

Regierungsratsbeschluss

vom 8. Dezember 2025

Nr. 2025/2048
KR.Nr. A 0119/2025 (FD)

Auftrag Fraktion Grüne: Angleichung der Schwellen für Finanzreferenden Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Schwellen für die fakultativen und obligatorischen Finanzreferenden der allgemeinen Staatsrechnung und der Spezialfinanzierungen sind in der Höhe anzugelichen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die unterschiedliche Behandlung von Spezialfinanzierungen und allgemeinen Ausgaben insbesondere im Verkehrsbereich (massiv höhere Referendumsgrenze im Bereich der Strassenrechnung) erweist sich als nicht mehr zweckmässig. Verkehrsprojekte werden heute zunehmend als Gesamtprojekte realisiert, bei denen oft Strasse, Bahn und/oder weitere nicht dem Strassenverkehr dienende Bauten oder Anlagen betroffen sind. Dies führt einerseits zu einer Ungleichbehandlung von schienengebundener und nicht schienengebundener Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr (z.B. separate Busspuren). Bei kombinierten Gesamt-Projekten mit Anteil Strassenfinanzierung resultieren für die verschiedenen Teilfinanzierungen unterschiedliche Finanzreferendumsgrenzen. Einerseits ist dies für die Stimmberchtigten kaum durchschaubar und nicht nachvollziehbar. Andererseits führt dies zu einer Ungleichbehandlung eines Teils des öffentlichen Verkehrs, indem für gewisse Infrastrukturen rasch das obligatorische Finanzreferendum zum Zuge kommt, während bei Strassenprojekten in derselben Höhe nicht einmal ein fakultatives Referendum besteht. Schliesslich führen die unterschiedlichen Grenzen zu Rechts- und Planungsunsicherheit, weil die interne Aufteilung der Finanzierung innerhalb von Projekten zu Diskussionen oder Rechtsstreitigkeiten führen kann. Die nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist entsprechend zu beseitigen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Fraktion Grüne hat mit Datum vom 14. Mai 2025 zwei Aufträge (A 0118/2025 und A 0119/2025) zu den Themen Referendumsschwellen und Finanzkompetenzen eingereicht. Der Auftrag «Angleichung der Schwellen für Finanzreferenden» verlangt die Anpassung der Höhen der obligatorischen und fakultativen Finanzreferenden der Kantonsverfassung und der Spezialfinanzierungen. Der Auftrag «Referendumsschwellen und Finanzkompetenzen überprüfen» beauftragt den Regierungsrat, die in der Kantonsverfassung festgelegten finanziellen Schwellen für das obligatorische und fakultative Referendum sowie die Finanzkompetenzen von Regierungsrat und Kantonsrat einer Überprüfung zu unterziehen.

Beide Aufträge betreffen in wesentlichen Teilen dieselbe Materie bzw. eng miteinander verknüpfte Inhalte: die in der Kantonsverfassung festgelegten Schwellenwerte für das obligatorische und fakultative Referendum, die Finanzkompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat sowie die in Spezialgesetzen geregelten Grenzen des Finanzreferendums.

Für das weitere Vorgehen empfiehlt es sich, zunächst die Fragen möglicher neuer Schwellenwerte in der Verfassung sowie die Kompetenzen der zuständigen Organe zu prüfen. Anschliessend kann erörtert werden, ob und in welcher Form eine Angleichung der in Spezialgesetzen vorgesehenen Finanzreferendumsgrenzen sinnvoll ist.

Grundsätzlich wäre es zwar möglich, die beiden Aufträge unabhängig voneinander zu bearbeiten und politisch zu beraten. Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs wird ein solches Vorgehen jedoch nicht empfohlen. Der Regierungsrat hat daher entschieden, beide Aufträge einheitlich zu beantworten. Damit wird gewährleistet, dass die zugrunde liegende Fragestellung umfassend behandelt und dem Parlament in einem klar strukturierten Bericht vorgelegt wird.

3.2 Grundlagen

Die Schwellenwerte für das obligatorische und das fakultative Finanzreferendum sowie Finanzkompetenzen des Regierungsrates und des Kantonsrates sind auf Verfassungsstufe geregelt. Detailregelungen finden sich in der Gesetzgebung zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1).

Gemäss Art. 35 Abs. 1 Bst. e der Kantonsverfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) unterliegen neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken sowie neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken pro Jahr dem obligatorischen Finanzreferendum.

Nach Art. 36 Abs. 1 Bst. a KV können Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Million Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken pro Jahr dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt werden, sofern es von mindestens 1'500 Stimmberechtigten oder von fünf Gemeinden verlangt wird. Diese Schwellenwerte gelten sowohl für Beschlüsse im Rahmen der allgemeinen Staatsrechnung als auch – soweit anwendbar – für Spezialrechnungen.

Die Finanzkompetenzen des Regierungsrates sind in Art. 80 KV festgelegt. Der Regierungsrat kann demnach über neue einmalige Ausgaben bis 250'000 Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben bis 50'000 Franken pro Jahr beschliessen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Für höhere Ausgaben ist der Kantonsrat zuständig, soweit diese nicht dem Finanzreferendum unterliegen. Der Regierungsrat kann seine Kompetenz für kleinere Ausgaben nach § 35 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-VO; BGS 115.11) an die Departemente delegieren.

Die Kompetenzordnung präsentiert sich demnach wie folgt:

Ebene	Einmalige Ausgaben	Wiederkehrende Ausgaben	Rechtsgrundlage
Regierungsrat	bis 250 000 CHF	bis 50 000 CHF / Jahr	Art. 80 Abs. 1 KV
Kantonsrat	> 250 000 CHF bis 1 Mio. CHF (fak.) 5 Mio. CHF (obl.)	> 50 000 CHF bis 100 000 CHF (fak.) 500 000 CHF (obl.)	Art. 80 Abs. 2 KV i.V.m. Art. 35 f. KV
Volk (Stimmberechtigte)	ab 1 Mio. CHF (fak.) 5 Mio. CHF (obl.)	ab 100 000 CHF (fak.) 500 000 CHF (obl.)	Art. 35 f. KV

Die Funktionsweise von Spezialrechnungen und deren spezialgesetzlichen Finanzreferenden lässt sich exemplarisch anhand der Strassenrechnung erläutern. Grundlage jedes spezialgesetzlichen Finanzreferendums bildet Art. 40 Abs. 2 KV. Dieser erlaubt es dem Kantonsrat – oder ausnahmsweise dem Regierungsrat – durch Gesetz ermächtigt zu werden, Ausgaben abschliessend zu beschliessen.

Im Strassengesetz des Kantons Solothurn (§ 8^{ter} Strassengesetz; BGS 725.11) hat der Kantonsrat die Finanzierung der Kantonsstrassen geregelt und festgelegt, dass Verpflichtungskredite für Strassenprojekte mit Nettokosten von mehr als 25 Mio. Franken dem fakultativen Referendum unterstehen. Spezialfinanzierungen wurden früher umgangssprachlich als «Fonds» bezeichnet. Mit dem Beschluss des Kantonsrates im Jahr 2020 wurde insbesondere der Straßenbaufonds aufgehoben; seither handelt es sich technisch um eine Spezialrechnung. Die Aufhebung der Spezialfinanzierung war zudem eine Konsequenz der Revision des WoV-G (KRB Nr. RG 0183/2017) vom 20. Dezember 2017. Gemäss dem damals eingefügten § 43 Abs. 1^{bis} sind Spezialfinanzierungen heute nur noch zulässig, wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder wenn die betreffenden Mittel nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

Das bis 2020 geltende Projektreferendum für Vorhaben mit Kosten von mehr als 25 Mio. Franken im Straßenbau wurde damals in ein spezialgesetzliches Finanzreferendum für neue Ausgaben über denselben Schwellenwert umgewandelt. Diese Anpassungen des Strassengesetzes führten – ohne die Zweckbindung der Motorfahrzeugsteuer und weiterer Erträge der Straßenrechnung zu verändern – zur Aufhebung des Straßenbaufonds.

Im Gegensatz zum Strassengesetz enthält das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG; BGS 732.1) und die meisten anderen Gesetze keine spezialgesetzlichen Finanzkompetenzen des Kantonsrates. Dadurch unterliegen Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben zum Beispiel von mehr als 5 Mio. Franken gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. e KV dem obligatorischen Referendum.

3.3 Würdigung

Die in der Kantonsverfassung festgelegten Schwellenwerte für das fakultative und das obligatorische Finanzreferendum stammen aus der Totalrevision der Kantonsverfassung von 1998. Seitdem wurden sie – trotz erheblicher Veränderungen in den Preisniveaus, der volkswirtschaftlichen Gesamtlage und der kantonalen Aufgabenstruktur – nicht angepasst. Auch die Finanzkompetenzen des Regierungsrates gemäss Art. 80 KV entsprechen einer Zeit, in der die Kantonsverwaltung in Umfang und Komplexität deutlich kleiner war als heute.

Die heutige Regelung der Schwellenwerte und Finanzkompetenzen führt zu einer erhöhten Anzahl an Beschlüssen im Kantonsrat, unabhängig davon, ob die Geschäfte politisch ein wesentliches Gewicht darstellen. Dies mag aus demokratischen Überlegungen legitim sein, aus Effizienz-, Zeit- und Kostengründen stellt dies jedoch für alle Betroffenen eine zunehmende Herausforderung dar. Niedrige Kompetenzgrenzen in Kombination mit geringen Referendumsschwellen führen zu politisch aufwändigen Prozessen, die ohne Zweifel genauer zu betrachten und nach Möglichkeit zu optimieren sind.

Gerade bei strategischen Liegenschaftskäufen oder zeitkritischen Investitionsentscheiden kann die Aussicht auf ein mögliches Referendum zudem zu Marktverzerrungen führen, indem der Kanton im Vergleich zu privaten Interessenten benachteiligt wird. Der zitierte Liegenschaftserwerb an der Bielstrasse 3 verdeutlicht die praktischen Spannungsfelder zwischen demokratischer Kontrolle und operativer Handlungsfähigkeit.

Ein erster Blick auf einen interkantonalen Vergleich zeigt in diesem Zusammenhang, dass die solothurnischen Schwellen im unteren Bereich liegen. Mehrere Kantone haben ihre Finanzreferendumsgrenzen und Regierungsratskompetenzen in den letzten Jahren angepasst oder zumindest an die Teuerung gekoppelt. Daraus ergibt sich kein unmittelbarer Handlungzwang, wohl aber der Bedarf nach einer grundsätzlichen Überprüfung. Eine solche Prüfung würde es ermöglichen, die Balance zwischen demokratischer Mitwirkung, finanzieller Verantwortung und effizienter Entscheidungsfindung neu zu bewerten.

Des Weiteren erscheint es zweckmässig, eine gezielte Prüfung der spezialgesetzlichen Grundlagen – insbesondere dort, wo vergleichbare Projekte (z.B. im Strassen- und Bahnbereich) unterschiedlich behandelt werden – vorzunehmen. Dabei hat zusätzlich eine Beurteilung zu erfolgen, ob die in Art. 40 Abs. 2 KV vorgesehene Möglichkeit abweichender Regelungen auf Gesetzesstufe präzisiert oder weitergehender angepasst werden soll.

Zusammenfassend besteht folglich Bedarf, die geltenden Schwellenwerte und Finanzkompetenzen sowie die spezialgesetzlichen Finanzreferenden zu überprüfen.

3.4 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Stossrichtungen der zwei Aufträge. Er schlägt somit vor, die zwei Aufträge als erheblich mit geändertem Wortlaut zu erklären. Dabei soll mittels einem Prüfauftrag, alle aufgeworfenen Fragen in einer umfassenden Analyse vertieft behandelt werden. Ziel ist es, die bestehenden Regelungen zu den Referendumsschwellen und Finanzkompetenzen sowie die spezialgesetzlichen Referenden auf ihre Aktualität, Angemessenheit, Systematik und Angleichung zu überprüfen.

Namentlich ist vorgesehen:

- einen interkantonalen Vergleich der Finanzkompetenzen und Referendumsregelungen zu erstellen, um die solothurnische Praxis einzuordnen,
- die geltenden Schwellenwerte und Kompetenzgrenzen in der Kantonsverfassung auf ihre Aktualität und Angemessenheit im heutigen finanzpolitischen Umfeld zu prüfen sowie mögliche Anpassungsvorschläge zu unterbreiten,
- die spezialgesetzlichen Referenden sowie die Anwendung von Art. 40 Abs. 2 KV hinsichtlich ihrer praktischen Bedeutung und allfälliger Erweiterungspotenziale zu analysieren,
- die Angleichung der Höhe der spezialgesetzlichen Finanzreferenden und der Referendumsschwellen in der Kantonsverfassung zu prüfen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten,
- sowie Anpassungsoptionen (z. B. Teuerungsindexierung, proportionale Schwellen) in Bezug auf die Referendumsschwellen zu prüfen und vorzuschlagen.

Die Ergebnisse dieser Prüfung werden in einem Bericht zuhanden des Kantonsrates zusammengefasst. Gestützt darauf kann entschieden werden, ob und in welcher Form Anpassungen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe angezeigt sind.

Das Ziel ist es, mit einer fundierten Analyse der aktuellen Ordnung, der interkantonalen Praxis und möglicher Anpassungsmodelle – einschliesslich moderner Ansätze wie indexierter oder proportionaler Schwellen – eine Grundlage für eine zeitgemäss und ausgewogene Regelung zu schaffen, welche die Handlungsfähigkeit des Kantons stärkt, und die demokratische Legitimation seiner Finanzentscheide sicherstellt

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat unterstützt die zwei Aufträge und wird die darin aufgeworfenen Fragen in einer umfassenden Analyse vertieft behandeln. Ziel ist es, die bestehenden Regelungen zu den

Referendumsschwellen, den Finanzkompetenzen sowie die spezialgesetzlichen Finanzreferenden auf ihre Aktualität, Verhältnismässigkeit und Systematik hin zu überprüfen.

Namentlich ist vorgesehen:

- einen interkantonalen Vergleich der Finanzkompetenzen und Referendumsregelungen zu erstellen, um die solothurnische Praxis einzuordnen,
- die geltenden Referendumsschwellenwerte und Kompetenzgrenzen in der Kantonsverfassung auf ihre Aktualität und Angemessenheit im heutigen finanzpolitischen Umfeld zu prüfen sowie mögliche Anpassungsvorschläge zu unterbreiten,
- die spezialgesetzlichen Referenden sowie die Anwendung von Art. 40 Abs. 2 KV hinsichtlich ihrer praktischen Bedeutung und allfälliger Erweiterungspotenziale zu analysieren,
- die Angleichung der Höhe der spezialgesetzlichen Finanzreferenden und der Referendumsschwellen in der Kantonsverfassung zu prüfen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten,
- sowie Anpassungsoptionen (z. B. Teuerungsindexierung, proportionale Schwellen) in Bezug auf die Referendumsschwellen zu prüfen und vorzuschlagen.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)