

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 20. Mai 2008

Nr. 2008/890

KR.Nr. A 019/2008 (VWD)

**Auftrag Edith Hänggi (CVP, Meltingen): Änderung der Steuerungsgrössen im direkten  
Finanzausgleich (11.03.2008);  
Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Auftragstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, bei der Ausarbeitung der Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich für das Jahr 2009, den Verstärkungsfaktor zu erhöhen und die Faktoren für den Steuerbedarf und die Steuerkraft so zu gewichten, dass finanzschwache Gemeinden ihre gesetzlichen Aufgaben auch in abgelegenen Gebieten so wahr nehmen können, dass sie steuerlich wettbewerbsfähig bleiben und bei einer allfälligen Fusion finanziell zu einem akzeptablen Fusionspartner werden.

### **2. Begründung**

Alljährlich im Herbst legt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Steuerungsgrössen im Finanzausgleich für das darauffolgende Jahr vor. Wollte der Kantonsrat mit Anträgen die Steuerungsgrössen verändern, wären die Auswirkungen nicht erkennbar und solche Abänderungsanträge wären nur möglich mit einer Rückweisung des Geschäfts an den Regierungsrat.

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 2004 konnte in den vergangenen Jahren die Spanne der Steuerfüsse zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerbezug von 100 Prozentpunkten auf 78 Punkte verringert werden. An den Gemeindeversammlungen zum Voranschlag 2008 hat sich gezeigt, dass – nicht zuletzt wegen der jüngsten Steuergesetzrevision des Kantons – diesbezüglich eine Trendwende eintreten wird. Vorwiegend kleine Gemeinden, die bereits eine hohe Verschuldung und zum Teil Bilanzfehlbeträge ausweisen, sind kaum mehr in der Lage, wegen ihrer geringen Finanzkraft ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Die Erhöhungen der Steuerfüsse bis zu 140 Prozentpunkten in diesen Gemeinden genügen wegen der schwachen Steuerkraft nicht, um zur Verbesserung der Finanzlage beizutragen. Gemeinden an den Kantonsgrenzen mit einem solchen steuerlichen Niveau sind für Neuzuzüger unattraktiv; Stimmen zur Abspaltung vom Kanton Solothurn und Fusionen mit Nachbarkantonen wollen nicht verstummen.

Als erste und rasch zu verwirklichende Massnahme soll der eigens zu diesem Zweck eingeführte Verstärkungsfaktor im direkten Finanzausgleich bereits für das Jahr 2009 erhöht werden. Ferner soll geprüft werden, ob mit einer Veränderung der Faktoren für die Steuerkraft und den Steuerbedarf die finanziell notleidenden Gemeinden etwas entlastet werden können.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

### 3.1 Grundsätzliches

Die jährliche Festlegung der Steuerungsgrössen für den direkten Finanzausgleich fällt in den Kompetenzbereich des Kantonsrates. Es ist richtig, dass die letztjährigen Budgetverhandlungen in den Einwohnergemeinden zu mehr Diskussionen Anlass gegeben haben als in früheren Jahren. So ist es gar zu der einen oder anderen Budgetablehnung (z.B. Lohn-Ammannsegg, Kappel, Zullwil, Bättwil) und damit zu einer Überarbeitung des Budgets und einer zweiten Vorlage vor dem Souverän gekommen. Die Gründe der Budgetprobleme sind nicht alleine mit der Inkraftsetzung der Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes begründet. In zahlreichen Gemeinden sind die finanziellen Probleme "hausgemacht". Zwar werden die Mindereinnahmen aus der Steuergesetzesrevision auf über 25 Mio. Franken für die Einwohnergemeinden oder 6,2% des Staatsteueraufkommens 2005 beziffert. Demgegenüber steht aber die begründete Hoffnung, dass die Ausfälle über konjunkturell bedingte Steuerzuwächse (zumindest teilweise) kompensiert werden könnten. Es ist also verfrüht, die Auswirkungen der Steuergesetzesrevision auf die Gemeindehaushalte definitiv zu beurteilen: Dies ist auch daran ersichtlich, dass für das Jahr 2008 lediglich 22 der 125 Gemeinden den Steuerfuss für das Jahr 2008 nach oben korrigiert haben.

Wie in der Stellungnahme des Regierungsrates vom 20. November 2007 (RRB Nr. 2007/1935) auf die Interpellation der Fraktion FdP zur Sanierung von strukturschwachen Gemeinden dargestellt, sollte unter bestimmten Voraussetzungen allenfalls die Möglichkeit bestehen, finanziell-notleidenden Gemeinden in Randregionen grössere finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Diese Anliegen wird derzeit in einer Arbeitsgruppe geprüft, welche hierzu ein Konzept vorlegen soll.

Die Einreichung dieses Vorstosses ist daher nachvollziehbar und die Überprüfung der bisherigen Massnahmen (Steuerungsgrössen Finanzausgleich) angezeigt. Der Vorstoss ermöglicht eine "Ausle-geordnung" zu den Möglichkeiten und den Grenzen des direkten Finanzausgleichs.

### 3.2 Welches sind die beeinflussbaren Steuerungsgrössen im Finanzausgleich?

Folgende Grössen können im Finanzausgleich jährlich neu festgelegt werden:

Steuerungsgrösse	Beschreibung	Stand heute
Verstärkungsfaktor	<p>Der errechnete Finanzausgleichsbeitrag wird zusätzlich mit einem Faktor zwischen 1,01 bis 1.50 multipliziert. Bei einer Erhöhung des Ausgleichsvolumen wird sichergestellt, dass die Anzahl der beitragsberechtigten Gemeinden nicht erhöht werden muss (Verhinderung Giesskannenprinzip).</p> <p>Bei einem hohen Verstärkungsfaktor kann gar bis unter den Grenzindex entlastet werden, was gegenüber Gemeinden, welche keine Beiträge erhalten, problematisch sein kann. Beim Verstärkungsfaktor handelt es sich nicht um einen linearen Effekt.</p>	Der Verstärkungsfaktor belief sich seit Einführung stets auf 1,3
Gewichte Steuerkraft und -bedarf	Zur Berechnung "Finanzausgleichsindex" werden die beiden Komponenten "Steuerkraft" (nicht beeinflussbar) und Steuerbe-	Beide Komponenten werden heute (Ausnahme Städte) mit je 50% gewichtet.

	darf (beeinflussbar) zusammen auf 100% gewichtet.	
Grenzindex	Der Grenzindex trennt die abgabepflichtigen Gemeinden von den beitragsberechtigten Gemeinden.	Derzeit liegt der Grenzindex bei 119 Punkten. So zahlen gegenwärtig 75 Gemeinden in den "Topf" ein und 49 Gemeinden erhalten (39%) Beiträge. Zwei Gemeinden zahlen weder eine Abgabe noch erhalten sie einen Beitrag.

Steuerungsgrösse	Beschreibung	Stand heute
Entlastungswirkung und Belastungswirkung	Die maximale Entlastungs- (FIO) oder Belastungshöhe (FIU) wird primär bestimmt durch die verfügbare Höhe des Beitrages an die beitragsberechtigten Gemeinden, respektive der Abgabe des Kantons und der abgabepflichtigen Gemeinden.	Im Jahr 2007 wurde die Gemeinde Gänsbrunnen mit über 127% ihres einfachen Staatssteueraufkommens entlastet. Die höchste Belastung trug die Gemeinde Kammersrohr mit einer Belastung von (lediglich) 5,5% ihres Staatssteueraufkommens.
Ausgleichsvolumen	Das Ausgleichsvolumen beläuft sich gegenwärtig auf rund 15,5 Mio. Franken, wobei etwa 15,0 Mio. Franken als zweckfreie Mittel ausgerichtet werden.	Der Kanton und die 75 abgabepflichtigen Gemeinden zahlen je 7,5 Mio. Franken, die restlichen Mittel erfolgen als Fondsentnahme.

### 3.3 Grundvarianten zur Entlastung der finanzschwächsten Gemeinden

Im Finanzausgleich erhalten die 20 finanzschwächsten Gemeinden (Finanzausgleichsindex  $\geq$  140 Punkte) heute rund 7,74 Mio. Franken. Dies sind 54% der zweckfreien Mittel von 14,33 Mio. Franken (ohne besondere Beiträge für den Ausgleich bei Schlechterstellungen aufgrund von Gemeindefusionen).

Der Vorstoss regt nun an, die Steuerungsgrössen so zu verändern, dass darüber hinaus zusätzliche Mittel an die finanzschwächsten Gemeinden fliessen. Anhand dieses Begehrens wurden drei Grundvarianten (Modellrechnungen auf der Grundlage Finanzausgleich 2008) vorgenommen.

Nr.	Variante	Kommentar
1	Erhöhung Verstärkungsfaktor	<p>Bei einer einseitigen Erhöhung des Verstärkungsfaktors zu Gunsten der finanzschwächsten Gemeinden müssten mehr Gelder zur Verfügung gestellt werden können, um eine wesentlich höhere Entlastungswirkung für diese Gruppe erreichen zu können. Diese Mittel müssten entweder durch höhere Abgaben der finanzstarken Gemeinden und des Kantons oder durch eine regelmässig höhere Fondsentnahme beschafft werden.</p> <p>Für das Jahr 2009 ist kurzfristig keine Erhöhung der Abgaben vorgesehen. Andererseits wurde der Bestand des Finanzausgleichsfonds bereits stark abgebaut (u.a. durch Investitionsbeiträge, besondere Beiträge): Dieser wurde in den letzten 5 Jahren (2002-2007) von 13,8 Mio. Franken auf 6,8 Mio. Franken um mehr als die Hälfte seines ursprünglichen Bestandes abgebaut. Die Erhöhung des Verstärkungsfaktors sollte höchstens einmalig aber nicht dauerhaft über Fondsentnahmen abgedeckt werden. Aus strategischen Gründen (vgl. Zielsetzung RRB Nr. 2007/1935) sollte der Bestand nicht unter das Niveau von 5,0 Mio. Franken gesenkt werden.</p>
2	Höheres Gewicht Steuerkraft	<p>Die Modellrechnungen zeigen, dass bei einer ausschliesslich höheren Gewichtung der Steuerkraft von heute 50% auf 60% die finanzschwächsten Gemeinden mit weniger Finanzausgleich rechnen müssten: Statt 7,74 Mio. Franken würden diesen Gemeinden nur 6,48 Mio. Franken ausgerichtet.</p> <p>Die Unterschiede der Steuerkraft zwischen den finanzschwächsten Gemeinden gegenüber den finanzstarken Gemeinden sind offenbar in den zugrunde gelegten Rechnungsjahren 2004/05 weniger stark ausgeprägt als die Unterschiede bezüglich Steuer-</p>

		bedarf (Franken-Mässigen Mittelbedarf zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben).
--	--	---

Nr.	Variante	Kommentar
3	Erhöhung Gren- zindex	<p>Würde der Grenzindex von heute 119 Punkte auf beispielsweise 125 Punkte erhöht, wären statt 49 Gemeinden (39% aller Gemeinden) lediglich noch 43 (34% aller Gemeinden) beitragsberechtigt. Dadurch würden Mittel im Betrag von beachtlichen 2,5 Mio. Franken frei, womit die finanzschwächsten Gemeinden zusätzlich entlastet werden könnten (Anpassung FIO).</p> <p>Mit dieser Massnahme wären zwei Nachteile in Kauf zu nehmen: Erstens würden zahlreiche grössere Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft deutlich weniger Finanzausgleich erhalten (z.B. Derendingen, Dulliken, Trimbach). Zweitens würden aufgrund der grösseren Anzahl von abgabepflichtigen Gemeinden die finanzstärksten Gemeinden automatisch entlastet, was der zentralen Zielsetzung des Finanzausgleichs "entgegenläuft" (Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den schwachen und den starken Gemeinden).</p>

### 3.4 Folgerungen

Aus den drei Grundvarianten wird deutlich, dass der Mechanismus des direkten Finanzausgleichs der Funktionsweise eines "Mobile" entspricht: Eine Veränderung der einen Steuerungsgrösse führt unweigerlich zu einer Reaktion bei einer anderen Steuerungsgrösse. Daraus ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- 3.4.1 Die Umsetzung des Auftrags für das Jahr 2009 ist möglich. Im Vordergrund steht die Umsetzung einer moderaten Variante 3 allenfalls in Kombination mit Variante 1 (vgl. Zahlenanhang ausgewählte Gemeinden aufgrund Modellrechnung). Es ist zu beachten, dass die Gemeinden im "Mittelfeld" nicht über Gebühr benachteiligt werden. Andererseits ist eine Entlastung der finanzstarken Gemeinden in Kauf zu nehmen. Die konkreten Varianten für das Jahr 2009 werden der zuständigen Finanzausgleichskommission wie üblich zur Stellungnahme vorgelegt. Danach wird die Vorlage dem Regierungsrat und anschliessend dem Parlament (September Session) zur Beschlussfassung unterbreitet.
- 3.4.2 Die Anliegen dieses Auftrages (Verringerung der Finanzkraftunterschiede – § 2 Abs. 1 lit. a FAG, BGS 131.71) könnten mittelfristig nur durch die Erhöhung des verfügbaren Ausgleichsvolumen erreicht werden. Nur so wäre es möglich, sowohl die finanzschwachen Gemeinden stärker zu unterstützen als auch die finanzstarken Gemeinden nicht ohne Notwendigkeit zu entlasten. Dieser Aspekt wird mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (RRB Nr. 2006/2101 vom 21. November 2006) weiter geprüft werden.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat in der September-Session 2008 die Steuerungsgrössen zum direkten Finanzausgleich 2009 zu unterbreiten, welche sich an den unter Ziffer 3.4.1 gemachten Ausführungen orientiert.

Studer

Yolanda Studer

Staatschreiber – Stellvertreterin

**Beilage**

Zahlenanhang ausgewählte Gemeinden

**Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

**Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (3)

Aktuar FIKO

Mitglieder Finanzausgleichskommission (5), Versand Amt für Gemeinden (OES)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat