

Regierungsratsbeschluss

vom 21. November 2006

Nr. 2006/2101

KR.Nr. A 86/2006 (VWD)

Auftrag Fraktion SP/Grüne: Neugestaltung Finanzausgleich (28.06.2006); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstoss

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Gemeinden des Kantons zu unterbreiten. Die Vorlage soll sich an der Methodik des am 28. November 2004 gutgeheissenen Neuen Finanzausgleich NFA des Bundes ausrichten. Dabei soll eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, ein Ressourcenausgleich, ein Lastenausgleich (namentlich für die Städte) sowie eine Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs angestrebt werden.

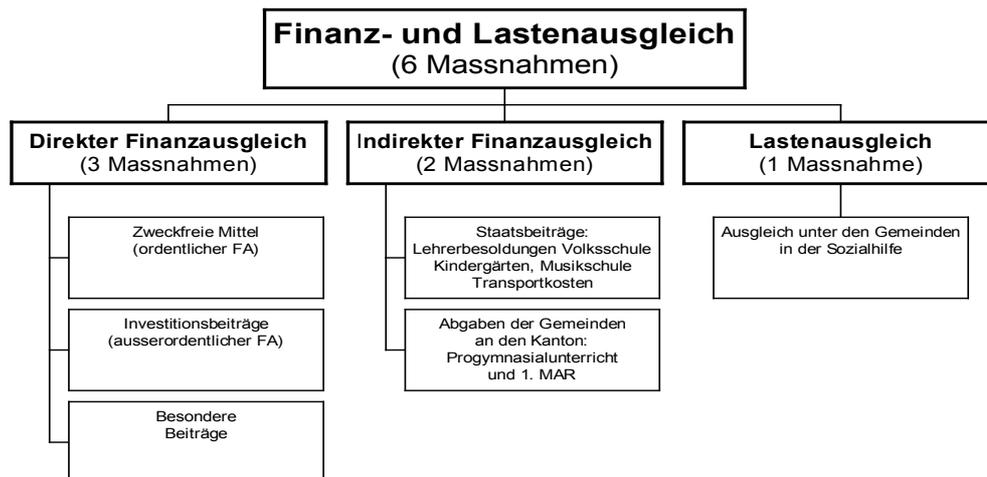
2. Begründung

Der Finanzausgleich des Kantons Solothurn ist umstritten. Der Regierungsrat möchte das Engagement des Kantons beenden, während andere Stimmen eine Neugestaltung des Finanzausgleichs fordern. Die SP-Fraktion gehört zur zweiten Gruppe. Wir glauben, dass mit einer wirkungsvolleren Gestaltung des Finanzausgleichs nach dem Muster des Bundes die enormen Steuerunterschiede zwischen den Gemeinden des Kantons Solothurn korrigiert werden können. Wenn dieses Ziel über eine Neuordnung des Finanzausgleichs nicht erzielt werden kann, bleibt als einzige Alternative nur die materielle Steuerharmonisierung innerhalb des Kantons. Zudem ist eine Neuordnung des kantonalen Finanzausgleichs insofern notwendig, weil mit dem Übergang zu Schülerpauschalen eine entsprechende Weichenstellung weg vom indirekten Finanzausgleich bereits stattgefunden hat. Weiter dient die Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden einer den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürgern angepassten Dienstleistungserbringung der öffentlichen Hand, ganz abgesehen davon, dass die Zuständigkeiten und damit die Verantwortlichkeiten in vielen Themenbereichen so klar geregelt werden können. Zusätzlich kann eine Neugestaltung dazu beitragen, dass Fehlanreize eliminiert werden (durch Wegfallen des Finanzausgleichs nach Steuerbedarf). Auch die Städte, welche immer mehr Zentrumslasten zu tragen haben, können von einer Reform des Finanzausgleichs profitieren. Wir glauben nicht, dass eine solche Vorlage zu Mehrkosten des Kantons führen wird. Natürlich wird die finanzielle Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich zunehmen, auf der anderen Seite kann durch die Eliminierung des indirekten Ausgleichs die Staatskasse auch entlastet werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Der Finanzausgleich im dritten Jahr nach Inkraftsetzung der letzten Teilrevision

Die Hauptaufgabe des Finanz- und Lastenausgleichs der Einwohnergemeinden besteht in der Schaffung eines finanziellen Ausgleichs zwischen den finanzstärkeren und den finanzschwächeren Einwohnergemeinden. Zur Erreichung dieser Zielsetzung stehen im Kanton Solothurn seit der letzten Teilrevision (Inkraftsetzung ab dem 1. Januar 2004) sechs Massnahmen zur Verfügung:



Im **direkten Finanzausgleich** fliessen zusammen mit Fondsmitteln im 2007 rund 15,0 Millionen Franken an finanzschwache Gemeinden. Trotz des absolut gesehen eher geringen Entlastungsvolumens – 14,0 Millionen (ohne Fondsmittel) stellen etwa 2% des gesamten Gemeindesteueraufkommens dar – stellt allein dieses Ausgleichsgefäss mit zweckfreien Mitteln eine Entlastung von 10% bis 127% des jeweiligen Staatssteueraufkommens bei einem Viertel aller Einwohnergemeinden dar. Andererseits macht die Belastung der abgabepflichtigen Gemeinden (69 Gemeinden, Abgabe 2007 rund 7,0 Mio. Franken) nur in einem Fall über 5% des jeweiligen Staatssteueraufkommens aus.

Mit der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wurden auch - mit der Ausnahme der Subventionen im Bildungsbereich - alle verbleibenden Zahlungen mit **(indirekter) Finanzausgleichswirkung** (Subventionszahlungen mit einer „Finanzkraftabstufung“) abgeschafft. Daher existieren aktuell nur noch zwei solche Massnahmen, nämlich einerseits die Staatsbeiträge für die Lehrerbesoldungen der Volksschule und der Kindergärten, für den freiwilligen Musikunterricht und für die Transportkosten von Volksschule und Kindergärten. Andererseits fallen darunter auch die Abgaben der Gemeinden an den Kanton für die Untergymnasien und 1. MAR. Die zentrale Massnahme des indirekten Finanzausgleichs stellt die nach Finanzkraft gewichtete Subvention an die Lehrerbesoldungen in der Höhe von gesamthaft rund 126,9 Mio. Franken (2007) dar. Die Ausgleichswirkung des indirekten Finanzausgleichs (nur Bereich Lehrkräfte Volksschule) beträgt über 30 Mio. Franken.

Ebenfalls seit dem 1. Januar 2004 werden auf der revidierten Grundlage des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe 100% der Aufwendungen im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Gesamtheit der Einwohnergemeinden verteilt. Diese proportionale Aufwandverteilung wird als sogenannter **Lastenausgleich** bezeichnet. Seit dem Jahr 2004 entfällt der Selbstbehalt von 30% pro Gemeinde. Zudem sind die Aufwände für die Sozialhilfe seit 2003 von 43,1 Mio. Franken auf 71,5 Mio. Franken (+66%) im Jahr 2005 angestiegen. Für das Jahr 2007 wird mit einem Volumen von 79,4 Mio. Franken gerechnet. Gemäss Gesetz Aufgabenreform soziale Sicherheit (GASS, Inkraftsetzung im Jahre 1999) erfolgt ein ergänzender Ausgleich dieser Sozialhilfaufwendungen über den Mechanismus der „GASS-Kostenneutralität“ zwischen dem Kanton und den Gemeinden: So wurden die Einwohnergemeinden - beispielsweise im Jahr 2005 - zur Erreichung dieser Kostenneutralität um rund 12,2 Mio. Franken über das Gefäss der EL entlastet. Dieser EL-Ausgleich soll im Zusammenhang mit dem Sozialgesetz institutionalisiert werden.

Die Wirkung der Verringerung der Finanzkraftunterschiede unter den Gemeinden kann u.a. an der Veränderung der Bandbreite der Steuerfüsse zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerbezug erkannt werden. Diese hat sich seit dem Zeitpunkt vor der Inkraftsetzung der Teilrevision im Jahr 2003 von 100 Prozentpunkte auf aktuell 79 Punkte (2006) verringert. Diese Verringerung erfolgt primär im oberen Bereich der Steuerfüsse. Sie bewegen sich rückläufig in Rich-

tung kantonalem Durchschnitt. Das kantonale Mittel (gewogener Steuerfuss) für natürliche Personen liegt im Jahr 2006 bei 120,3%.

3.2 Übergang zur Schülerpauschale beim indirekten Finanzausgleich

Am 4. Mai 2005 wurde die Motion Fraktion FdP/JL zur Systemänderung der Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte durch den Kantonsrat auf unsern Antrag erheblich erklärt. Konkrete Vorschläge zur Einführung einer Schülerpauschale werden zur Zeit vom Departement für Bildung und Kultur erarbeitet. Ziel ist es, eine Schülerpauschale zur Abgeltung der „Lehrerbesoldungen“ vorzuschlagen, ohne dabei den Mechanismus des indirekten Finanzausgleichs (Stichwort „Klassifikation“) abschaffen zu wollen. Allein mit einer reinen Einführung einer Schülerpauschale ist mit sehr erheblichen Effizienzgewinnen bei den Einwohnergemeinden, beispielsweise aufgrund des Wegfalls der Abrechnung der Besoldungskosten mit dem Kanton, zu rechnen. Auch sind geringere Verwaltungskosten beim Kanton zu erwarten. Das Departement für Bildung und Kultur beabsichtigt, den Systemwechsel mit dem geplanten Abschluss der Einführung „Geleiteten Schulen“ auf das Jahr 2010 vorzunehmen. Das Konzept ist derzeit in Bearbeitung.

Wir teilen die Einschätzung, wonach die betriebswirtschaftlich sinnvolle Schülerpauschale losgelöst von einer Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs zu traktandieren sei. Die Abschaffung ist sinnvollerweise im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Überprüfung der Ausgleichwirkung des Finanz- und Lastenausgleichs unter den Gemeinden anzugehen.

3.3 Stand der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton - Gemeinden

Die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wird im Kanton Solothurn durch die paritätisch zusammengesetzte Kommission „Aufgabenreform Kanton-Gemeinden“ unter der bisherigen Federführung des Finanzdepartements koordiniert. Bisher wurde die Aufgabenentflechtung als kontinuierlicher Prozess zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden angegangen. So kann beispielsweise die Aufgabenteilung in der sozialen Sicherheit, welche Ende der 90er Jahre initiiert wurde formell mit der Inkraftsetzung des Sozialgesetzes - voraussichtlich - auf 1. Januar 2008 abgeschlossen werden. Andererseits konnten kürzlich mit RRB Nr. 2006/1412 vom 11. Juli 2006 weitere Aufgabenentflechtungen im Bildungsbereich (Kantonalisierung der Logopädie und Förderlehrkräfte in der Regelschule, schulpsychologischer Dienst) beschlossen werden. Weiter wurde mit gleichem Beschluss in der Verbundaufgabe öffentlicher Verkehr ein neuer Kostenverteiler (Senkung des „Schwellenwertes“) zu Gunsten der Gemeinden aufgrund der Mehrbelastungen aus der Einführung des Mittelschulgesetzes per 1. Januar 2007 verabschiedet.

Im Rahmen der neuen Zuständigkeit für den Bereich Gemeinden wird auch die Federführung der paritätischen Kommission an das Volkswirtschaftsdepartement übergehen. Im Zuge dieser neuen Verantwortlichkeit soll der Stand der Aufgabenentflechtung und das weitere Potential zu Händen der paritätischen Kommission „Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden“ erhoben werden.

3.4 Stärken und Schwächen im Finanz- und Lastenausgleich heute

Die einzelnen Aspekte werden wie folgt beurteilt:

Kriterium/ Element	Beschreibung	Beurteilung ☺ günstig ☹ neutral ☹ ungunstig
-------------------------------	---------------------	---

Direkter Finanzausgleich

Ausgleichsvolumen	Gering. Bereits anlässlich der Beratungen zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 1996-2003 wurde das geringe Ausgleichsvolumen von zweckfreien Mitteln angemahnt. Dank der Teilrevision konnte das Beitragsvolumen zwar schrittweise um 2,0 Mio Franken auf 14,0 Mio Franken (ohne Fondsmittel) erhöht werden, das Abgabevolumen der finanzstarken Gemeinden muss hingegen mit heute 7,0 Mio Franken (übrige 50% finanziert der Kanton) und einem Ausgleichsvolumen von total 21 Mio Franken als eher gering bezeichnet werden.	☹
Konzept (Mischindex: Steuerbedarf- und -kraft)	Im solothurnischen Finanzausgleich wird die Finanzkraft nach den zwei Komponenten „Steuerbedarf“ und „Steuerkraft“ berechnet. Dabei kann die „Steuerkraft“ bis zu 70% gewichtet werden. Eine Gewichtung der Steuerkraft zu 100% wurde seinerzeit abgelehnt. Aktuell werden beide Komponenten gleich stark 50%/50% gewichtet. Eine höhere Gewichtung ohne Gesetzesanpassung wäre auf Beschluss des Kantonsrates von Jahr zu Jahr möglich. Der Begriff „Finanzkraft“ gilt als eher schwer nachvollziehbar, da es sich um einen Mischindex handelt. Der Einbezug des Steuerbedarfs bei der Berechnung der Finanzstärke weist aber durchaus auch Vorteile unter den Gemeinden und für den Kanton aus (Einbezug ausserordentlicher Erträge möglich, Synergien bei der Sicherstellung der Rechnungslegungsqualität der Gemeinden durch die kantonale Aufsichtsstelle).	☹
Städtebonus	Der Städtebonus sorgt für eine Entlastung der Abgaben respektive Beiträge der drei Städte um bis 10%.	☺
Anreize Entschuldung	Das gegenwärtige System verfügt seit 1. Januar 2004 über drei Anreizsysteme zur Entschuldung (Malus-/Bonus System Bilanzfehlbetrag, Schuldenbremse und neutrale Behandlung von Sanierungen). Zwei dieser Instrumente sind aufgrund der kurzen Dauer seit Einführung noch nicht abschliessend bewertbar.	☺
Investitionsbeiträge	Ursprüngliche Absicht der Teilrevision Finanzausgleich des Jahres 2004 war, das Investitionsbeitragswesen aus fachlichen Überlegungen zu Gunsten erhöhter zweckfreier Mittel vollständig abzuschaffen. Die Zielsetzung wurde aufgrund des Widerstands der finanzschwachen Gemeinden teilweise aufgegeben. Hingegen wurde der Katalog der beitragsberechtigten Projekte auf Schulvorhaben begrenzt.	☹
Besondere Beiträge	Beide Instrumente sind seit 1. Januar 2004 in Kraft. Der Ausgleich der Schlechterstellung im Finanzausgleich aufgrund von Zusammenschlüssen kann nach der 3jährigen Erfahrung als wirkungsvoll bezeichnet werden.	☺

Paritätische Finanzierung	Gemäss der Gesetzgebung zahlen sowohl der Kanton als auch die abgabepflichtigen Gemeinden je 50% an den Finanzausgleich. Die Abschaffung des Staatsbeitrags an dieses Gefäss wurde kürzlich im Kantonsrat (vgl. KR-Session vom 16./17. Mai 2006, Geschäft SGB 22/2006) verworfen. Da die Finanzlage der Gemeinden nicht in jedem Fall deckungsgleich mit jener des Kantons sein muss, erscheint hingegen das „Gebot“ der paritätischen Finanzierung als nicht weiter opportun. Zu beachten ist, dass auch der Bund und die abgabepflichtigen Kantone an den „Finanzausgleich“ (NFA) ebenfalls unterschiedliche Anteile leisten (Bund ca. 60%, Kanton ca. 40%).	
----------------------------------	--	---

Transparenz	Mittel. Die „Mechanik“ des direkten Finanzausgleichs gilt aufgrund des Mischindex und der zahlreichen Steuergrössen (Grenzindex, Verstärkungsfaktor, Steuerbedarf, Steuerkraft u.ä.) als nur teilweise nachvollziehbar.	
--------------------	---	---

Indirekter Finanzausgleich

Ausgleichsvolumen	Das Ausgleichsvolumen beläuft sich im Bereich Besoldungen Lehrkräfte Volksschule allein auf über rund 30 Mio Franken. Im Verhältnis zum Gemeindesteueraufkommen 2004 von 724,0 Mio Franken macht das rund 4 % aus.	
Konzept	Auf der Grundlage der Lehrerbesoldungssumme von 193,8 Mio Franken (2007) werden durchschnittlich 46% an die Einwohnergemeinden ausgerichtet. Indirekte Finanzausgleichsleistungen gelten unter Fachleuten als überholt. Sie werden u.a. im Rahmen der NFA Bund vollständig abgeschafft. Die Abschaffung dieses Elements scheiterte anlässlich der letzten Teilrevision 1999-2003 aufgrund der grossen Skepsis der Gemeinden gegenüber einer Änderung zum Status quo.	
Berechnung	Die Berechnungsweise der Subventionssätze (Klassifikation) basiert auf der Steuerkraft (Besoldungen pro 1 Franken Staatssteuer) einer Gemeinde. Der eigentliche Subventionssatz variiert zwischen 15% bis maximal 90%. Die Berechnungsmethode wurde im Zusammenhang mit der Diskussion um die Konstante 14 auf Stufe Gesetz per 1. Januar 2003 ergänzt.	
Transparenz	Mittel. Für die Jahre 2002-2004 mussten wegen überhöht berechneten Staatsbeiträgen (nicht erlaubte Teuerungserwartung) die Klassifikationen angepasst werden und Beiträge bei den Gemeinden in der Höhe von 7,5 Mio Franken zurückgefordert werden.	

Lastenausgleich

Ausgleichsvolumen	Rund 31,6 Mio. Franken (2005).	☺
Konzept	<p>Die anrechenbaren Sozialhilfaufwendungen dieses kommunalen Leistungsfeldes werden nach Abschluss der Berichtsperiode durch die Einwohnerzahl des Kantons dividiert. Gemeinden, welche pro Einwohner höhere eigene Sozialhilfaufwendungen ausgerichtet haben, erhalten eine Rückvergütung. Gemeinden, welche pro Einwohner geringere eigene Sozialhilfaufwendungen geleistet haben, werden mehrbelastet.</p> <p>Die Lasten der „Nähe“ werden im Rahmen der sozialen Sicherheit ausgeglichen. Die Gründe der hohen Wachstumsraten in diesem Bereich (neben der Abhängigkeit von der Arbeitslosigkeit, den Auswirkungen aus der Sanierung der Sozialwerke wie der IV oder der Zunahme stationärer Heimplatzierungen) sind zu evaluieren.</p> <p>Ein Lastenausgleich der „Weite“ (topographischer Faktor) existiert im solothurnischen Finanzausgleichssystem nicht.</p>	 ☺ ☹
Transparenz	Mittel. Aufgrund der Verknüpfung mit der Berechnung zur GASS-Kostenneutralität erschwert nachvollziehbar.	☹

Aus heutiger Sicht zeigt sich der grösste Handlungsbedarf bei der Abschaffung der indirekten Finanzausgleichswirkung bei den Lehrerbesoldungen und der Erhöhung des Ausgleichsvolumens bei den zweckfreien Ausgleichsmitteln (evt. durch ein höheres Abgabevolumen der finanzstarken Gemeinden). Inwieweit dieser spezifisch solothurnische Finanzausgleich an die Methodik der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ausrichten werden soll, muss offengelassen werden.

3.5 Einfluss kantonaler Reformprojekte auf die Gemeindehaushalte

Derzeit sind im Kanton grössere Reformprojekte in den Bereichen „Soziale Sicherheit“ (Sozialgesetz), „Bildung“ (Einführung Schulleitungen, Einführung Blockzeiten, Reform der Sek I) und „Steuern“ (Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern) in Gang, welche in ihren Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden und ihre Finanzen noch nicht vollumfänglich erkennbar sind. Aus unserer Sicht ist die Umsetzung dieser Reformprojekte abzuwarten, bevor eine Neugestaltung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Angriff genommen werden kann.

3.6 Neugestaltung Finanzausgleich ist wichtig aber nicht vordringlich

Das Anliegen einer Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs Einwohnergemeinden ist wichtig, aber aus unserer Sicht nicht vordringlich, und zwar aus drei Gründen: Erstens: Die letzte Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung wurde vor knapp drei Jahren in Kraft gesetzt. Viele Beschlüsse von damals dürften noch heute mehrheitlich tragfähig sein. Zweitens: Zahlreiche neugeschaffene Elemente wie z.B. die Anreizinstrumente zur Entschuldung sind in ihrer Auswirkung nach so kurzer Zeit nicht bewertbar. Drittens: Seit der Einführung der Teilrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung haben sich die Steuerfüsse im oberen Bereich deutlich nach unten entwickelt.

Aus unserer Sicht sollen vorerst die Beratungen zur Einführung einer Schülerpauschale bei den Besoldungskosten in der Volksschule und Kindergarten etc. und die Ausgestaltung der unter Ziffer 3.5 erwähnten Reformprojekte abgewartet werden. Hingegen gilt es zwischenzeitlich das Projekt der Aufgabenreform Kanton – Gemeinden bis Ende der laufenden Legislaturperiode voranzutreiben und gleichzeitig die Ursachen des starken Anstiegs der Sozialhilfekosten ab dem

Jahr 2003 zu evaluieren. Eine materielle Steuerharmonisierung unter den Gemeinden stellt für uns keine Alternative dar. Hingegen soll die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs mittelfristig, d.h. im Verlauf der nächsten Legislatur, in Angriff genommen werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat im Verlauf der nächsten Legislaturperiode eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs unter den Einwohnergemeinden zu unterbreiten. Die Vorlage soll den Stärken des bisherigen Systems, den Auswirkungen der erwähnten Reformprojekte und den Erkenntnissen der Aufgabenreform Kanton – Gemeinden Rechnung tragen. Sofern zweckmässig soll sich die Neugestaltung an der Methodik der am 28. November 2004 gutgeheissenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund - Kantone ausrichten und eine Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs anstreben.



Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)
 Amt für Gemeinden (4)
 Departement für Bildung und Kultur, Amt für Volksschule und Kindergarten (2)
 Departement des Innern, Amt für Soziale Sicherheit
 Finanzdepartement, Departementssekretariat
 Aktuar FIKO
 Parlamentsdienste
 Traktandenliste Kantonsrat