezialfinanzierung der Strassen, werde eine Präzisierung der gesetzlichen Grundlagen empfohlen (Ziff. 1.5.1 des Geschäftsberichtes vom 16. März 2020 an den Regierungsrat).

Für die bessere Nachvollziehbarkeit der vorzunehmenden Änderungen empfiehlt sich ein kurzer Blick auf die Entstehungsgeschichte, die bislang erfolgten Anpassungen sowie die Folgen der Aufhebung der Spezialfinanzierungen.

1.1 Einführung einer Defizit- und einer Steuererhöhungsbremse

Der Kantonsrat führte mit Beschluss vom 29. August 2007 (RG 085/2007) eine Defizit- und Steuererhöhungsbremse ein. Auslöser der Defizitbremse war ein über 13 Jahre bestehender Verlustvortrag von mehreren hundert Millionen Franken bis in das Jahr 2005 und hiermit verbundene politische Aufträge, welche der Regierungsrat mit Botschaft und Entwurf vom 19. Juni 2007 erfüllte. Mit der Defizitbremse sollte sichergestellt werden, dass es nicht mehr zum Aufbau eines über lange Zeit bestehenden Verlustvortrages kommt. Zeichnet sich die Bildung eines Verlustvortrages ab, müssen rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, die einen Abbau desselben innert vier Jahren ermöglichen. Als Ziele - die auch heute noch ihre Gültigkeit haben - definierte der Regierungsrat damals in seiner Botschaft 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.

Die Einführung der Defizitbremse erfolgte im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (§ 23^{bis} WoV-G). Diese erlaubt es dem Kantonsrat ausnahmsweise, insbesondere wenn die konjunkturelle Situation es erfordert, einen Voranschlag mit Defizit zu verabschieden. Die Verabschiedung eines Budgets mit Aufwandüberschuss bedarf allerdings der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates (qualifiziertes Mehr). Ein allfälliger Verlustvortrag muss innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen vollständig abgeschrieben werden.

An diesen Grundsätzen der Defizitbremse ist festzuhalten. Neu zu definieren ist jedoch aufgrund der oben unter Ziff. 1 genannten Gründe, wann die Defizitbremse zum Tragen kommt. Dabei ist namentlich der Begriff des Verlustvortrages zu überdenken. Gemäss obengenannter Botschaft berechnet sich der Verlustvortrag Defizit minus Eigenkapital. Neu verlangt die Herleitung des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals eine einfache Berechnung, weshalb der Begriff des Verlustvortrages überholt ist (weitergehende Ausführungen hierzu unter Ziff. 2).

1.2 Ausnahmetatbestand infolge Ausfinanzierung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO)

Per 1. Januar 2015 wurde die PKSO vollständig ausfinanziert. Der Kanton übernahm dabei den gesamten Fehlbetrag von rund 1,1 Mia. Franken als Verpflichtung gegenüber der PKSO. Die Ausfinanzierung der PKSO stellt eine ausserordentliche Last dar, die sinnvollerweise über eine lange Zeitdauer von 40 Jahren und damit von einer ganzen Erwerbsgeneration getragen wird. Die Verbuchung der gesamten Verpflichtung des Kantons wurde deshalb von der Defizitbremse ausgenommen. § 23^{bis} WoV-G wurde folglich mit einem Absatz 3 ergänzt, der die Gesamtschuld des Kantons als Verpflichtung gegenüber der PKSO von der Defizitbremse ausklammerte.

Die Übernahme der Deckungslücke am 1. Januar 2015 stellte eine Schuldanerkennung dar, die im Rechnungsjahr erfolgswirksam verbucht und in der Bilanz aufgenommen werden musste.

Für die Berechnung des massgebenden Kapitals ist indes nur die als Folge der Ausfinanzierung gegenüber der PKSO erfolgte Verpflichtung zu berücksichtigen. Gemäss Geschäftsbericht des Jahres 2019, Finanzen und Leistungen, S. 41, beträgt die langfristige Verbindlichkeit gegenüber der PKSO per 31. Dezember 2019 noch 284 Mio. Franken. Die jährliche Tilgungsleistung betrug im Jahr 2019 rund 4.6 Mio. Franken. Der Betrag von 284 Mio. Franken ist dementsprechend bei der Defizitbremse hinzuzurechnen.

1.3 Aufhebung Spezialfinanzierungen

Die Aufhebung von Spezialfinanzierungen betreffen den Strassenbaufonds und den Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds.

Mit der Teilrevision des Strassengesetzes (RG 033/2020) wurde der Status des Strassenbaufonds im Staatshaushalt geklärt. Seit der Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) im Kanton Solothurn, wird der Saldo der Strassenrechnung im Eigenkapital ausgewiesen und nicht mehr wie ursprünglich ausserhalb der Bilanz. Seit HRM2 werden die Strassen zudem als Teil des Verwaltungsvermögens bilanziert und die damit verbundenen Abschreibungen als Bestandteil der allgemeinen Staatsrechnung geführt.

Des Weiteren wurden bereits früher, mit Beschluss des Kantonsrates vom 5. September 2017 (RG 088/2017), alle Spezialfinanzierungen im Umweltbereich mit Ausnahme des Deponienachsofunds abgeschafft. Wie in der damaligen Vorlage geschrieben wurde, verfolgt man mit der Aufhebung des Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds u.a. folgende Absicht: „Die Ausweitung des Verwendungszweckes der Erträge aus der Gewässernutzung schont das freie Eigenkapital und trägt so dazu bei, dass die Defizitbremse nicht bzw. erst später zur Anwendung kommt“ (vgl. RRB Nr. 2017/786, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 2. Mai 2017, S. 10).

So werden seither folgerichtig im Geschäftsbericht beim Kapitel Eigenkapital unter Rücklagen die Wasserrechnung des Amtes für Umwelt sowie die Globalbudgetreserven als Teil des verfügbaren Bilanzüberschusses/-fehlbetrages als separate Rücklagen dargestellt (vgl. Geschäftsbericht 2019, Finanzen und Leistungen, S. 44).

Mit der Aufhebung des Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds und des Strassenbaufonds wurde die Zweckbindung der bisher im Fonds enthaltenen Mittel beibehalten.

Seit der Auflösung der genannten Spezialfinanzierungen sind die Veränderungen im Bereich der zweckgebundenen Eigenkapitalpositionen bei der Berechnung des für die Defizitbremse relevanten massgebenden Kapitals in jedem Fall zu berücksichtigen und in der Staatsrechnung auszuweisen.

Rücklagen, das heisst der Überschuss der zweckgebundenen Eigenkapitalpositionen, sind ebenfalls Bestandteil des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals. Diese werden im Geschäftsbericht und im Voranschlag transparent ausgewiesen.

2. Massgebendes Kapital für die Defizitbremse

Wie der Revisionsbericht der Finanzkontrolle zu Recht festhält und wie obenstehend ausgeführt, besteht in Bezug auf die Höhe des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals im WoVG keine eindeutige gesetzliche Grundlage. Es fehlen nicht nur Präzisierungen zu den Rücklagen und zweckgebundenen Mitteln im Eigenkapital, sondern auch zur Frage, welche Verpflichtungen als Folge der Ausfinanzierung der PKSO nicht angerechnet werden.

Die zwei notwendigen Präzisierungen führen zur nachfolgenden Berechnung des massgebenden Kapitals gemäss Ziff. 2.1. Das massgebende Kapital darf keinen negativen Saldo aufweisen, ansonsten muss dieser innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen abgetragen werden. Diesbezüglich gibt es gegenüber der bisherigen Defizitbremse keine Änderungen. Der bislang verwendete Begriff des Verlustvortrages kann indes nicht mehr verwendet werden, da dieser die nun vorzunehmenden, zusätzlichen Präzisierungen nicht berücksichtigt.

2.1 Berechnung des massgebenden Kapitals

Die Grundlage für die Berechnung des massgebenden Kapitals ist das frei verfügbare Eigenkapital. Zu dessen Berechnung werden von den Aktiven der Bilanz das Fremdkapital und die Spezialfinanzierungen im Eigenkapital abgezogen.

Mit diesem Vorgehen sind die Rücklagen der zweckgebundenen Mittel, welche Bestandteil des Eigenkapitals sind, korrekterweise Teil des massgebenden Kapitals.

