

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Minimierung der Spezialfinanzierungen (WoV-G)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. September 2017, RRB Nr. 2017/1655

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Auftrag der Geschäftsprüfungskommission: Gesetzliche Regelung zur Minimierung der Spezialfinanzierung	5
1.2 Stellungnahme Regierungsrat zum Auftrag	5
1.3 Spezialfinanzierungen im Allgemeinen	5
1.4 Bestehende Spezialfinanzierungen	6
1.4.1 Natur- und Heimatschutzfonds	6
1.4.2 Strassenbaufonds	6
1.4.3 Entsorgungs-, Altlasten-, Abwasser- und Deponienachsorgefonds	7
1.4.4 Unfallkasse	7
1.4.5 Lotterie- und Sportfonds	7
1.4.6 Finanzausgleich der Einwohner- und Kirchgemeinden	7
1.4.7 Forstfonds	7
1.4.8 Jagd- und Fischereifonds	7
1.4.9 Tierseuchenkasse	8
1.5 Kürzlich abgeschaffte Spezialfinanzierungen	8
2. Vernehmlassungsverfahren	9
3. Auswirkungen	9
4. Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen	9
5. Rechtliches	11
6. Antrag	11

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Mit dieser Vorlage wird der vom Kantonsrat am 1. September 2015 erheblich erklärte Auftrag der Geschäftsprüfungskommission: Gesetzliche Regelung zur Minimierung der Spezialfinanzierungen umgesetzt (KRB A 182/2014). Dieser fordert, dass die im Bereich der Rechnung des Kantons bestehenden Spezialfinanzierungen zu überprüfen und wenn möglich deren Anzahl zu reduzieren sind. Neue Spezialfinanzierungen dürfen nicht mehr geschaffen werden, es sei denn, solche würden von übergeordnetem Recht vorgeschrieben. Diesem Auftrag entsprechend unterbreiten wir Ihnen eine Ergänzung von § 43 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1), mit welchem der Grundsatz und das Ziel, Spezialfinanzierungen zu minimieren, verankert werden soll. Die neue Bestimmung schafft bestehende Spezialfinanzierungen nicht ab. Dies kann erst mit der Änderung des jeweiligen Spezialgesetzes erfolgen, welches den entsprechenden Fonds regelt. Mit dieser Vorlage sollen jedoch keine Fremdänderungen an andern Gesetzen zur Aufhebung von Spezialfinanzierungen vorgenommen werden. Dies deshalb, weil die Abschaffung der grössten Fonds - nämlich des Strassenbaufonds sowie die Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds - bereits im parlamentarischen Beratungsprozess stehen und der Jagd- und Fischereifonds per 1. Januar 2018 abgeschafft wird. Die Abschaffung der verbleibenden Fonds müssen mit separaten Einzelvorlagen unterbreitet werden.

Spezialfinanzierungen, welche aufgehoben werden, bei welchen aber eine Zweckbindung der Mittel gesetzlich gefordert ist - sei es durch Bundesrecht oder kantonales Recht - werden inskünftig in einer gesonderten Rechnung als Anhang zur Jahresrechnung ausgewiesen. So wird offengelegt, welche Mittel in welcher Höhe, welche für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe in die Staatsrechnung fliessen, für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet werden.

Die Vorlage soll weiter genutzt werden, formelle Bereinigungen im WoV-G vorzunehmen. Die Bestimmung, wonach der Kantonsrat Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung beschliesst, d.h. vorliegend die Summe der einzelnen Belastungen der Fonds während des Jahres beschliesst, ist überflüssig und übersteuert die Instrumente, welche bei den Spezialfinanzierungen zur Anwendung kommen. Ebenfalls aufgehoben werden sollen die Buchstaben f und g von § 23 Absatz 2 WoV-G, welche vorsehen, dass der Voranschlag eine summarische Planbilanz (zeigt die geplante Bilanz zum Ende des Planjahres) sowie eine Geldflussrechnung (Herleitung des Cashflow aus betrieblicher Tätigkeit bzw. Investitions- und Finanzierungstätigkeit) enthält. Beide Planwerte werden heute nicht im Voranschlag ausgewiesen, weil sie für die Beurteilung der Entwicklung des Haushaltes entbehrlich sind. Zentral für die Beurteilung und Steuerung des Finanzhaushaltes ist die Entwicklung des Eigenkapitals. Diese stellt nicht auf die beiden erwähnten Werte (Planbilanz und Geldflussrechnung) ab, weshalb sie ersatzlos aufgehoben werden können.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1). Mit der Vorlage sollen der erheblich erklärte Auftrag zur Minimierung von Spezialfinanzierungen verankert werden.

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag der Geschäftsprüfungskommission: Gesetzliche Regelung zur Minimierung der Spezialfinanzierungen

Mit Beschluss vom 1. September 2015 hat der Kantonsrat den Auftrag der Geschäftsprüfungskommission: Gesetzliche Regelung zur Minimierung der Spezialfinanzierungen erheblich erklärt (KRB A 182/2014). Dieser fordert, dass die im Bereich der Rechnung des Kantons bestehenden Spezialfinanzierungen zu überprüfen und wenn möglich deren Anzahl zu reduzieren sind. Neue Spezialfinanzierungen dürfen im Bereich der Rechnung des Kantons nicht mehr geschaffen werden, es sei denn, solche würden von übergeordnetem Recht vorgeschrieben. Der Vorstoss wird damit begründet, dass bereits im Jahr 2003 mit der als Postulat erheblich erklärten Motion Grütter die Abschaffung aller Spezialfinanzierungen und Fonds im Bereich der Rechnung des Kantons verlangt worden sei. Seither werde dieser Vorstoss als „unerledigt“ aufgeführt. Um den Regierungsrat in diesem Bestreben zu unterstützen und zumindest eine Ausweitung der Spezialfinanzierungen zu verhindern, erachte es die GPK als sinnvoll, entsprechende rechtliche Grundlagen zu schaffen bzw. gesetzliche Regelungen zu streichen, die Spezialfinanzierungen vorsehen. Weiter wird als Begründung zum Auftrag ausgeführt: „Spezialfinanzierungen schränken die Transparenz in Bezug auf den gesamten Staatshaushalt ein und erschweren die Flexibilität und damit die Festlegung gesamtheitlicher Prioritäten. Sie sind angesichts des geringen finanziellen Handlungsspielraums des Kantons grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Wo es aber gute Gründe für die Beibehaltung bestehender Spezialfinanzierungen gibt, sollen diese auch weiterhin existieren. Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, in seiner Stellungnahme zu diesem Vorstoss eine Übersicht über alle existierenden Spezialfinanzierungen zu geben und aufzuzeigen, wie und wo sie gesetzlich verankert sind und was für oder gegen eine Aufhebung spricht. Je mehr Spezialfinanzierungen es gibt, desto mehr wird es dem Kantonsrat erschwert, seine strategische Aufgabe mit Bezug auf die finanzielle Steuerung künftig wahrzunehmen. Es soll daher nicht mehr möglich sein, neue Spezialfinanzierungen im Bereich der Rechnung des Kantons zu schaffen, ausser sie würden von übergeordnetem Recht vorgeschrieben.“

1.2 Stellungnahme Regierungsrat zum Auftrag

In unserer Antwort vom 28. April 2015 (RRB Nr. 2015/707) zum Vorstoss haben wir den Auftrag begrüsst und uns auch bereit erklärt, die Aufhebung der noch bestehenden Spezialfinanzierungen voranzutreiben und die entsprechenden Gesetzesänderungen einzuleiten. Wir haben ebenfalls darauf verwiesen, dass Spezialfinanzierungen die Transparenz einschränken. Sie priorisieren zudem gewisse Staatsaufgaben gegenüber anderen und schränken den finanzpolitischen Spielraum auf diese Weise ein.

1.3 Spezialfinanzierungen im Allgemeinen

Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Die Schaffung von Spezialfinanzierungen sowie die Zuweisung und Verwendung der Mittel bedarf stets einer gesetzlichen Grundlage. Sie stellen staatliches Sondervermögen dar, über das nicht in der Verwaltungsrechnung abgerechnet wird, sondern in

einer gesonderten Rechnung. Spezialfinanzierungen werden grundsätzlich durch Mittel aus dem Finanzvermögen des Kantons, durch zweckgebundene Einnahmen oder durch Beiträge Dritter gespeist. Die auf diese Weise erfolgte Speisung der Fonds stellt finanzrechtlich die Ausgabe dar. Die Mittelentnahme aus den Spezialfinanzierungen ist dann lediglich die Verwendung bereits gebundener Mittel (und somit keine Ausgabe), welche nicht dem Finanzreferendum untersteht und über welche daher der Regierungsrat verfügt. Entsprechend wird in den Spezialgesetzgebungen bei der Mittelverwendung der Fonds in der Regel vorgesehen, dass der Regierungsrat die dafür zuständige Behörde ist (z.B. § 128 Absatz 4 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 [BGS 711.1]). Ausnahme von dieser Regel stellt der Strassenbaufonds dar, weil im § 8 des Strassenbaugesetzes vom 24. September 2000 (BGS 725.11) bestimmt wird, dass der Kantonsrat die Mittelverwendung des Strassenbaufonds beschliesst und auch das fakultative Finanzreferendum für Strassenbaukosten von mehr als 25 Mio. Franken zur Anwendung kommt. Diese spezialrechtliche Regelung verdrängt damit den allgemeinen Grundsatz, dass Entnahmen aus Fonds nicht den ausgabenrechtlichen Bestimmungen und damit auch nicht dem Finanzreferendum unterliegen, weil sie eben keine Ausgabe darstellen.

Aus Rechnungslegungssicht stellen Aktivposten Vorschüsse an die Spezialfinanzierung dar. Passivbestände sind Verpflichtungen aus zweckgebundenen Einnahmen.

Spezialfinanzierungen werden nach den Rechnungslegungsgrundsätzen von HRM2 dem Eigenkapital zugerechnet, wenn für sie

- die Rechtsgrundlage vom eigenen Gemeinwesen geändert werden kann oder
- die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem eigenen Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

Alle andern Spezialfinanzierungen werden dem Fremdkapital zugewiesen.

Seit der Einführung von HRM2 im Jahre 2012 haben sich die Auswirkung der Spezialfinanzierungen auf die Staatsrechnung grundlegend verändert, in dem sich die Entnahmen bzw. die Einlagen in die entsprechenden Fonds, welche im Eigenkapital zu führen sind, auf das operative Ergebnis auswirken. Über- oder Unterdeckungen der Spezialfinanzierungen im Eigenkapital werden als Teil des Jahresergebnisses ausgewiesen und im Eigenkapitalnachweis dargestellt.

1.4 Bestehende Spezialfinanzierungen

Folgende Spezialfinanzierungen bestehen per Stichtag 31. Dezember 2016:

1.4.1 Natur- und Heimatschutzfonds

Nach § 128 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (BGS 711.1) bildet der Kanton einen Natur- und Heimatschutzfonds, der je zur Hälfte mit jährlichen Einlagen des Kantons und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden aus dem Ertrag der Grundstückgewinnsteuer gespeist wird (Abs. 1). Der Fonds wird überdies geäufnet mit Beiträgen des Bundes, einem Anteil der Kühlwasserabgabe des Kernkraftwerkes Gösgen sowie aus Konzessionserträgen der Wasserkraftwerke Ruppoldingen und Wynau. Das Fondsvermögen betrug per Ende 2016 rund 8 Mio. Franken. Diese Spezialfinanzierung wird im Eigenkapital geführt.

1.4.2 Strassenbaufonds

§ 5 des Gesetzes über die Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge und Fahrräder (BGS 614.61) regelt, dass der Ertrag aus der Besteuerung der Motorfahrzeuge für den Strassenbau- und -unterhalt zu verwenden ist. Ebenso sieht § 24 Strassengesetz vom 24. September 2000 (BGS 725.11) vor, dass der Kanton seine Strassenbau- und Unterhaltskosten aus den Steuern und Ge-

bühren für Motorfahrzeuge, den Beiträgen des Bundes aus dem Treibstoffzoll und dem Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe finanziert. Im Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Strassengesetzes vom 21. Juni 2016 (RRB Nr. 2016/1136) wird vorgesehen, den Strassenbaufonds abzuschaffen. Das Fondsvermögen betrug per 31. Dezember 2016 32,4 Mio. Franken. Diese Spezialfinanzierung wird im Eigenkapital geführt.

1.4.3 Entsorgungs-, Altlasten-, Abwasser- und DeponienachSORgefonds

Art. 32ff. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01) sowie die §§ 122, 137 und 158 des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall vom 4. März 2009 (BGS 712.15) regeln die entsprechenden Fonds. Mit der Vorlage zur Änderung des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) vom 2. Mai 2017 (RRB Nr. 2017/786) wird dem Kantonsrat vorgeschlagen, die Altlasten- und Abwasserfonds aufzuheben. Der DeponienachSORgefonds wird hingegen weiter beibehalten und wird inskünftig im Fremdkapital geführt. Das Vermögen der vier Fonds betrug per Ende 2016 insgesamt rund 37,6 Mio. Franken. Diese Spezialfinanzierung wird im Eigenkapital geführt.

1.4.4 Unfallkasse

Die gesetzliche Regelung der Unfallkasse findet sich in der Verordnung über die Unfallfürsorge des Staatspersonals des Kantons Solothurn vom 18. April 1967 (BGS 126.541). Derzeit laufen noch zwei Leistungsempfänger über diese altrechtliche Versicherung. Nach deren Ausscheiden aus der Kasse kann die Spezialfinanzierung aufgehoben werden. Das Fondsvermögen per Ende 2016 betrug 0,6 Mio. Franken. Diese Spezialfinanzierung wird im Eigenkapital geführt.

1.4.5 Lotterie- und Sportfonds

Der Lotterie- und Sportfonds hat seine Grundlage in der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IKV; BGS 513.633.3). Nach Art. 24 Absatz 1 IKV errichtet jeder Kanton einen Lotterie- und Wettfonds. Die Kantone können separate Sportfonds führen. Der Fondsbestand per Ende 2016 beläuft sich auf 30,6 Mio. Franken für den Lotteriefonds und auf 18,7 Mio. Franken für den Sportfonds. Diese Spezialfinanzierung wird im Fremdkapital geführt.

1.4.6 Finanzausgleich der Einwohner- und Kirchgemeinden

Grundlage für die Fonds bilden die §§ 31ff. und §§ 62ff. Finanzausgleichsgesetz vom 2. Dezember 1984 (BGS 131.71) i.V.m. § 109 Steuergesetz vom 1. Dezember 1985 (BGS 614.11). Der Fondsbestand per Ende 2016 betrug 8,8 Mio. Franken (Einwohnergemeinden) bzw. 12,8 Mio. Franken (Kirchgemeinden). Diese Spezialfinanzierung wird im Fremdkapital geführt.

1.4.7 Forstfonds

Der Forstfonds stützt sich auf § 5 Waldgesetz vom 29. Januar 1995 (BGS 931.11). Der Fonds wird gespeist durch die Ausgleichsabgaben für Rodungen, durch Beiträge des Bundes nach dem eidg. Waldgesetz (WaG; SR 921.0) und durch Abgaben des Kantons sowie der Einwohner- und Bürgergemeinden. Der Vermögensstand betrug Ende 2016 3,2 Mio. Franken. Diese Spezialfinanzierung wird im Fremdkapital geführt.

1.4.8 Jagd- und Fischereifonds

Mit der Totalrevision des Jagdgesetzes sowie Änderungen des Fischereigesetzes wird die Spezialfinanzierung aufgehoben (KRB vom 9. November 2016; RG 0121a/2016). Die Gesetzesänderungen werden voraussichtlich per 1. Januar 2018 in Kraft treten. Stand Ende Dezember 2016

weist der Fonds kein Vermögen mehr aus. Diese Spezialfinanzierung wird im Fremdkapital geführt.

