

***Steuerungsgrössen im direkten
Finanzausgleich für das Jahr 2005
Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 6. Juli 2004, RRB Nr. 2004/1549

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	4
1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2005	7
1.1 Ausgangslage.....	7
1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres	7
1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2002	7
1.4 Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden.....	8
1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2005	10
2. Rechtliches.....	12
3. Antrag.....	12
4. Beschlussesentwurf.....	13

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Voraussichtliche Beiträge und Abgaben der Einwohnergemeinden im direkten Finanzausgleich 2005 (= nicht elektronisch vorhanden)

Beilage 2: Voraussichtliche Investitionsbeitragssätze 2005 (= nicht elektronisch vorhanden)

Beilage 3: Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden (= nicht elektronisch vorhanden)

Beilage 4: Entwicklung zentraler Steuerungsgrößen im Finanzausgleich

Kurzfassung

Im Jahr 2005 gelangt bereits zum zweiten Mal die im Jahr 2002 revidierte Finanzausgleichsgesetzgebung zur Anwendung. Dabei 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 Verstärkungsfaktors im Vordergrund.

Die Festlegung der Steuerungsgrössen basiert einerseits auf der jeweiligen Finanzlage der Solothurner Einwohnergemeinden und andererseits auf dem im Finanzausgleichsgesetz definierten Zweck, eine Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden (§ 2 lit. a FAG) zu erreichen.

Diese Finanzlage hat sich im Rechnungsjahr 2002 im Vergleich zu den Vorjahren aufgrund der starken Steueraufkommen sehr günstig entwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem respektablen Gesamtabschreibungssatz (brutto) auf dem Verwaltungsvermögen von 15.8 % (Vorjahr: 13.3 %) gestiegen, die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in haben sich allerdings auf 345 Franken (Vorjahr: 408 Franken) verringert. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1998–2002) im Durchschnitt deutlich über 100 Prozent (136.4 %). Somit konnten die Einwohnergemeinden ihre Investitionen mit der erwirtschafteten Selbstfinanzierung decken, respektive gar eine substanzielle Entschuldung vornehmen. Dies wirkt sich auf die Nettoverschuldung pro Einwohner/in aus. Sie sinkt im Rechnungsjahr 2002 weiter gegenüber den Vorjahren auf 1'511 Franken (2001: Fr. 1'946.--, 2000: Fr. 1'989.--). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung sank ebenfalls im Rechnungsjahr 2002 auf tragbare 7.0 % (Vorjahr 8.3 %).

Trotz diesem günstigem Bild ist eine beachtliche Anzahl der Gemeinden aufgrund geringer Finanzkraft oder struktureller Probleme mit finanziellen Problemen konfrontiert: Bei 11 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 32) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Dagegen weisen noch zwei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 3) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 18 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (2001: 25). Einen Bilanzfehlbetrag weisen im Jahr 2002 15 Einwohnergemeinden (2001: 29) aus.

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 anhaltenden günstigen finanziellen Lage der Solothurner Gemeinden sollen die nach der neuen Finanzausgleichsgesetzgebung vorgesehenen minimalen Gewichte beim Steuerbedarf und der Steuerkraft angewendet werden. Der Grenzindex (GI), welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, soll auf 125 Indexpunkte festgelegt werden. Damit kommen 55 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 56) in den Genuss von Beiträgen und 67 Einwohnergemeinden werden zu einer Abgabe verpflichtet. Der Verstärkungsfaktor, welcher die Ausgleichswirkung an die finanzschwächsten Gemeinden im direkten Finanzausgleich erhöht, soll unverändert auf 1.30 festgelegt werden. Für 2005 wird für die altrechtlichen Gesuche und wegen des gestrafften Investitionsbeitragswesens mit einem weiter reduzierten Volumen von 0.75 Mio. Franken (Vorjahr 1.2 Mio. Franken) gerechnet. Aufgrund des Zusammenschlusses zweier beitragsberechtigten Gemeinden mit ihren Bürgergemeinden und der ab dem Jahr 2001 erfolgten Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich, wird ein Ausgleich der Schlechterstellung in der Höhe von 170'240 Franken vorge-

nommen. Investitionsbeiträge und Besondere Beiträge werden über Fondsabnahmen gedeckt. Der Kanton und die finanzstärkeren Einwohnergemeinden sollen Abgaben in der Höhe von knapp rund je 7.0 Mio. Franken leisten. Zusammen mit einer Fondsentnahme von rund 1.21 Mio. Franken kann das Volumen an zweckfreien Mitteln gemäss Zielen der Finanzausgleichsrevision um weitere 638'690 Franken erhöht werden. Dies entspricht etwas mehr als 2 % des Gemeindesteueraufkommens 2001/2002. Die Erreichung eines angemessenen Ausschüttungsvolumens von zweckfreien Mitteln ist für die beitragsberechtigten Einwohnergemeinden bedeutend: Damit können 41 Einwohnergemeinden oder einem Drittel aller Einwohnergemeinden Ausgleichsbeiträge in der Höhe von 10% bis 212 % ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahre 2001 und 2002) gewährt 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 2005.

1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2005

1.1 Ausgangslage

Bereits zum zweiten Mal wird der Finanzausgleich der Einwohnergemeinden nach den neuen Regeln der revidierten Finanzausgleichsgesetzgebung des Jahres 2002 vorgelegt. Der Kantonsrat ist dabei für die Festlegung der Steuerungsgrössen zuständig, welche die Wirkungsweise des Finanzausgleichs wesentlich lenken (§§ 5, 14, 16, 35 und 77 FAG): Im Vordergrund steht dabei die Festlegung der Gewichte für den "Steuerbedarf" und die „Steuerkraft“ bei den Städten und den anderen Einwohnergemeinden und die Bestimmung des Verstärkungsfaktors im Rahmen den von der Gesetzgebung vorgegebenen Bandbreiten.

1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres

Für das diesjährige Finanzausgleichsjahr gelten die folgenden Steuerungsgrössen (SGB 108/2003 vom 10. September 2003):

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 1: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2004

Die Gewichtung der Finanzkraftkomponenten (Steuerkraft und Steuerbedarf) für die drei Städte und die anderen Einwohnergemeinden entspricht den im Finanzausgleichsgesetz vorgegebenen Minimalgewichten. Der Grenzindex von 129 Punkten führt zur Beibehaltung der ungefähr gleichen Anzahl von beitragsberechtigten Gemeinden wie in den Vorjahren. Der Verstärkungsfaktor von 1.30 kommt im laufenden Jahr erstmals zur Anwendung.

1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2002

Die Festlegung der Steuerungsgrössen basiert einerseits auf der jeweiligen Finanzlage der Solothurner Einwohnergemeinden und andererseits auf dem im Finanzausgleichsgesetz definierten Zweck, eine Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden (§ 2 lit. a FAG) zu erreichen.

Diese Finanzlage hat sich im Rechnungsjahr 2002 im Vergleich zu den Vorjahren aufgrund der starken Steueraufkommen sehr günstig entwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem respektablem Gesamtabschreibungssatz (brutto) auf dem Verwaltungsvermögen von 15.8 % (Vorjahr: 13.3 %) gestiegen, die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in haben sich allerdings auf 345 Franken (Vorjahr 408 Franken) verringert. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1998–2002) im Durchschnitt deutlich über 100 Prozent (136.4 %). Somit konnten die Einwohnergemeinden ihre Investitionen mit der erwirtschafteten Selbstfinanzierung decken, respektive gar eine substantielle Entschuldung vornehmen. Dies wirkt sich auf die Nettoverschuldung pro Einwohner/in aus. Sie sinkt im Rechnungsjahr 2002 weiter gegenüber den Vorjahren auf 1'511 Franken (2001: Fr. 1'946.--, 2000: 1'989 Franken). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung sank ebenfalls im Rechnungsjahr 2002 auf tragbare 7.0 % (Vorjahr 8.3 %).

Trotz diesem günstigem Bild ist eine beachtliche Anzahl der Gemeinden aufgrund geringer Finanzkraft oder struktureller Probleme mit finanziellen Problemen konfrontiert. Bei 11 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 32) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Dagegen weisen noch zwei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 3) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 18 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (2001: 25). Einen Bilanzfehlbetrag weisen im Jahr 2002 15 Einwohnergemeinden (2001: 29) 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.

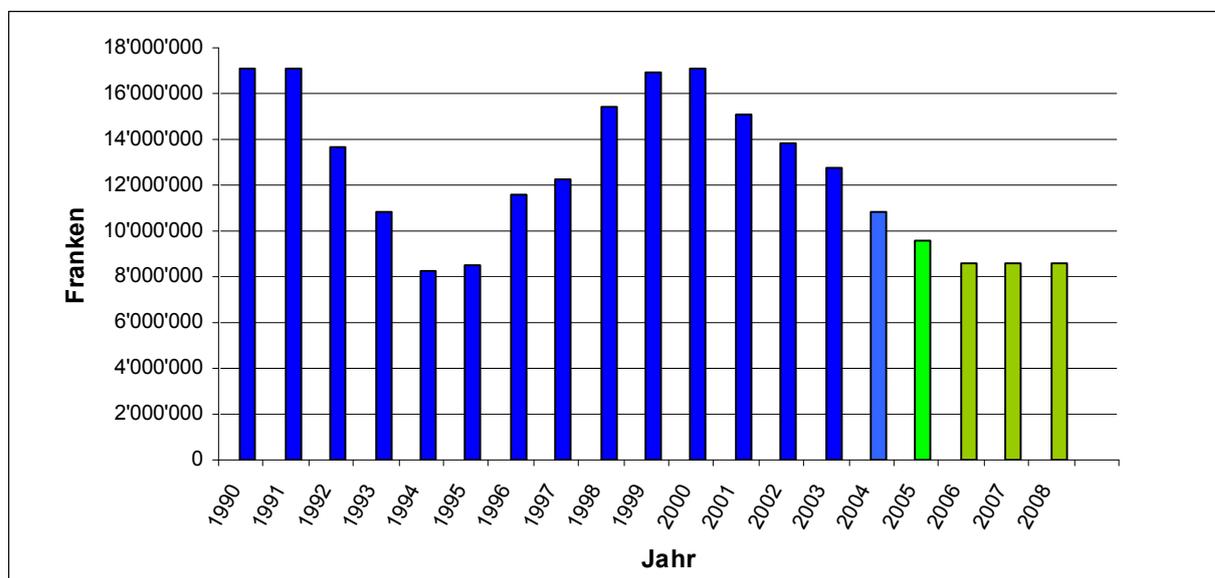


Abbildung 1: Bestand des Finanzausgleichsfonds jeweils am 31.12. des betreffenden Jahres

In den Jahren 1987 bis 2003 wurden durchschnittlich pro Jahr rund 16.5 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 31.12.2004 wird sich auf rund 10.8 Mio. Franken (vgl. Beilage 3) belaufen.

Die Zielsetzung eines Abbaus des Fondsbestandes auf die gesetzlich vorgeschriebene Maximalhöhe von 8.3 Mio. Franken wird bereits seit einigen Jahren verfolgt und dürfte etwa bis ins Jahr 2006/2007 erfüllt sein.

1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2005

Die Finanzausgleichskommission hat sich an ihrer Sitzung vom 23. Juni 2004 mit den Steuerungsgrössen für das Finanzausgleichsjahr 2005 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 durchschnittlichen Solothurner Einwohnergemeinden weiterhin 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 % gewichtet werden. Bei den drei Städten wird der Steuerbedarf zu 55 % und die Steuerkraft zu 45 % gewichtet (Städtebonus). Rechnerisch ergibt sich für die drei Städte somit eine Reduktion ihrer Abgaben um 162'500 Franken. Diese Reduktion fällt geringer aus bei gleicher Gewichtung des Steuerbedarfs wie im Vorjahr (2004: 178'800.--). Hier darf jedoch der „Abfederungseffekt“ durch jene Gemeinden nicht unterschätzt werden, welche wegen a.o. Ertragsüberschüssen (Verkauf Elektra) rund 850'000.—Franken mehr Abgaben zahlen als noch im Vorjahr.

- Festlegung Grenzindex

Der Grenzindex (GI), welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, kann wegen dem durchschnittlich gestiegenen Steueraufkommen pro Einwohner um 4 Punkte gesenkt und auf 125 (GI) Indexpunkte festgelegt werden. Damit kommen 55 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 56) in den Genuss von Beiträgen und 67 Einwohnergemeinden werden zu einer Abgabe verpflichtet. Vier Einwohnergemeinden, deren Finanzausgleichsindex genau auf dem Grenzindex von 125 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 3.22 Mio. Franken.

- Erhöhung des Volumens für zweckfreie Mittel

Mit der Finanzausgleichsrevision wurde das Investitionsbeitragswesen gestrafft. Die frei werdenden Mittel werden gemäss Gesetzesrevision als zweckfreie Mittel im ordentlichen Finanzausgleich ausgeschüttet. Zudem wird mittelfristig – ebenfalls gemäss Revisionsvorlage – ein zweckfreies Ausschüttungsvolumens von 15.0 Mio. Franken angestrebt. Neben Fondsentnahmen sollen diese über höhere Staats- und Gemeindebeiträge gedeckt werden. Ab 2004 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 angemessenen Ausschüttungsvolumens von zweckfreien Mitteln ist für die beitragsberechtigten Einwohnergemeinden bedeutend: Mit der vorliegenden Variante würde sich das Ausschüttungsvolumen zweckfreier Mittel im Vergleich zum Vorjahr um 638'690 Franken auf knapp 14.0 Mio. Franken erhöhen, was et-

was mehr als 2 % des Gemeindesteueraufkommens 2001/2002 ausmacht. Damit können im Jahr 2005 41 Einwohnergemeinden oder gut einem Drittel aller Einwohnergemeinden Ausgleichsbeiträge in der Höhe von 10% bis 212 % ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahre 2002) gewährt werden.

- Die maximale Entlastung soll von 345 (FI_{\max}) auf 163,11 (FIO_{\max}) Indexpunkte und die maximale Belastung von 106 (FI_{\min}) auf 107,35 (FIU_{\min}) Indexpunkte festgelegt werden.
- Reduziertes Volumen für Investitionsbeiträge
Mit der neuen Gesetzgebung sind nur noch Projekte des Bildungsbereichs ab einem Investitionsbeitragsatz von 10% im ausserordentlichen Finanzausgleich beitragsberechtigt. Für 2005 wird für die altrechtlichen Gesuche und wegen des gestrafften Investitionsbeitragswesens mit 0.75 Mio. Franken gerechnet. Der Grenzindex wird analog dem ordentlichen Finanzausgleich bei 125 Indexpunkten (GIIB) festgelegt. Insgesamt sind somit 33 (Vorjahr: 31) der 126 Einwohnergemeinden für Investitionsbeiträge beitragsberechtigt, wobei der niedrigste Investitionsbeitragsatz 10.7 % und der höchste 51.2 % beträgt.
- Besondere Beiträge
Aufgrund des Zusammenschlusses beitragsberechtigter Gemeinden mit ihren Bürgergemeinden ab 1. Januar 2001 sind die neu geschaffenen vier Einheitsgemeinden Büren, Seewen, Holderbank und Rohr anspruchsberechtigt. Mit der vorliegenden Variante resultiert im Finanzausgleich 2005 eine Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich für die Gemeinden Rohr und Seewen gemäss § 30a lit. b FAG. Es erfolgt ein Ausgleich der Schlechterstellung in der Höhe von 170'240.— Franken. Für die Gewährung von Beiträgen an die voraussichtlichen Kosten zur Machbarkeit von interkommunalen Kooperationen nach § 30a lit. a sind 20'000 Franken eingeplant worden.

Die Finanzausgleichskommission unterstützte die vorliegende 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}	163.11
Gewicht Steuerbedarf Städte (g_{1S})	0.55	Maximale Belastung	Von FI_{\min}	106
Gewicht Steuerkraft Städte (g_{2S})	0.45		auf FIU_{\min}	107.35
Verstärkungsfaktor (v)	1.30			
Grenzindex ordentlicher Finanzausgleich (GI)	125			
Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB)	125			

Tabelle 2: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2005

Diese Steuerungsgrössen wirken sich voraussichtlich auf den Bestand des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden per 31.12.2005 wie folgt aus:

Beitrag Einwohnergemeinden	SFr.	6'961'900
Beitrag Kanton	SFr.	6'961'900
Total Ertrag	SFr.	13'923'800
Beiträge an Einwohnergemeinden (ordentlicher Finanzausgleich):	SFr.	13'974'220
Investitionsbeiträge (Schätzung):	SFr.	750'000
Verwaltungskosten:	SFr.	220'000
Besondere Beiträge/Ausgleich Schlechterstellung	SFr.	190'240
Total Aufwand	SFr.	15'134'460
Entnahme Fonds Finanzausgleich Einwohnergemeinden	SFr.	1'210'660

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

Ruth Gisi
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

4. Beschlussesentwurf

Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2005

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf §§ 5, 12, 14, 16, 35 und 77 des Finanzausgleichsgesetzes vom Dezember 1984¹ (FAG), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 6. Juli 2004 (RRB Nr. 2004/1549), beschliesst:

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

Ziffer 1.2. lautet neu:

1.2. Der Grenzindex (GI), errechnet aus dem Steuerbedarfsindex von 150 und dem Steuerkraftindex von 100, liegt bei 125 Indexpunkten.

Ziffer 1.3. lautet neu:

1.3. Die maximale Entlastung erfolgt von 345 (FI_{\max}) auf 163,11 (FIO_{\max}) Indexpunkte.

Ziffer 1.4. lautet neu:

1.4. Die maximale Belastung erfolgt von 106 (FI_{\min}) auf 107,35 (FIU_{\min}) Indexpunkte.

Ziffer 1.6. lautet neu:

1.6. Der Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB) liegt bei 125 Indexpunkten.

2. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

¹ BGS 131.71

Verteiler KRB

Staatskanzlei (STU, san)

Amtsblatt (Referendum)

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Abteilung Finanzausgleich und Statistik (3)

Finanzausgleichskommission (6)

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