Vom nun resultierenden Zwischentotal sind die langfristigen Finanzverbindlichkeiten gegenüber der PKSO gemäss Geschäftsbericht hinzuzurechnen. Nach Addition des bilanzierten Betrages gegenüber der PKSO resultiert das für die Defizitbremse massgebende Kapital.

2.2 Berechnung Abschluss 2019 unter Berücksichtigung der Aufhebung der Spezialfinanzierungen

Die konkrete Berechnung mit den Zahlen des Abschlusses 2019 unter Berücksichtigung der Aufhebung der oben angeführten Spezialfinanzierungen präsentiert sich wie folgt:

Position	Wert in Mio. Franken
Total Aktiven gemäss Bilanz	3'022
abzüglich Fremdkapital gemäss Bilanz	2'692
Eigenkapital	330
abzüglich Spezialfinanzierungen im Eigenkapital	21
Zwischentotal	309
zuzüglich Verpflichtung gegenüber der PKSO	284
Massgebendes Kapital	593

Für das Jahr 2019 resultiert somit ein massgebendes Kapital von 593 Mio. Franken.

Bisher wurde die Herleitung des massgebenden Kapitals im Eigenmittelausweis des Geschäftsberichtes dargestellt (vgl. Geschäftsbericht 2019, Finanzen und Leistungen, Seite 44). Die Darstellung erfolgte nach dem Bruttoprinzip, indem der verfügbare Bilanzüberschuss (537 Mio. Franken), der Gesamtbestand der Spezialfinanzierungen im Eigenkapital (inklusive den nun aufgehobenen Spezialfinanzierungen), der Rücklagen und der Bilanzfehlbetrag gegenüber der PKSO dem vorhandenen Eigenkapital von 330,5 Mio. Franken gegenübergestellt wurden. Diese Darstellung entspricht den Vorgaben von HRM2 und wurde von der Kantonalen Finanzkontrolle auch jedes Jahr entsprechend testiert.

Die Herleitung dieser Darstellung ergab sich aus dem Übergang der Staatsrechnung nach HRM1 auf HRM2. Das Eigenkapital wurde infolge Übergang auf HRM2 durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens (insbesondere Aktivierung der Strassen) und durch die Neubewertungsreserve des Finanzvermögens (insbesondere Neubewertung der Alpiq-Aktien) bereinigt und im Eigenkapitalausweis in die Sparten „Zweckbestimmte Reserven“ (Spezialfinanzierungen im Eigenkapital), „Rücklagen“ (Sonderrechnungen) und „verfügbarer Bilanzüberschuss/-fehlbetrag“ aufgeteilt (vgl. Geschäftsbericht 2012, Finanzen und Leistungen, Seite 38). Nach der Ausfinanzierung der PKSO kam dann der entsprechende Bilanzfehlbetrag von 1'091 Mio. Franken im Jahr 2015 dazu (Geschäftsbericht 2015, Finanzen und Leistungen, S. 43).

Der verfügbare Bilanzüberschuss/-fehlbetrag wurde jedes Jahr im Eigenmittelausweis fortgeführt und erhöhte bzw. verminderte sich um das Jahresresultat und den Bewegungen in den Spezialfinanzierungen und Rücklagen. Aufgrund des Fehlbetrages aus der Ausfinanzierung der PKSO entstand in den letzten Jahren zudem die etwas ungewöhnliche Situation, dass der „verfügbare Bilanzüberschuss“ einen höheren Betrag ergibt als das letztlich effektiv vorhandene Eigenkapital.

Die neue Definition des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals hat als Ausgangspunkt das effektiv vorhandene Eigenkapital, korrigiert um die Spezialfinanzierungen und ergänzt durch die noch vorhandene Verpflichtung gegenüber der PKSO. Es handelt sich um einen anderen und verständlicheren Ansatz als die bisherige Berechnung. Die neue Berechnung hat mit der oben erwähnten Fortführung des „verfügbaren Bilanzüberschuss“ und der Darstellung nach HRM2 im Eigenmittelausweis nichts mehr zu tun. Ein Vergleich zwischen der neuen und alten Berechnung ist folglich nicht möglich. Vielmehr stellt die vorgeschlagene Gesetzesnorm zur Defizitbremse eine separate und unabhängige Berechnungsart dar.

3. Vernehmlassungsverfahren

Text

3.1 Erwägungen, Alternativen

Text

4. Verhältnis zur Planung

Die Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung betreffend die Neuregelung der Defizitbremse ist im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (2020 - 2023) nicht enthalten.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die vorliegende Gesetzesrevision hat keine personellen Konsequenzen.

Die finanziellen Konsequenzen ergeben sich aus der Erhöhung des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals auf neu 593 Mio. Franken.

Infolge Tilgung der langfristigen Finanzverbindlichkeiten von 284 Mio. Franken gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn über einen Zeitraum von 40 Jahren mittels Annuität, reduziert sich das massgebende Kapital um rund 4.6 Mio. Franken (Stand 2019) pro Jahr.

Weist das für die Defizitbremse massgebende Kapital einen negativen Saldo aus, muss dieser in vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen abgetragen werden.

5.2 Vollzugsmassnahmen

Die neuen Regelungen im WoV-Gesetz bedürfen keiner weiteren Konkretisierung in der WoV-Verordnung. Jede Änderung im WoV-Gesetz oder in der WoV-Verordnung soll von den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern der Verwaltung auch gelebt werden. Soweit notwendig und sinnvoll, wird somit das WoV-Handbuch mit Erläuterungen und Handlungsanweisungen für praxisnahe Probleme ergänzt.

5.3 Folgen für die Gemeinden

Die Konkretisierung der Defizitbremse hat keinen direkten Einfluss auf die Gemeinden.

5.4 Wirtschaftlichkeit

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit.

5.5 Nachhaltigkeit

Der Kantonsrat hat mit dem am 3. Dezember 2008 erheblich erklärten Auftrag „Nachhaltigkeits-Check bei politischen Aufträgen“ (A 062/2008) den Regierungsrat beauftragt, nachhaltigkeitsrelevante Vorlagen an den Kantonsrat auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu beurteilen. Der Auftrag wurde mit dem Merkblatt „Nachhaltigkeits-Checks bei politischen Vorlagen“ umgesetzt (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn ein Geschäft erhebliche ökonomische, ökologische oder soziale Auswirkungen auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton oder erhebliche Auswirkungen auf spätere Geschäfte haben könnte (Ziffer 4 und Anhang 1 des Merkblatts).

Die Vorlage hat keine neuen erheblichen ökologischen, ökonomischen oder sozialen Auswirkungen auf den Kanton oder einzelner seiner Regionen. Sie ist weitestgehend eine Konkretisierung der bestehenden kantonalen Regelungen. Der Nachhaltigkeitscheck ist nicht erforderlich.

6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 23^{bis} Abs. 2:

Der Begriff „Verlustvortrag“ wird durch den Begriff „massgebende Kapital“ ersetzt. Siehe hierzu Ziff. 2.

§ 23^{bis} Abs. 3 Bst. a und b:

Die Aktiven gemäss Bilanz abzüglich des Fremdkapitals gemäss Bilanz ergeben das Eigenkapital. Die Rücklagen sind darin enthalten.

§ 23^{bis} Abs. 3 Bst c:

Nach Auflösung des Strassenbaufonds sowie des Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds werden die verbleibenden Spezialfinanzierungen im Eigenkapital zur Berechnung des massgebenden Kapitals nicht verwendet. Dies sind der Natur- und Heimatschutzfonds, die Unfallkasse, die Tierseuchenkasse und die Deponienachsorge.

§ 23^{bis} Abs. 3 Bst. d:

Das massgebende Kapital für die Defizitbremse ergibt sich zuzüglich der verbleibenden Verpflichtung gegenüber der PKSO infolge Ausfinanzierung. Dabei wird nur die gemäss Geschäftsbericht jeweils ausgewiesene Verpflichtung des Kantons gegenüber der PKSO berücksichtigt (Stand 2019: 284 Mio. Franken).

7. Rechtliches

Zuständig für die Revision des WoV-Gesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Wenn er die Vorlage mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder verabschiedet, unterliegt sie dem obligatorischen, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 ff. KV).

8. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; eng, rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS