KANTON solothurn

SGB 108/2003 FD

Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2004

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
am den Kantonsrat von Solothurn
vom 1. Juli 2003, RRB Nr. 2003/1272

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung 3
1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2004 5
1.1 Ausgangslage
5
1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres
5
1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2001 5
1.4 Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden 6
1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2004
7
2. Rechtliches 10
3. Antrag
9
4. Beschlussesentwurf 11

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Voraussichtliche Beiträge und Abgaben der Einwohnergemeinden im Finanzausgleich 2004
Beilage 2: Voraussichtliche Investitionsbeitragssätze 2004
Beilage 3: Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden 1991 – 31.12.2008
Beilage 4: Entwicklung der zentralen Steuerungsgrössen im Finanzausgleich der Einwohnergemeinden

Kurzfassung

Im Jahr 2004 gelangt erstmals die im letzten August vom Kantonsrat einstimmig verabschiedete revidierte Finanzausgleichsgesetzgebung zur Anwendung. Dadurch steht für den Kantonsrat die Festlegung der Gewichte innerhalb der neu vorgegebenen Bandbreiten für den "Steuerbedarf" und für die „Steuerkraft“ bei den Städten und bei den anderen Einwohnergemeinden und die Bestimmung des Verstärkungsfaktor im Vordergrund.

Die Finanzlage der durchschnittlichen Solothurner Gemeinde im Jahr 2001 zeigt sich weiter entspannt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem weiterhin hohen Gesamtabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen von 13.3 % (Vorjahr 14.0 %) zwar auf 117.2 % (2000: 149.5 %) gesunken, doch haben sich die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in von 348 Franken im Jahr 2000 auf 387 Franken im Jahr 2001 erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1997-2001) bei über 100 % (108.2 %). Somit konnte die Einwohnergemeinden im Durchschnitt ihre Investitionen mit dem erwirtschafteten Cashflow decken respektive eine leichte Entschuldung vornehmen. Dies wirkt sich auf die Nettoverschuldung pro Einwohner/in aus. Sie sinkt im Rechnungsjahr 2001 weiter gegenüber den Vorjahren auf 1'945 Franken (2000: 1‘989 Franken, 1999: 2'136.Franken). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung erhöht sich im Rechnungsjahr 2001 auf tragbare 7.7 % (Vorjahr 7.2 %).

Trotz dieser positiven finanziellen Entwicklung für die Gesamtheit der solothurnischen Einwohnergemeinden kann nicht auf eine generelle Entspannung geschlossen werden, da einzelne Einwohnergemeinden aufgrund ihrer geringen Finanzkraft oder struktureller Probleme unverändert mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben: Bei 33 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 24) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Dagegen weisen nur noch drei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 6) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 26 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (1999: 25). Einen Bilanzfehlbetrag weisen im Jahr 2001 29 Einwohnergemeinden (2000: 33) aus. Auch ist für bestimmte Einwohnergemeinden der vitale Anteil der Finanzausgleichszahlungen zu beachten: Bei 21 Einwohnergemeinden beläuft sich dieser zwischen 25 % bis 201% ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahre 1996-1998).

Auf Antrag des Regierungsrates und nach der Stellungnahme durch die Finanzausgleichskommission werden dem Kantonsrat die Steuerungsgrössen auf der Grundlage des revidierten Finanzausgleichsgesetzes unterbreitet:

Wegen der generell günstigen finanziellen Lage der Solothurner Gemeinden sollen vorerst die nach der neuen Finanzausgleichsgesetzgebung vorgesehenen minimalen Gewichte beim Steuerbedarf und der Steuerkraft angewendet werden. Der Grenzindex, welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, soll auf 129 (GI) Indexpunkte festgelegt werden. Damit kommen 56 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 57) in den Genuss von Beiträgen und 64 Einwohnergemeinden werden zu einer Abgabe verpflichtet. Der Verstärkungsfaktor, welcher die Ausgleichswirkung an die finanzschwächsten Gemeinden im direkten Finanzausgleich erhöht, soll auf 1.30 festgelegt werden. Für 2004 wird für die altrechtlich auslaufenden Gesuche und wegen des gestrafften Investitionsbeitragswesen mit einem reduzierten Volumen von 1.2 Mio. Franken (Vorjahr 1.6 Mio. Franken) gerechnet. Aufgrund des Zusammenschlusses zweier beitragsberechtigten Gemeinden mit

ihren Bürgergemeinden und der im 2001 erfolgten Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich, wird ein Ausgleich der Schlechterstellung in der Höhe von 167‘100 Franken vorgenommen. Investitionsbeiträge und Besondere Beiträge werden über Fondsabnahmen gedeckt. Der Kanton und die finanzstärkeren Einwohnergemeinden sollen Abgaben in der Höhe von rund je 6.5 Mio. Franken leisten. Zusammen mit einer Fondsentnahme von rund 1.97 Mio. Franken kann das Volumen an zweckfreien Mitteln gemäss Zielen der Finanzausgleichsrevision um 1‘206‘830.— Franken erhöht werden.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf zu den Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich der Einwohnergemeinden für das Jahr 2004.

1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2004

1.1 Ausgangslage

Am 28. August 2002 wurde die Teilrevision zum Finanzausgleichsgesetzes mit 128:0 Stimmen durch den Kantonsrat verabschiedet. Am 1. April 2003 hat der Regierungsrat die total revidierte Finanzausgleichsverordnung erlassen. Die Frist für die Eingabe eines kantonsrätlichen Vetos gegen diese neue Verordnung ist Ende Juni 2003 unbenutzt abgelaufen. Damit wird der Finanzausgleich der Einwohnergemeinden im Jahr 2004 erstmals nach den Regeln der revidierten Finanzausgleichsgesetzgebung erfolgen. Der Kantonsrat ist unverändert für die Festlegung der Steuerungsgrössen zuständig, welche die Wirkungsweise des Finanzausgleichs wesentlich lenken (§§ 5, 14, 16, 35 und 77 FAG): Mit der revidierten Gesetzgebung steht dabei vor allem die Festlegung der Gewichte innerhalb der neu vorgegebenen Bandbreiten für den "Steuerbedarf" und die „Steuerkraft“ bei den Städten und den anderen Einwohnergemeinden und die Bestimmung des Verstärkungsfaktors im Vordergrund.

1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres

Für das diesjährige – noch altrechtlich beschlossene - Finanzausgleichsjahr gelten die folgenden Steuerungsgrössen (KRB Nr. 106/2002 vom 24. September 2002):

Gewicht Steuerbedarf (g_1)	0.85	Maximale Entlastung	von	FI_{max}	345
Gewicht Steuerkraft (g_2)	0.50		auf	FIO_{max}	185,14
Grenzindex ordentlicher Finanzausgleich (GI)	179	Maximale Belastung	von	FI_{min}	106
Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB)	179		auf	FIU_{min}	110,92
Es gilt: g_1 und g_2 = 1.35 (100 %)					

Tabelle 1: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2003

Die Gewichtung der Finanzkraftkomponenten (Steuerkraft und Steuerbedarf) wurde altrechtlich nur einmal verändert. 1997 wurde die Gewichtung der Steuerkraft aufgrund der Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs im volumenträchtigen Bereich der AHV/EL zu Gunsten der finanzschwächeren Gemeinden erhöht (Erhöhung der Gewichtung "Steuerkraft" von 0.35 auf 0.50).

1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2001

Die Festlegung der Steuerungsgrössen orientiert sich an der jeweiligen Finanzlage der Solothurner Einwohnergemeinden. Diese Finanzlage hat sich im Rechnungsjahr 2001 im Vergleich zu den Vorjahren günstig weiterentwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem hohen Gesamtabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen von 13.3 % (Vorjahr: 14.0 %) zwar auf 117.2 % gesunken, doch haben sich die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in von 348 Franken im Jahr 2000 auf 387 Franken im Jahr 2001 erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1997-2001) bei über 100 Prozent (108.2 %). Somit konnte die Einwohnergemeinden im Durchschnitt ihre Investitionen mit dem erwirtschafteten Cashflow decken respektive eine leichte Entschuldung vornehmen. Dies wirkt sich auf die Nettoverschuldung pro Einwohner/in aus. Sie sinkt im Rechnungsjahr 2001 weiter gegenüber den Vorjahren auf 1'945 Franken (2000: 1'989 Franken, 1999: 2'136 Franken). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung erhöht sich im Rechnungsjahr 2001 leicht auf tragbare 7.7 % (Vorjahr 7.2 %).

Trotz diesem günstigen und entspannten Bild hat eine Vielzahl der Gemeinden aufgrund geringer Finanzkraft oder struktureller Probleme mit finanziellen Problemen zu kämpfen: Bei 33 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 24) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Dagegen weisen nur noch drei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 6) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 26 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (1999: 25). Einen Bilanzfehlbetrag weisen im Jahr 2001 29 Einwohnergemeinden (2000: 33) aus.

1.4 Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden

Gemäss §32 FAG soll der Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden per Ende Jahr einen Stand aufweisen, der in der Regel die Hälfte der durchschnittlichen Jahresauszahlungen nicht überschreitet.

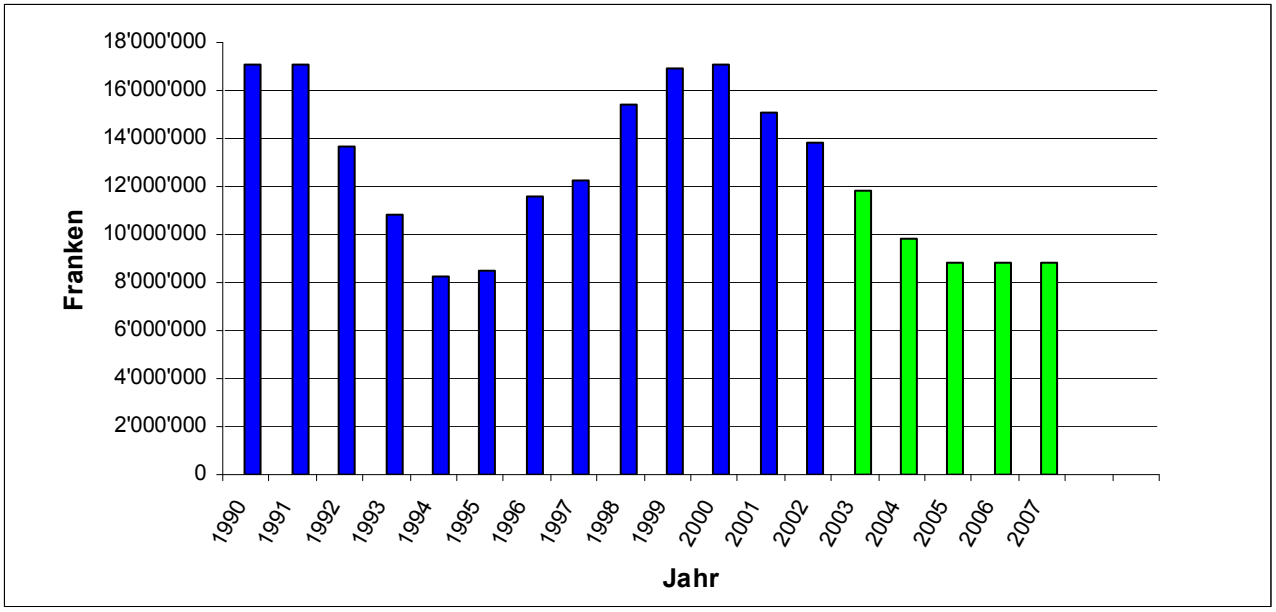

Abbildung 1: Bestand des Finanzausgleichsfonds jeweils am 31.12. des betreffenden Jahres

In den Jahren 1987 bis 2002 wurden durchschnittlich pro Jahr rund 16.7 Mio. Franken an die Einwohnergemeinden ausbezahlt. Entsprechend sollte gemäss § 32 FAG der Fondsbestand in der Regel nicht mehr als 8.3 Mio. Franken betragen. Der voraussichtliche Fondsbestand per 31.12.2003 wird sich auf rund 11.8 Mio. Franken (vgl. Beilage 3) belaufen.
Um § 32 FAG in den kommenden Jahren Nachachtung zu verschaffen ist ein Abbau des Fondsbestandes auf die gesetzlich vorgeschriebene Maximalhöhe von 8.3 Mio. Franken vorgesehen. Dieser Fondsabbau auf den gesetzlich empfohlenen Bestand wird voraussichtlich bis 2005/2006 erfolgen.

1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2004

Die Finanzausgleichskommission hat sich an ihrer Sitzung vom 23. Juni 2003 mit den Steuerungsgrössen für das Finanzausgleichsjahr 2004 befasst. Die nachfolgend vom Regierungsrat beantragte Variante wurde von der Finanzausgleichskommission einstimmig beschlossen. Für die Finanzausgleichskommission waren folgende Überlegungen massgebend:

- Gewichtung Steuerkraft/Steuerbedarf
  Das Finanzdepartement stellte den Antrag, aufgrund der günstigen finanziellen Lage der durchnittlichen Solothurner Einwohnergemeinden (vgl. Ziffer 1.3) vorerst die nach neuer Finanzausgleichsgesetzgebung vorgesehenen minimalen Gewichte beim Steuerbedarf und der Steuerkraft anzuwenden. Dies bedeutet, dass bei allen Gemeinden ausser den Städten der Steuerbedarf und die Steuerkraft zu je 50 % (bisher: 63 % / 37%) gewichtet werden. Bei den drei Städten wird - aufgrund der Einführung des sogenannten Städtebonus - der Steuerbedarf zu 55 % und die Steuerkraft zu 45 % gewichtet. Rechnerisch ergibt sich für die drei Städte somit eine Reduktion ihrer Abgaben um 178'800 Franken.

- Festlegung Grenzindex
  Der Grenzindex (GI), welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, soll auf 129 (GI) Indexpunkte festgelegt werden. Damit kommen 56 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 57) in den Genuss von Beiträgen und 64 Einwohnergemeinden werden zu einer Abgabe verpflichtet. Sechs Einwohnergemeinden, deren Finanzausgleichsindex genau auf dem Grenzindex von 129 zu liegen kommt, haben weder eine Abgabe zu leisten, noch erhalten sie einen Finanzausgleichsbeitrag.

- Verstärkungsfaktor
  Um die Ausgleichswirkung an die finanzschwächsten Gemeinden im direkten Finanzausgleich zu erhöhen, wurde im teilrevidierten Finanzausgleichsgesetz ein Verstärkungsfaktor eingeführt. Er bewirkt eine Multiplikation der Beiträge der beitragsberechtigten Gemeinden. Der Vorschlag des Regierungsrates sieht eine Multiplikation der Beiträge an die finanzschwächeren Gemeinden mit dem Faktor 1.30 vor. Dies entspricht einem Verstärkungsvolumen von 3.08 Mio. Franken.

- Erhöhung des Volumens für zweckfreie Mittel
  Mit der Finanzausgleichsrevision wurde das Investitionsbeitragswesens gestrafft. Die frei werdenden Mittel werden gemäss Revisionszielsetzung als zweckfreie Mittel im ordentlichen Finanzausgleich ausgeschüttet. Zudem wird mittelfristig – ebenfalls gemäss Revisionsvorlage - ein Ausschüttungsvolumens von 15.0 Mio. Franken angestrebt. Neben Fondsentnahmen sollen diese über höhere Staats- und Gemeindebeiträge gedeckt werden. Ab 2004 - 2006 soll der Beitrag von Kanton und Gemeinden jährlich um je 0.5 Mio. Franken erhöht (2004: je 6.5 Mio. Franken; 2005 je 7.0 Mio. Franken; 2006: je 7.5 Mio. Franken) werden. Die Erreichung eines respektablen Ausschüttungsvolumens von zweckfreien Mitteln ist für die beitragsberechtigten Einwohnergemeinden bedeutend: So beläuft sich der Anteil der Finanzausgleichszahlungen bei 21 Einwohnergemeinden jeweils auf 25 % bis 201 % ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahre 1996-1998). Mit der vorliegenden Variante würde sich das Ausschüttungsvolumen zweckfreier Mittel im Vergleich zum Vorjahr um 1'206'830 Franken auf 13'335'530 Franken erhöhen.

- Die maximale Entlastung soll von 345 (FI_{max}) auf 169,52 (FIO_{max}) Indexpunkte und die maximale Belastung von 106 (FI_{min}) auf 107,67 (FIU_{min}) Indexpunkte festgelegt werden.

- Reduziertes Volumen für Investitionsbeiträge
  Neu sind nur noch Projekte des Bildungsbereichs ab einem bestimmten Investitionsbeitragssatz (10%) im ausserordentlichen Finanzausgleich beitragsberechtigt. Für 2004 wird für die altrechtlich auslaufenden Gesuche und wegen des gestrafften Investitionsbeitragswesen mit 1.2 Mio. Franken gerechnet. Der Grenzindex wird analog des ordentlichen Finanzausgleichs bei 129 Indexpunkten (GIIB) festgelegt. Insgesamt sind somit 31 (Vorjahr: 57) der 126 Einwohnergemeinden im ausserordentlichen Finanzausgleich beitragsberechtigt.

- Besondere Beiträge
  Aufgrund des Zusammenschlusses zweier beitragsberechtigten Gemeinden mit ihren Bürgergemeinden per 01.01.2001 und der im Finanzausgleichsjahr 2004 resultierenden Schechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich, wird gemäss § 30a lit. b ein Ausgleich der Schlechterstellung in der Höhe von 167'100.— Franken vorgenommen. Für die Gewährung von Beiträgen an die voraussichtlichen Kosten zur Machbarkeit von interkommunalen Kooperationen nach § 30a lit. a sind 50'000 Franken eingeplant worden.

Die Finanzausgleichskommission unterstützte die vorgeschlagene Variante einstimmig, zumal sie den ursprünglichen Annahmen der Modellrechnungen der vom Kantonsrat im August 2002 einstimmig verabschiedeten Finanzausgleichsrevision entspricht.

Die oben erläuterten Steuerungsgrössen werden in der Tabelle 2 zusammengefasst wiedergegeben:

Gewicht Steuerbedarf Gemeinden (g_{1E})	0.50	Maximale Entlastung	von	FI_{max}	345
Gewicht Steuerkraft Gemeinden (g_{2E})	0.50		auf	FIO_{max}	169,52
Gewicht Steuerbedarf Städte (g_{1S})	0.55	Maximale Belastung	Von	FI_{min}	106
Gewicht Steuerkraft Städte (g_{2S})	0.45		auf	FIU_{min}	107,67
Verstärkungsfaktor (v)	1.30				
Grenzindex ordentlicher Finanzausgleich (GI)	129				
Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB)	129				

Tabelle 2: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2004

Diese Steuerungsgrössen wirken sich voraussichtlich auf den Bestand des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden per 31.12.2004 wie folgt aus:

Beitrag Einwohnergemeinden	SFr.	6'467'300
Beitrag Kanton	SFr.	6'467'300
Total Ertrag	**SFr.**	**12'934'600**
Beiträge an Einwohnergemeinden (ordentlicher Finanzausgleich):	SFr.	13'335'530
Investitionsbeiträge (Schätzung):	SFr.	1'200'000
Verwaltungskosten:	SFr.	150'000
Besondere Beiträge/Ausgleich Schlechterstellung	SFr.	217'100
Total Aufwand	**SFr.**	**14'902'630**
Entnahme Fonds Finanzausgleich Einwohnergemeinden	**SFr.**	**1'968'030**

2. Rechtliches

Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

3. Antrag

In Übereinstimmung mit der Finanzausgleichskommission beantragen wir Ihnen, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen und die in Abschnitt 1.5, Tabelle 2 vorgeschlagenen Steuerungsgrössen für den Finanzausgleich der Einwohnergemeinden zu beschliessen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Staatsschreiber-Stellvertreterin
Yolanda Studer

4. Beschlussesentwurf

Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2004

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf §§ 5,12,14,16 und 35 des Finanzausgleichsgesetzes vom 2. Dezember 1984[1] (FAG), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 1. Juli 2003 (RRB Nr. 2003/1272), beschliesst:

1. Der Kantonsratsbeschluss vom 28. September 1987 über die Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich wird wie folgt geändert:

   Ziffer 1.1. lautet neu:
   1.1. Das Gewicht (g_{1E}) des Steuerbedarfsindexes beträgt für alle Gemeinden mit Ausnahme der Städte 0.5 und jenes (g_{2E}) des Steuerkraftindexes 0.5. Das Gewicht (g_{1S}) des Steuerbedarfsindexes für die Städte beträgt 0.55 und jenes (g_{2S}) des Steuerkraftindexes 0.45.

   Ziffer 1.2. lautet neu:
   1.2. Der Grenzindex (GI), errechnet aus dem Steuerbedarfsindex von 158 und dem Steuerkraftindex von 100, liegt bei 129 Indexpunkten.

   Ziffer 1.3. lautet neu:
   1.3. Die maximale Entlastung erfolgt von 345 (FI_{max}) auf 169,52 (FIO_{max}) Indexpunkte.

   Ziffer 1.4. lautet neu:
   1.4. Die maximale Belastung erfolgt von 106 (FI_{min}) auf 107,67 (FIU_{min}) Indexpunkte.

   Ziffer 1.5. lautet neu:
   1.5. Der Verstärkungsfaktor (v) beträgt 1.30.

   Ziffer 1.6. lautet neu:
   1.6. Der Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB) liegt bei 129 Indexpunkten.

   Als Ziffer 1.7. wird eingefügt:
   1.7. Die Mindestkostengrenze für die Anspruchsberechtigung auf Investitionsbeiträge liegt pro Projekt bei Nettokosten, welche 10 % des des Staatsteueraufkommens der Basisjahre überschreiten. Sie wird nach kaufmännischen Grundsätzen auf tausend Franken gerundet.

2. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

[1] BGS 131.71

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Amtsblatt (Referendum)
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Abteilung Finanzausgleich und Statistik (3)
Finanzausgleichskommission (6, Versand durch Abt. FA und Statistik)
Solothurnische Gebäudeversicherung
Amt für Gemeinden und Soziale Sicherheit
Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)

- Dr. Ulrich Isch, Präsident VSEG, Oeleweg 203, 4574 Nennigkofen
- Geschäftsstelle, Postfach 128, 4528 Zuchwil

GS
BGS
Parlamentsdienste