

Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2006

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 12. Juli 2005, RRB Nr. 2005/1565

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2006	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres.....	5
1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2003.....	5
1.4 Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden	6
1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2006.....	7
2. Antrag	9
3. Beschlussesentwurf	12

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Voraussichtliche Beiträge und Abgaben der Einwohnergemeinden im direkten Finanzausgleich 2006 = **nicht elektronisch vorhanden**

Beilage 2: Voraussichtliche Investitionsbeitragssätze 2006 = **nicht elektronisch vorhanden**

Beilage 3: Entwicklung des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden

Beilage 4: Entwicklung zentraler Steuerungsgrössen im Finanzausgleich

Kurzfassung

Die Abgaben und Beiträge im direkten Finanzausgleich sind alljährlich neu zu bestimmen. 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 im Finanzausgleich basiert einerseits auf der Finanzlage der Solothurner Einwohnergemeinden und andererseits auf dem im Finanzausgleichsgesetz definierten Zweck, eine Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zu erreichen.

Die Finanzlage hat sich im Rechnungsjahr 2003 aufgrund der starken Steueraufkommen günstig entwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem beachtlichen Gesamtabschreibungssatz (brutto) auf dem Verwaltungsvermögen von 17,2% (Vorjahr: 15,8%) etwas gesunken, die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in haben sich allerdings auch auf 369 Franken (Vorjahr: 345 Franken) erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1999–2003) im Durchschnitt über 100 Prozent (142,7%). Somit konnten die Einwohnergemeinden ihre Investitionen mit der Selbstfinanzierung weiter decken, respektive eine weitere substanzielle Schuldenamortisationen vornehmen. Dies wirkt sich auf die Kennzahl „Nettoverschuldung pro Einwohner/in“ aus: Sie sinkt im Rechnungsjahr 2003 gegenüber den Vorjahren auf 1'069 Franken (2002: 1'511 Franken, 2001: 1'946 Franken). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung sank in der Folge auf tragbare 6,9% (Vorjahr: 7,0%). Die Spanne der Steuerfüsse der natürlichen Personen zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerbezug hat sich seit 2003 von 100 Prozentpunkten auf aktuell 87 Punkte verringert.

Trotz diesem günstigen, allgemeinen Bild ist eine bestimmte Anzahl der Gemeinden aufgrund geringer Finanzkraft oder struktureller Gründe unverändert mit Problemen konfrontiert: Bei 7 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 11) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Es weisen zwei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 2) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 13 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (Vorjahr: 18). Einen Bilanzfehlbetrag tragen im Jahr 2003 8 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 15) vor. Die Bedeutung der Ausgleichsbeiträge ist unverändert gewichtig: Für 37 Einwohnergemeinden oder gut 30% aller Einwohnergemeinden machen diese Ausgleichsbeiträge zwischen 10% bis 179% ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahr 2003) 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 günstigen finanziellen Lage der Solothurner Gemeinden sollen die minimalen Gewichte beim Steuerbedarf und der Steuerkraft unverändert Anwendung finden. Der Grenzindex (GI), welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, soll auf 119 Indexpunkte festgelegt werden. Damit kommen 56 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 55) in den Genuss von Beiträgen und 68 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 67) werden zu einer Abgabe verpflichtet. Der Verstärkungsfaktor, welcher die Ausgleichswirkung an die finanzschwächsten Gemeinden im direkten Finanzausgleich erhöht, wird gleichbleibend auf 1,30 festgelegt. Für 2006 wird wegen der definitiven Eingabefrist per Ende 2006 für die altrechtlichen Gesuche mit einem leicht erhöhten Volumen von 0,80 Mio. Franken (Vorjahr 0,75 Mio. Franken) gerechnet. Aufgrund des Zusammenschlusses von sechs beitragsberechtigten Gemeinden mit ihren Bürgergemeinden und der in den Jahren 2001, 2002 oder 2003 erfolgten Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich, wird ein Ausgleich der Schlechterstellung in der Höhe von 665'340 Franken vorgenommen. Investitionsbeiträge und Besondere Beiträge werden über Fondsabnahmen gedeckt. Der Kanton und die finanzstarken Einwohnergemeinden sollen Abgaben in der Höhe von rund je 7,0 Mio. Franken leisten. Zusammen mit einer Fondsentnahme von rund 1,81 Mio. Franken beläuft sich das Volumen an zweckfreien Mitteln wie im Vorjahr auf etwa 14,6 Franken. Dies entspricht rund 2% des Gemeindesteueraufkommens 2002/2003.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf zu den Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich der Einwohnergemeinden für das Jahr 2006.

1. Finanzausgleich der Einwohnergemeinden 2006

1.1 Ausgangslage

Die Abgaben und Beiträge im direkten Finanzausgleich sind alljährlich neu zu bestimmen. 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 die Festlegung der Gewichte für den "Steuerbedarf" und die „Steuerkraft“ bei den Städten und den anderen Einwohnergemeinden und die Bestimmung des Verstärkungsfaktors im Rahmen der von der Gesetzgebung vorgegebenen Bandbreiten.

1.2 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich des laufenden Jahres

Für das laufende Finanzausgleichsjahr gelten die folgenden Steuerungsgrössen (SGB 139/2004 vom 1. September 2004):

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 1: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2005

Die Gewichtung der Finanzkraftkomponenten (Steuerkraft und Steuerbedarf) für die drei Städte und die anderen Einwohnergemeinden entspricht den im Finanzausgleichsgesetz vorgegebenen Minimalgewichten. Der Grenzindex von 125 Punkten führt zur Beibehaltung der etwa gleichen Anzahl von beitragsberechtigten Gemeinden wie in den Vorjahren. Der Verstärkungsfaktor von 1,30 entspricht ebenfalls dem Vorjahreswert.

1.3 Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden im Jahr 2003

Die Festlegung der Steuerungsgrössen im Finanzausgleich orientiert sich einerseits an der Finanzlage der Solothurner Einwohnergemeinden und andererseits an dem im Finanzausgleichsgesetz definierten

Zweck, eine Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden (§ 2 lit. a FAG) zu erreichen.

Die Finanzlage hat sich im Rechnungsjahr 2003 aufgrund der starken Steueraufkommen günstig entwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem beachtlichen Gesamtabschreibungssatz (brutto) auf dem Verwaltungsvermögen von 17,2% (Vorjahr: 15,8%) etwas gesunken, die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in haben sich allerdings auch auf 369 Franken (Vorjahr: 345 Franken) erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (1999–2003) im Durchschnitt über 100 Prozent (142,7%). Somit konnten die Einwohnergemeinden ihre Investitionen mit der Selbstfinanzierung decken, respektive weitere substanzielle Schuldenamortisationen vornehmen. Dies wirkt sich auf die Kennzahl „Nettoverschuldung pro Einwohner/in“ aus: Sie sinkt im Rechnungsjahr 2003 gegenüber den Vorjahren auf 1'069 Franken (2002: 1'511 Franken, 2001: 1'946 Franken). Der Anteil der Belastung aus Kapitalfolgekosten in der Laufenden Rechnung sank in der Folge auf tragbare 6,9% (Vorjahr: 7,0%).

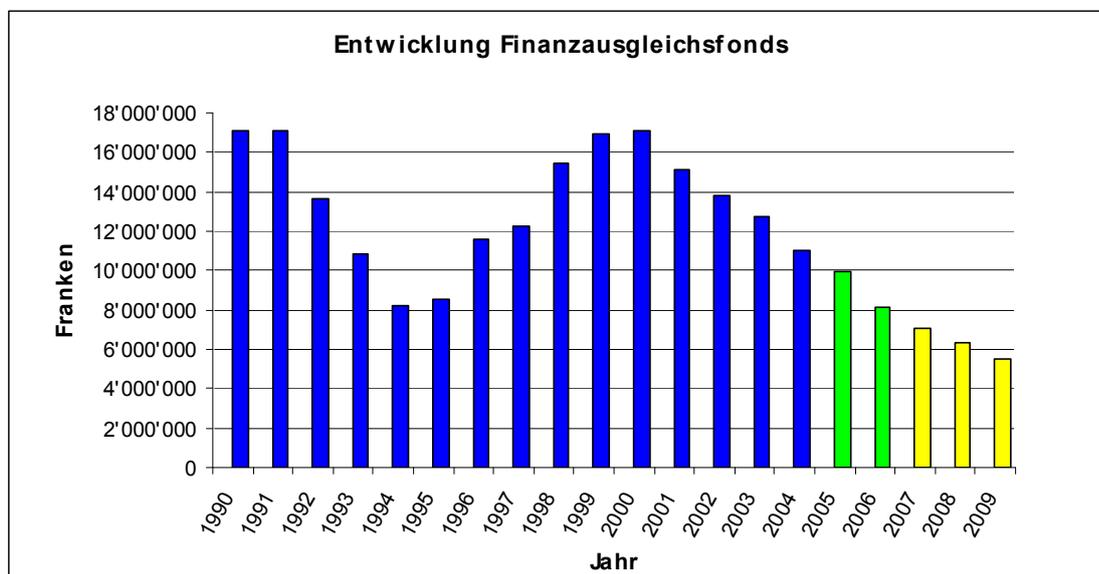
Die Spanne der Steuerfüsse der natürlichen Personen zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerbezug hat sich seit 2003 von 100 Prozentpunkten auf aktuell 87 Punkte verringert.

Trotz diesem günstigen, allgemeinen Bild ist eine bestimmte Anzahl der Gemeinden aufgrund geringer Finanzkraft oder struktureller Gründe unverändert mit Problemen konfrontiert: Bei 7 der 126 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 11) beträgt der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 70 Prozent. Es weisen zwei Einwohnergemeinden (Vorjahr: 2) eine Nettoverschuldung von über 5'000 Franken je Einwohner/in aus und 13 eine solche zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (Vorjahr: 18). Einen Bilanzfehlbetrag tragen im Jahr 2003 8 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 15) vor.

Die Bedeutung der Ausgleichsbeiträge ist unverändert wichtig: Für 37 Einwohnergemeinden oder gut 30% aller Einwohnergemeinden machen diese Ausgleichsbeiträge zwischen 10% bis 179% ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens (Basis Rechnungsjahr 2003) 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 über-



schreitet.

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

In den Jahren 1987 bis 2004 wurden durchschnittlich pro Jahr rund 16,3 Mio. Franken an die Einwohnergemeinden ausbezahlt. Entsprechend sollte gemäss § 32 FAG der Fondsbestand in der Regel nicht mehr als 8,16 Mio. Franken betragen. Dieser Fondsbestand wird voraussichtlich per 31.12.2006 mit rund 8,13 Mio. Franken (vgl. Beilage 3) unterschritten. Für die folgenden drei Finanzplanjahre wird mit einem weiteren Abbau des Fondsbestandes gerechnet.

1.5 Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2006

Die Finanzausgleichskommission hat sich an ihrer Sitzung vom 4. Juli 2005 mit den Steuerungsgrössen für das Finanzausgleichsjahr 2006 befasst. Die in der Folge 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 Finanzlage der durchschnittlichen Solothurner Einwohnergemeinden unverändert die 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 151'800 Franken. Der Städtebonus fällt geringer aus als im Vorjahr (2005: 162'500 Franken), obwohl die gleiche Gewichtung Anwendung findet. An dieser Stelle ist auf den „Abfederungseffekt“ durch jene drei Gemeinden hinzuweisen, welche wegen a.o. Ertragsüberschüssen (Verkauf Elektra) deutlich höhere Abgaben zahlen als noch in den Vorjahren.

- Festlegung Grenzindex

Der Grenzindex (GI), welcher die beitragsberechtigten von den abgabepflichtigen Einwohnergemeinden trennt, wird aufgrund des gestiegenen Steueraufkommens pro Einwohner und zur Beibehaltung des Verhältnisses zwischen den beitragsberechtigten zu den abgabepflichtigen Gemeinden um 6 Punkte auf 119 (GI) Indexpunkte gesenkt. Damit kommen 56 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 55) in den Genuss von Beiträgen und 68 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 67) werden zu einer Abgabe verpflichtet. Zwei Einwohnergemeinden, deren Finanzausgleichsindex genau auf dem Grenzindex 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 ei-

nem gleichbleibenden Faktor von 1,30 vor. Dies entspricht einem Verstärkungsvolumen von 3,22 Mio. Franken.

- Unverändertes Volumen für zweckfreie Mittel

Mit der vor drei Jahren beschlossenen Finanzausgleichsrevision wurde der Katalog der beitragsberechtigten Bauvorhaben im Investitionsbeitragswesen gestrafft. Die frei werdenden Mittel sollen deshalb vermehrt als zweckfreie Mittel im ordentlichen Finanzausgleich ausgeschüttet werden. Mittelfristig wird deshalb ein zweckfreies Ausschüttungsvolumen von 15,0 Mio. Franken angestrebt. Neben Fondsentnahmen sollen diese über höhere Staats- und Gemeindebeiträge gedeckt werden. Ab 2004 wurde 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). Die Erreichung eines angemessenen Ausschüttungsvolumens von zweckfreien Mitteln ist für die beitragsberechtigten Einwohnergemeinden bedeutend und dient zur Verminderung der Spannweite der Steuerfüssen zwischen den Gemeinden mit hohem respektive geringem Steuerfuss. Mit der jetzt beantragten Variante soll ein Ausschüttungsvolumen zweckfreier Mittel wie im Vorjahr von rund 14,0 Mio. Franken erzielt werden.

- Die maximale Entlastung soll von 345 (FI_{max}) auf 190,44 (FIO_{max}) Indexpunkte und die maximale Belastung von 106 (FI_{min}) auf 106,93 (FIU_{min}) Indexpunkte festgelegt werden.

- Erhöhtes Volumen für Investitionsbeiträge

Für 2006 wird aufgrund der definitiven Eingabefrist für alle altrechtlichen Gesuche per Ende 2006 mit einem leicht erhöhten Fr.-Bedarf für das Investitionsbeitragswesen von insgesamt 0.80 Mio. Franken (Vorjahr 0,75 Mio. Franken) gerechnet. Der Grenzindex soll analog dem ordentlichen Finanzausgleich bei 119 Indexpunkten (GIIB) festgelegt werden. Insgesamt sind so 30 (Vorjahr: 33) der 126 Einwohnergemeinden für Investitionsbeiträge beitragsberechtigt, wobei sich der niedrigste Investitionsbeitragsatz auf 10,5% und der höchste auf 53,1% beläuft.

- Besondere Beiträge

Aufgrund des Zusammenschlusses beitragsberechtigter Gemeinden mit ihren Bürgergemeinden in den Jahren 2001, 2002 und 2003 sind neun Gemeinden anspruchsberechtigt. Mit der vorliegenden Variante würde im Finanzausgleich 2006 eine Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich für die Gemeinden Rohr, Seewen, Heinrichwil-Winistorf, Herbetswil, Beinwil und Hubersdorf gemäss § 30a lit. b FAG resultieren. Diese Schlechterstellung wird in der Höhe von 665'340.— Franken auf die Abgabe respektive den Beitrag vor dem Zusammenschluss ausgeglichen. Für die Gewährung von Beiträgen an die Kosten zur Machbarkeit von interkommunalen Kooperationen nach § 30a lit. a (FAG) sind 10'000 Franken eingeplant.

Die Finanzausgleichskommission unterstützte die vorliegende Variante einstimmig, da sie sich an die ursprünglichen Annahmen der Modellrechnungen der vom Kantonsrat im August 2002 verabschiedeten Finanzausgleichsrevision anlehnt. Andererseits ergibt sich aufgrund der Finanzlage der Gemeinde keine grundsätzlich veränderte Faktenlage (vgl. Ziffer 1.3).

Die Steuerungsgrössen 2006 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}	190,44
Gewicht Steuerbedarf Städte (g_{1S})	0,55	Maximale Belastung	Von FI_{min}	106
Gewicht Steuerkraft Städte (g_{2S})	0,45		Auf FIU_{min}	106,93
Verstärkungsfaktor (v)	1,30			
Grenzindex ordentlicher Finanzausgleich (GI)	119			
Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB)	119			

Tabelle 2: Steuerungsgrössen im Finanzausgleich 2006

Diese Steuerungsgrössen wirken sich voraussichtlich auf den Bestand des Finanzausgleichsfonds der Einwohnergemeinden per 31.12.2006 wie folgt aus:

Beitrag Einwohnergemeinden	SFr.	6'976'900
Beitrag Kanton	SFr.	6'976'900
Total Ertrag	SFr.	13'953'800
Beiträge an Einwohnergemeinden (ordentlicher Finanzausgleich):	SFr.	13'974'870
Investitionsbeiträge (Schätzung):	SFr.	800'000
Verwaltungskosten:	SFr.	195'000
Besondere Beiträge/Ausgleich Schlechterstellung/Korrekturbeitrag	SFr.	795'140
Total Aufwand	SFr.	15'765'010
Entnahme Fonds Finanzausgleich Einwohnergemeinden	SFr.	1'811'210

2. 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.

Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 lit. b KV).

Im Namen des Regierungsrates

Walter Straumann
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

3. Beschlussesentwurf

Steuerungsgrößen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2006

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 12. Juli 2005 (RRB Nr. 2005/1565), beschliesst:

1. Der Kantonsratsbeschluss über die Steuerungsgrößen im direkten Finanzausgleich vom 28. September 1987² wird wie folgt geändert:

Ziffer 1.2. lautet neu:

1.2. Der Grenzindex (GI), errechnet aus dem Steuerbedarfsindex von 138 und dem Steuerkraftindex von 100, liegt bei 119 Indexpunkten.

Ziffer 1.3. lautet neu:

1.3. Die maximale Entlastung erfolgt von 345 (FI_{max}) auf 190,44 (FIO_{max}) Indexpunkte.

Ziffer 1.4. lautet neu:

1.4. Die maximale Belastung erfolgt von 106 (FI_{min}) auf 106,93 (FIU_{min}) Indexpunkte.

Ziffer 1.6. lautet neu:

1.6. Der Grenzindex für Investitionsbeiträge (GIIB) liegt bei 119 Indexpunkten.

2. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

¹ BGS 131.71
² BGS 131.715

Verteiler KRB

Staatskanzlei (STU, san)

Amtsblatt (Referendum)

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Amt für Finanzen

Abteilung Finanzausgleich und Statistik (2)

Finanzausgleichskommission (6)

Solothurnische Gebäudeversicherung

Amt für Gemeinden

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsstelle, Postfach 128, 4528 Zuchwil

GS

BGS

Parlamentdienste