1.4.9 Tierseuchenkasse

Die Spezialfinanzierung stützt sich auf § 45 Landwirtschaftsgesetz (BGS 921.11). Über den Fonds werden Kosten für den Vollzug der Tierseuchengesetzgebung beglichen. Finanziert wird er mittels Beiträgen des Kantons, der Gemeinden sowie der Tierhalter und Tierhalterinnen. Diese Spezialfinanzierung wird im Eigenkapital geführt und weist einen Fondsbestand per Ende 2016 von 1,4 Mio. Franken aus.

1.5 Kürzlich abgeschaffte Spezialfinanzierungen

Die Spezialfinanzierung „Ruhegehälter des Regierungsrates“ und die Krankentaggeldversicherung des Staatspersonals konnten in den letzten zwei Jahren abgeschafft werden.

2. Gesetzliche Umsetzung des Auftrages „Minimierung von Spezialfinanzierungen“

Mit dem vorliegenden Antrag zur Änderung des WoV-G soll der Grundsatz festgehalten werden, dass Spezialfinanzierungen nur noch unter bestimmten Bedingungen zulässig sind, nämlich wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

Diese neue Bestimmung schafft bestehende Spezialfinanzierungen nicht ab. Dies kann erst mit der Änderung des jeweiligen Spezialgesetzes erfolgen, welches den entsprechenden Fonds regelt. Mit dieser Vorlage sollen jedoch keine Fremdänderungen an andern Gesetzen zur Aufhebung von Spezialfinanzierungen vorgenommen werden. Dies insbesondere deshalb, weil die Abschaffung der grössten Fonds - nämlich des Strassenbaufonds sowie die Entsorgungs-, Altlasten- und Abwasserfonds - bereits im parlamentarischen Beratungsprozess stehen und der Jagd- und Fischereifonds per 1. Januar 2018 abgeschafft wird. Die Unfallkasse wird zudem aufgehoben, sobald die Versicherung für die zwei noch verbleibenden Leistungsempfänger ausgelaufen ist.

Somit verbleiben noch die Tierseuchenkasse und der Natur- und Heimatschutzfonds, welche den neu vorgesehenen Kriterien zum Erhalt als Spezialfinanzierungen nach § 43^{bis} WoV-G nicht mehr entsprechen. Eine Aufhebung dieser Fonds hat - wie eingangs erwähnt - mittels Änderung des jeweiligen Spezialgesetzes zu erfolgen, was mit der vorliegenden Vorlage nicht beabsichtigt wird. Bei einer entsprechenden Gesetzesvorlage gälte es die Vor- und Nachteile einer Auflösung der Spezialfinanzierung abzuwägen. Die Fondslösung bei der Tierseuchenkasse ist insofern zweckmässig, weil Mittel des Fonds nur bei Schadensereignissen eingesetzt werden. Die Mittelverwendung ist somit nicht budgetierbar. Falls Massnahmen getätigt werden müssen, kann der Regierungsrat schnell über die erforderlichen Mittel mittels Entnahme der Gelder aus der Tierseuchenkasse verfügen. Beim Natur- und Heimatschutzfonds gilt es als Besonderheit zu beachten, dass die Äufnung dieser Spezialfinanzierung durch Beschluss des Kantonsrates bewusst gesteuert werden kann, indem einerseits jährlich mit der Verabschiedung des Voranschlages der jeweilige prozentuale Anteil an der Grundstückgewinnsteuer, welcher in den Fonds fliesst, bestimmt wird. Andererseits legt der Kantonsrat in Kenntnis des Mehrjahresprogrammes alle 12 Jahre mittels Verpflichtungskredit die Einlage in den Natur- und Heimatschutzfonds fest. Die Zweckbindung der Mittel für Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes erfolgt somit zu einem grossen Teil durch Beschluss des Kantonsrates und nicht durch einen gesetzlichen Automatismus.

Der Finanzausgleichsfonds der Einwohner- und Kirchgemeinden und der Forstfonds werden im Fremdkapital geführt, weshalb deren Abschaffung nach der neuen Bestimmung des WoV-G nicht vorgesehen werden muss.

3. Vernehmlassungsverfahren

Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet, weil der Kantonsrat mit dem erheblich erklärten Auftrag die Vorgabe zur vorliegenden Gesetzesänderung erteilte.

4. Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Konsequenzen oder Folgen für die Gemeinden. Zusätzliche Vollzugsmassnahmen sind mit der Gesetzesänderung ebenfalls nicht verbunden.

Finanziell wirkt sich die Gesetzesänderung auf den Staatshaushalt wie folgt aus: Die heute bestehenden Spezialfinanzierungen im Eigenkapital werden als Teil der Jahresrechnung ausgewiesen und im Eigenkapitalnachweis separat dargestellt (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 1.3 oben). Sie werden dem Eigenkapital zwar zugerechnet, sind aber nicht Bestandteil des Eigenkapitals im engeren Sinn. Das kann dazu führen, dass bei einem Verzehr des Eigenkapitals im engeren Sinn die Defizitbremse greift, obwohl die Spezialfinanzierungen noch über Eigenkapital verfügen. Werden die Spezialfinanzierungen nicht mehr als solche geführt, sondern die zweckbestimmten Mittel der Staatsrechnung zugeführt bzw. der Staatsrechnung entnommen unter Ausweis dieser Einnahmen und Ausgaben in einer Spezialrechnung, wirkt sich eine Über- oder Unterdeckung dieser Spezialrechnung direkt im Eigenkapital im engeren Sinne aus. Die Abschaffung der Fonds führt somit dazu, dass das Eigenkapital der Spezialfinanzierungen bei der Beurteilung, ob die Defizitbremse zu greifen hat, angerechnet werden oder mit anderen Worten nicht wie heute ausgeklammert bleiben.

Die nach den Spezialgesetzgebungen zweckbestimmten Mittel (z.B. Motorfahrzeugsteuern, welche dem Strassenbau gewidmet sind) sind weiterhin nur für den dafür vorgesehenen Zweck zu verwenden. Die Mittelzufuhr und Mittelverwendung für den dafür vorgesehenen Zweck wird in einer Spezialrechnung aufgezeigt und als Anhang zum Geschäftsbericht veröffentlicht. Die Widmung dieser Mittel zur Erfüllung einer spezifischen Aufgabe bleibt somit bestehen und könnte nur mit einer Änderung der Spezialgesetzgebung geändert werden, indem die Zweckbestimmung aufgehoben wird.

Mit der Aufhebung der Spezialfinanzierungen ändert sich allerdings die Befugnis über die zweckbestimmten Mittel zu verfügen. Die Verwendung dieser Mittel stellt bei Abschaffung der Spezialfinanzierungen eine Ausgabe und nicht mehr eine (nicht ausgabenwirksame) Entnahme dar mit der Folge, dass bei Eingehen mehrjähriger Verpflichtungen für einen bestimmten Zweck ein Verpflichtungskredit und bei Ermächtigung zur Tätigkeit der Ausgabe jeweils ein Voranschlagskredit durch den Kantonsrat zu bewilligen ist. Anders sehen die Kompetenzen bei Entnahmen von Mitteln aus einer Spezialfinanzierung aus: In diesem Fall ist der Regierungsrat zuständig, ausser die Spezialgesetzgebung sieht eine Sonderregelung vor, wie das beim Strassenbaufonds der Fall ist (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 1.3 hiavor).

5. Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen

§ 43 WoV-G

In Absatz 1 Satz 2 soll die Forderung nach einer zeitlichen Befristung der Spezialfinanzierungen gestrichen werden. Diese Befristung wurde mit dem Gesetz über die wirkungsorientierte Ver-

waltungsführung eingeführt mit dem Ziel, Spezialfinanzierungen möglichst zu minimieren. Eine Befristung eines Fonds kam bisher jedoch nie zur Anwendung und wird mit der weitergehenden Forderung gemäss dem neuen Absatz 1^{bis}, welcher die Zulässigkeit von Spezialfinanzierungen einschränkt, auch obsolet.

Die Bestimmung wird mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt. Danach sind Spezialfinanzierungen nur dann zulässig, sofern sie nicht von übergeordnetem Recht gefordert ist (z.B. Lotterie- und Sportfonds) oder nicht im Eigenkapital geführt werden müssen (z.B. Finanzausgleichsfonds). Als übergeordnetes Recht gilt Bundesrecht oder Konkordatsrecht. Spezialfinanzierungen, welche nicht im Eigenkapital geführt werden müssen, sollen ebenfalls weiterhin möglich sein, weil diese nicht als Teil des Jahresergebnisses ausgewiesen werden.

Spezialfinanzierungen, welche aufgehoben werden, bei welchen aber eine Zweckbindung der Mittel gesetzlich gefordert ist - sei es durch Bundesrecht (z.B. leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe nach Art. 19. Absatz 1 SVAG; SR 641.81) oder kantonales Recht (z.B. Motorfahrzeugsteuern nach § 24 Strassengesetz), werden inskünftig in einer gesonderten Rechnung als Anhang zur Jahresrechnung ausgewiesen. So wird offengelegt, welche Mittel in welcher Höhe, welche für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe (z.B. Strassenbau) in die Staatsrechnung fliessen, für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet werden.

Weiter soll Absatz 6 von § 43 WoV-G aufgehoben werden, wonach der Kantonsrat Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung bewilligt und dafür in der Regel einen Leistungsauftrag erteilt. Diese Bestimmung ist unnötig, hat in der Vergangenheit zu Unklarheiten geführt und das System übersteuert. Bei der Bruttoentnahme, für welche der Kantonsrat zuständig ist, handelt es sich nicht um die Entnahme im eigentlichen Sinne, also um die Mittelverwendung der Spezialfinanzierung, sondern umfasst die Summe der einzelnen Belastungen des Fonds während des Jahres (zit. Botschaft und Entwurf zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 4. März 2003, S.66). Ein solcher Beschluss übersteuert die einzelnen Entnahmen aus den Fonds, für welche je nach Ausgestaltung der Spezialgesetzgebung entweder in der Regel der Regierungsrat oder in Ausnahmefällen der Kantonsrat zuständig ist (vgl. dazu auch die Ausführungen oben unter Ziffer 1.3 zu den allgemeinen Grundsätzen bei Spezialfinanzierungen). Aus diesen Gründen kann Absatz 6 ersatzlos gestrichen werden, ohne dass bestehende Kompetenzen geändert werden.

§ 23 WoV-G

Die vorliegende Vorlage soll weiter dazu genutzt werden, § 23 Absatz 2 WoV-G, welcher den Inhalt des Voranschlages vorschreibt, der heutigen Praxis anzupassen. So sollen die Buchstaben f und g von § 23 Absatz 2 WoV-G aufgehoben werden. Diese sehen vor, dass der Voranschlag eine summarische Planbilanz (zeigt die geplante Bilanz zum Ende des Planjahres) sowie eine Geldflussrechnung (Herleitung des Cashflow aus betrieblicher Tätigkeit bzw. Investitions- und Finanzierungstätigkeit) enthält. Beide Planwerte werden heute nicht im Voranschlag ausgewiesen, weil sie für die Beurteilung der Entwicklung des Haushaltes entbehrlich sind. Zentral für die Beurteilung und Steuerung des Finanzhaushaltes ist hingegen die Entwicklung des Eigenkapitals. Diese stellt gerade nicht auf die beiden erwähnten Werte (Planbilanz und planerische Geldflussrechnung) ab, weshalb sie ersatzlos aufgehoben werden können. Zu erwähnen gilt, dass im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) als Schlüsselgrössen die Entwicklung des operativen Cashflows, des Ergebnisses und des Selbstfinanzierungsgrades aufgezeigt werden. In der Jahresrechnung wird ebenfalls die Geldflussrechnung gezeigt. Die Liquiditätsplanung als Teil der Geldflussrechnung erfolgt im Übrigen laufend und unter quartalsweiser Orientierung des Regierungsrates gemäss Asset & Liability-Reglement durch das Amt für Finanzen bzw. das Finanzdepartement. Das Reglement umfasst die Bewirtschaftung und Steuerung der finanziellen Aktiven (wie die frei verfügbaren Finanzmittel, Festgelder oder Finanzanlagen) und Passiven (wie die laufenden Verpflichtungen, mittel- und langfristige Schulden wie Obligationenanleihen oder Darlehen).

6. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Absatz 1 Buchstabe d und Art. 36 Absatz 1 Buchstabe b Verfassung des Kantons Solothurn).

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (eng, rol, ett)
Aktuarin Geschäftsprüfungskommission
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Minimierung der Spezialfinanzierungen (WoV-G)

Änderung vom [Datum]

Der Kantonsrat von Solothurn
gestützt auf die Artikel 73, 74, 78 und 81 Absatz 1 der Verfassung des
Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾
nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom
26. September 2017 (RRB Nr. 2017/1655)

beschliesst:

I.

Der Erlass Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) vom 3. September 2003²⁾ (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

§ 23 Abs. 2

²⁾ Der Voranschlag enthält Planwerte, insbesondere

f) *Aufgehoben.*

g) *Aufgehoben.*

§ 43 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 6 (aufgehoben)

¹⁾ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie sind periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

^{1bis)} Spezialfinanzierungen sind nur zulässig, wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

⁶⁾ *Aufgehoben.*

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

¹⁾ BGS [111.1.](#)

²⁾ BGS [115.1.](#)

[Geschäftsnummer]

IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Solothurn,

Im Namen des Kantonsrates

Urs Huber
Präsident

Dr. Michael Strebel
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem ... Referendum.

Synopse

Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Minimierung der Spezialfinanzierungen

	Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Minimierung der Spezialfinanzierungen (WoV-G)
	<i>Der Kantonsrat von Solothurn</i> gestützt auf die Artikel 73, 74, 78 und 81 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn[BGS 111.1.] nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom XXXX <i>beschliesst:</i>
	I.
	Der Erlass Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) vom 3. September 2003 (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:
§ 23 Voranschlag ¹ Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jährlich den Voranschlag. ² Der Voranschlag enthält Planwerte, insbesondere a) Schwerpunkte der kurzfristigen Regierungspolitik; b) wirtschaftliche Eckdaten des Staatshaushaltes; c) die Erfolgsrechnung; d) die Investitionsrechnung; e) die Globalbudgets; f) eine summarische Planbilanz; g) die Geldflussrechnung;	f) <i>Aufgehoben.</i> g) <i>Aufgehoben.</i>

h) die Staatsbeiträge; i) die Spezialfinanzierungen. ³ Beschliesst der Kantonsrat den Voranschlag bis Ende eines Jahres nicht, so unterbreitet der Regierungsrat in der nächsten Session einen neuen Voranschlag. Bis zum Beschluss über den Voranschlag durch den Kantonsrat ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.	
§ 43 Spezialfinanzierungen ¹ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie sind zeitlich zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. ² Sämtliche durch die Verwaltung der Spezialfinanzierung verursachten Kosten werden der Spezialfinanzierung belastet. ³ Ein Verlustvortrag in der Spezialfinanzierung ist nur zulässig, wenn die zweckgebundenen Einnahmen den Aufwand vorübergehend nicht decken. Er ist zu verzinsen. ⁴ Das Eigenkapital von Spezialfinanzierungen ist zu verzinsen, falls a) das Gesetz eine Verzinsung ausdrücklich vorsieht; b) die Spezialfinanzierung nicht ausschliesslich durch staatliche Mittel geäufnet wird. Der Kantonsrat kann mit Wirkung auf ein Jahr auf die Verzinsung des Eigenkapitals der Spezialfinanzierungen gemäss Buchstabe b) verzichten. ⁵ Spezialfinanzierungen können Bestandteil von Globalbudgets sein.	¹ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie sind periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. ^{1bis} Spezialfinanzierungen sind nur zulässig, wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

⁶ Der Kantonsrat bewilligt Bruttoentnahmen aus der Spezialfinanzierung und erteilt dafür in der Regel einen Leistungsauftrag.	⁶ <i>Aufgehoben.</i>
	II.
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>
	III.
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>
	IV.
	Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.
	Solothurn, Im Namen des Kantonsrates Urs Huber Präsident Dr. Michael Strebel Ratssekretär Dieser Beschluss unterliegt dem ... Referendum.