

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Februar 2025

Nr. 2025/266

KR.Nr. A 0218/2024 (FD)

Auftrag SVP: Anpassung der Globalbudget-Steigerungen an das Wachstum der Steuereinnahmen **Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass die Steigerung der Globalbudgets künftig maximal dem langfristigen Wachstum der Steuereinnahmen entspricht.

2. Begründung (Vorstosstext)

Eine Anpassung der Budgetsteigerungen an das Steuerwachstum verhindert eine übermässige Verschuldung und gewährleistet, dass die Ausgaben im Einklang mit den tatsächlichen Einnahmen stehen. Dies ist notwendig, um die langfristige finanzielle Stabilität des Kantons zu sichern. Die Regierung wird durch diese Massnahme gezwungen, die vorhandenen Mittel effizienter zu priorisieren.

Eine Ausgabenpolitik, die das Budgetwachstum im Verhältnis zu den Einnahmen reguliert, hilft dabei, inflationäre Tendenzen zu kontrollieren und die Preisstabilität zu sichern. Dies dient sowohl der wirtschaftlichen Sicherheit des Kantons als auch dem Schutz der Kaufkraft der Bevölkerung.

Ein finanziell stabiler Kanton zieht mehr Investitionen an, da Investoren langfristige Planungssicherheit und ein geringeres Risiko schätzen. Dies kann zu mehr Arbeitsplätzen und einer stärkeren Wirtschaft führen.

Nur durch eine auf die Einnahmen ausgerichtete Ausgabenpolitik können zukünftige Steuererhöhungen vermieden werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Auftrag verlangt eine Koppelung der Globalbudgetsteigerung an das langfristige Steuerwachstum – quasi eine Indexierung der Steuereinnahmen mit Cap (Obergrenze) der neu zu definierenden Globalbudgets.¹ Eine Indexierung in der Ökonomie ist grundsätzlich ein effektives Werkzeug, um wirtschaftliche Schwankungen, dort wo Veränderungen an externe Faktoren wie wirtschaftliche Indikatoren oder Rohstoffpreise gekoppelt werden sollen, abzufedern und Stabilität für die öffentliche Hand, Unternehmen und Bürger zu gewährleisten. Eine Indexierung ist jedoch nicht anwendbar, wenn die zugrunde liegenden Bedingungen oder Mechanismen nicht ausreichend stabil, vorhersehbar oder relevant für die definierte Koppelung sind. Unabhängig davon, ob man von einer Indexierung oder einer minimalen Koppelung, wie in diesem Fall, spricht, sind die zugrunde liegenden Faktoren für das Erstellen eines Globalbudgets im Rahmen

¹Nach Gabler: «Ein Index ist eine Kennziffer zur Charakterisierung einer Vielzahl von einzelnen Preis- bzw. Mengenentwicklungen (Indexzahl). Sie wird als gewogenes arithmetisches Mittel von Messzahlen mit gleicher Basis- und Berichtsperiode ermittelt.»

dieser Auftragserteilung in den wenigsten Fällen ausreichend stabil oder vorhersehbar. Die öffentliche Hand, wie auch Firmen in einem lokal, national und global funktionierenden Wirtschaftskreislauf, werden im Rahmen der operativen Tätigkeit mit externen, in der Regel nicht beeinflussbaren Faktoren konfrontiert. Diese Faktoren können beispielsweise mit dem bewährten PESTEL-Analysemodell¹ identifiziert und systematisch zusammengefasst werden. Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) regelt im Grundsatz den Umgang mit diesen externen Faktoren.

3.2 Würdigung des Vorstosses

3.2.1 Steuereinnahmen

In diesem Vorstoss wurden die Faktoren «Steuereinnahmen» (welche Steuerarten den Parameter «Steuern» definiert) sowie «langfristiges Wachstum» im Auftrag nicht näher beschrieben. Als Basis wird die nachstehende Tabelle «Staatssteuern» (gemäss Staatssteuerrechnung 2023) hinzugezogen und das langfristige Wachstum mittels CAGR (Compound Annual Growth Rate) für die Perioden 2019-2023 ermittelt.

Staatssteuern in MCHF	RE 19	RE 20	Δ in % RE 19/20	RE 21	Δ in % RE 20/21	RE 22	Δ in % RE 21/22	RE 23	Δ in % RE 22/23	CAGR
natürliche Personen	713.9	727.5	1.91%	743.4	2.19%	754.1	1.44%	754.3	0.03%	1.39%
juristische Personen	111.3	77.0	-30.82%	70.3	-8.70%	94.7	34.71%	102.8	8.55%	0.94%
Quellensteuer	26.9	30.0	11.52%	30.4	1.33%	27.2	-10.53%	28.3	4.04%	1.59%
Grundstückgewinnsteuer	9.4	9.1	-3.19%	12.8	40.66%	12.7	-0.78%	15.4	21.26%	14.49%
Finanzausgleichssteuer	11.3	7.8	-30.97%	7.1	-8.97%	9.6	35.21%	10.4	8.33%	0.90%
Total	872.8	851.4	-2.45%	864.0	1.48%	898.3	3.97%	911.3	1.44%	1.11%

Die Staatssteuereinnahmen natürlicher Personen zeigen ein konstantes Wachstum, während bei juristischen Personen aufgrund von Einmaleffekten und einer starken positiven Korrelation zur Wirtschaftsentwicklung erfahrungsgemäss mit höherer Volatilität zu rechnen ist. Beide Steuerarten machen rund 95 % der Staatssteuern aus. Die Steuerausstände wurden nicht berücksichtigt, da die in der Tabelle genannten Angaben nicht steuerperiodenbereinigt sind und die Steuerausstände in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt eine lineare Entwicklung zeigen. Die kumulierten Fiskalerträge bzw. die Staatssteuererträge machen im Schnitt lediglich 40 % bzw. 35 % des Gesamtertrages des Staatshaushaltes aus und stehen somit im gleichen Verhältnis wie die Transfererträge.

Das langfristige Wachstum für die definierte Periode 2019-2023 und für eine vereinfachte Modellrechnung (Extrapolation) für weitere fünf Jahre kann zwischen 1,11 und 1,13 % (Median 1,12 %) festgelegt werden.

3.2.2 Globalbudget

Das Globalbudget ist ein wichtiger Bestandteil der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und ein zentrales Element der Planungsinstrumente des Kantons- und Regierungsrates nach WoV-G § 4 Absatz 2 und Absatz 3. Die Anwendung des Globalbudget ist generell in § 13 ff. WoV-G geregelt.

Die nachstehende Tabelle zeigt die konsolidierten Globalbudget-Entwicklungen (absolut und relativ), basierend auf dem aktuell gültigen IAFP 2025–2028 (RRB Nr. 2024/480 vom 26. März 2024) ergänzt mit dem Voranschlag 2025, wie folgt:

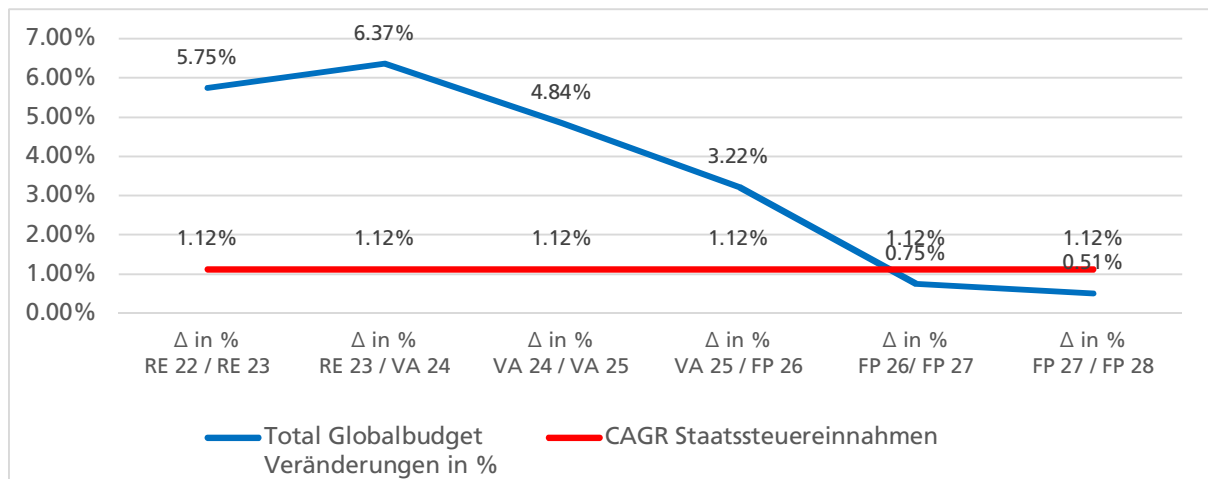
¹ PESTEL: Political (Politisch), Economic (Wirtschaftlich), Social (Soziokulturell), Technological (Technologisch), Environmental (Ökologisch), Legal (Rechtlich)

Globalbudget in MCHF	RE 22 ¹	RE 23 ²	Δ ^{1/2} in %	VA 24 ³	Δ ^{2/3} in %	VA 25 ⁴	Δ ^{3/4} in %	FP 26 ⁵	Δ ^{4/5} in %	FP 27 ⁶	Δ ^{5/6} in %	FP 28 ⁷	Δ ^{6/7} in %	CAGR
Total Verände- rungen (in %)	552.3	584.0	5.7%	621.3	6.4%	651.3	4.8%	672.3	3.2%	677.3	0.7%	680.8	0.5%	3.6%

Die Tabelle zeigt eine klare positive Entwicklung in absoluten Werten, während sich in relativen Werten ein progressiver Trend abzeichnet, der im 6. Jahr (FP 27) gänzlich abflacht. Dies bestätigt, dass die in Ziffer 3.2 genannten externen Einflussfaktoren, welche das Budget definieren und belasten, im Grundsatz insgesamt nicht langfristig vorhersehbar sind. Die unterschiedlichen Start- und Endintervalle der Globalbudgets erfordern einen Vergleich über die IAFP-Periode hinaus. Der CAGR für die kumulierten Globalbudgetpositionen der oben dargestellten Tabelle beträgt somit 3,6 %.

Der Personalaufwand macht in der Vergleichsperiode durchschnittlich 83 % des Globalbudgets aus und entwickelt sich kongruent zur oben erwähnten konsolidierten Globalbudget-Entwicklung. In diesem Zusammenhang wird auf den «Auftrag Fraktion SVP: Stopp dem Verwaltungswunschprogramm - Stellungnahme des Regierungsrates» (RRB Nr. 2023/567 vom 4. April 2023) verwiesen. Darin wird in Ziffer 3.1 unter anderem auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit, das sogenannte Legalitätsprinzip, als Grundlage der gesamten Verwaltungstätigkeit Bezug genommen. Jede Verwaltungstätigkeit ohne gesetzliche Grundlage ist unzulässig und die meisten Stellen in der kantonalen Verwaltung dienen folglich direkt oder indirekt der Erfüllung der gesetzlichen Aufträge, welche durch das Volk, das Parlament oder die Exekutive vorgegeben werden.

Das nachstehende Diagramm zeigt die relative Entwicklung der kumulierten Globalbudgets gemäss aktuellem IAFP 2025–2028 und die Obergrenze (Cap) des definierten Steuerwachstums (CAGR) von 1,12 %.



Das Diagramm zeigt auf, dass die Globalbudgetentwicklung in der dargestellten Form ab dem 5. Jahr (FP 27) sich unter dem Cap (CAGR 1,12 %) entwickelt. Demnach wären die Budgets in den Jahren 1-4 konstant überschritten. Eine Koppelung der Globalbudget-Steigerungen an das Wachstum der Steuereinnahmen erweist sich als nicht zielführend. Die genannten Einflussfaktoren und die daraus resultierenden Kostenfaktoren entstehen in den ersten Jahren der jeweiligen Globalbudget-Intervalle.

3.2.3 Finanzgrössen

Im Grundsatz führt die staatliche Buchhaltung einzelne Profitcenter, welche sich in Globalbudgets und Finanzgrössen aufteilen. Für die Globalbudgets werden Leistungsaufträge und Saldovorgaben mit mehrjährigen Globalbudgetvorlagen verabschiedet. Was nicht direkt durch die

Leistung einzelner Ämter beeinflusst werden kann, wie z. B. Steuererträge, wird als Finanzgrösse geführt und als Voranschlagskredit bewilligt.

Aufgrund von veränderten Bedingungen besteht eine Wechselwirkung zwischen den Globalbudgets und der Finanzgrössen. Beispielsweise fiel im neuen Globalbudget «Finanzen und Statistik» für die Jahre 2025 bis 2027 (RRB Nr. 2024/1567 vom 24. September 2024) der beantragte Verpflichtungskredit 11,4 Mio. Franken höher aus als der ursprünglich bewilligte Verpflichtungskredit für die Jahre 2022–2024. Davon entfallen unter anderem 10,2 Mio. Franken auf die Auslagerung der Erträge aus dem Verlustscheininkasso und dem Inkasso der unentgeltlichen Rechtspflege in eine Finanzgrösse, da die Höhe der Erträge nicht vollständig durch die bearbeitende Abteilung beeinflusst werden kann.

Eine Koppelung mit einer Obergrenze würde die Handlungsfreiheit bei finanzrechtlichen und -technischen Transaktionen erheblich einschränken oder sogar verunmöglichen.

3.3 Fazit

Die oben dargelegten Ausführungen zeigen, dass eine Koppelung der Entwicklung des Globalbudgets an das Steuerwachstum mit einer Obergrenze weder zielführend noch in der Praxis umsetzbar ist. Es besteht keine positive Korrelation oder Kausalität zwischen der Entwicklung der Steuereinnahmen und den externen Faktoren, die das Globalbudget massgeblich belasten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die definierten Steuereinnahmen lediglich 35 % bis 40 % des betrieblichen Ertrages ausmachen, wodurch die vorgeschlagene Koppelung eine unverhältnismässig starke Hebelwirkung entfalten würde. Hinzu kommt, dass globale Wirtschaftskrisen oder unvorhergesehene Ereignisse die Steuereinnahmen erheblich mindern können. Eine derartige Koppelung würde somit den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons Solothurn bei der Mittelverwendung erheblich einschränken.

Die Mechanismen der Defizitbremse gemäss § 23^{bis} WoV-G bleiben weiterhin vorbehalten.

Die beantragte Anpassung der Globalbudget-Steigerungen an das Wachstum der Steuereinnahmen ist folglich aus inhaltlicher Sicht abzulehnen und der Auftrag als Nichterheblich zu erklären.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Aktuariat FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat