

Regierungsratsbeschluss

vom 22. September 2015

Nr. 2015/1512

Neuer Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO) Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie; Einsetzen der Projektorganisation und Wahl der Mitglieder

1. Ausgangslage und Auftrag

Die Grundlage für den Auftrag einen neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO) zu erarbeiten, ist ein vom Kantonsrat im Wortlaut des Regierungsrates erheblich erklärter Auftrag ("Auftrag Markus Knellwolf") mit dem Titel "Optimierung der Kirchensteuer über juristische Personen". Gemäss der Erheblichkeitserklärung wird der Regierungsrat beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach den Grundsätzen des Modells des NFA des Bundes zu erarbeiten. Dabei können die im Auftrag Knellwolf gemachten Vorschläge einbezogen werden. Der Kantonsrat hat den entsprechenden Beschluss am 24.08.2011 gefasst (Beschluss A 45/2011).

Weiter hat der Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenplans 2014 mit Beschluss vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19 beschlossen, dass der Regierungsrat damit beauftragt wird, eine Detailvorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, in welcher die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichsteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken indexiert gedeckelt werden soll. Diese Massnahme soll anlässlich der Revision zum Finanzausgleich Kirchgemeinden umgesetzt werden. Die allfällig darüber hinaus eingenommenen Mittel aus dem Ertrag der Finanzausgleichssteuer sollen künftig zur Finanzierung anderer Aufgaben des Kantons (z.B. andere Kultusaufgaben) herangezogen werden können.

Zur Klärung der Ausgangslage und Zielsetzung wurde im Februar 2015 ein Vorprojekt vom zuständigen Volkswirtschaftsdepartement extern in Auftrag gegeben. Der Bericht zur Vorstudie liegt datiert vom 7. Juli 2015 vor. Darin wird empfohlen, dass die Reform des Finanzausgleichs Kirchen im Kanton Solothurn an die Hand genommen werden soll. Gemäss Vorstudie könnte ein neuer Finanzausgleich Kirchen folgende Stossrichtungen aufweisen:

- Prüfung der Grundverteilung der Mittel zwischen Kirchgemeinden und Kantonalkirchen.
- Überprüfung der Aufteilung der Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft und als Pro-Kopf-Beitrag.
- Einführung eines rein steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden, unter Abschaffung des Steuerbedarfs und damit Anpassung an die Logik der inzwischen bei den Einwohnergemeinden umgesetzten Prinzipien.
- Einführung eines normierten Reporting durch die Kantonalkirchen über die Verwendung ihrer Mittel oder Einführung des Instruments Leistungsvereinbarung.
- Deckelung des Beitrags für die Kirchen aus der Finanzausgleichssteuer.

2. Grundsätze, Zielsetzung Reform und Projektorganisation

2.1 Grundsätze

Folgende inhaltlichen Grundsätze sind mit dem NFA Kirchen SO zu verfolgen:

- Orientierung an den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes.
- Deckelung der Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichsteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchen bei 10 Mio. Franken, indexiert.

2.2 Zielsetzung der Reform

Die Auswertung der Vorstudie hat ergeben, dass insbesondere folgende Reformfelder anzugehen sind:

2.2.1 Prüfung der bisherigen Grundverteilung der Mittel

Prüfung der bisherigen Grundverteilung von 60% der Mittel an die Kirchgemeinden und 40% an die Kantonalkirchen: Damit soll überprüft werden, ob wie bisher nach der gleichen Aufteilung sowohl finanzschwache Kirchgemeinden wie gesellschaftliche Leistungen auf Stufe Kantonalkirchen unterstützt werden sollen. Dazu gehört u.a. auch die Vornahme einer Bestandesaufnahme, welche die heutigen Leistungen insbesondere der Landeskirchen inventarisiert.

2.2.2 Einführung eines Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden

Einführung eines (rein) steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden unter Abschaffung des Steuerbedarfs: Als ein zentraler Grundsatz soll in Analogie zum neuen Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) ein System erarbeitet werden, welches einen rein steuerkraftbasierten Ressourcenausgleich bietet. Der komplex zu berechnende Steuerbedarf würde entfallen, u.a. auch deshalb, weil mit dem Pro-Kopf-Beitrag bereits eine Bedarfsgrösse berücksichtigt ist.

2.2.3 Prüfung der Aufteilung der bisherigen 60% der Mittel an die Kirchgemeinden

Prüfung der Aufteilung der bisherigen 60% der Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft und als Pro-Kopf-Beitrag: Hier sind mehrere Varianten zu prüfen, wie beispielsweise auch eine horizontale Umverteilung zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Kirchgemeinden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die drei Konfessionen die Steuerkraft bei der Mittelverteilung im heutigen System unterschiedlich stark gewichten. Dieser Aspekt könnte mit einer Neugestaltung in der Gesetzgebung insofern berücksichtigt werden, als dass das Gesetz eine Bandbreite bei der Ausgestaltung vorsieht und innerhalb dieser Bandbreite konfessionell unterschiedliche Lösungen möglich bleiben.

2.2.4 Normiertes Reporting oder Leistungsvereinbarungen

Prüfung der Einführung eines normierten Reporting seitens der Kantonalkirchen über die Verwendung ihrer Mittel: Zu prüfen ist, in welcher Form diese Mittel transparenter offengelegt werden können. Dabei steht im Vergleich zur heutigen Rechenschaftsberichterstattung gegenüber dem Kanton die stärkere Vergleichbarkeit oder die Kategorisierung gleicher oder ähnlicher Leistungen unter den heute vier kantonal und regional tätigen Synoden im Vordergrund. Ein normiertes Reporting dient nicht nur dem Kanton, sondern auch den Kirchen, welche damit darlegen können, welche Leistungen die Kirchen zugunsten der Gesellschaft erbringen.

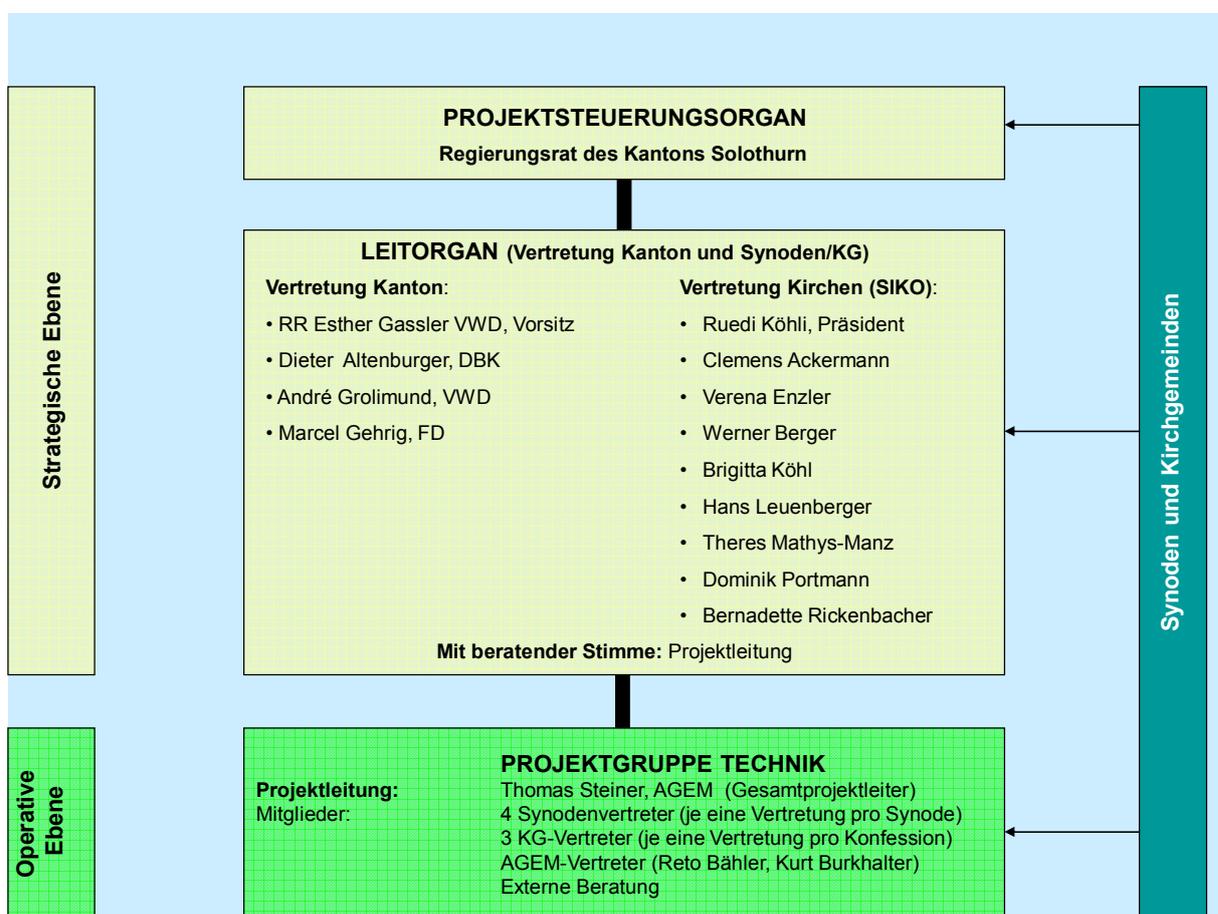
Als weiterreichende Variante zum normierten Reporting ist die Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen zu prüfen. Denkbar sind Leistungsvereinbarungen, welche Leistungen wie z.B. den Erhalt der baulichen Substanz, regionale und kantonale gesellschaftliche Dienstleistungen wie Spital- oder Gefängnisseelsorge sowie gesellschaftliche Dienstleistungen für Individuen wie Eheberatung etc. umfassen.

2.2.5 Deckelung des Beitrags für die Kirchen aus der Finanzausgleichssteuer

Deckelung des Beitrags für die Kirchen aus der Finanzausgleichssteuer: Mit der Massnahme VWD_K19 aus dem Massnahmenplan 2014 ist vorgesehen, den Beitrag aus der Finanzausgleichssteuer, welche den Kirchen zur Verfügung steht, zu deckeln. Mit den überschüssigen Mitteln könnten u.a. auch die vertraglichen Verpflichtungen, welche aus dem Vertrag und dem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl von 1828 bestehen sowie aus der Gesetzgebung zur Altersvorsorge der Pfarrpersonen aus dem Jahre 1946 finanziert werden. Diese Anpassungen bedürfen einer Anpassung des Steuergesetzes. Allerdings ist zu beachten, dass die Regelung zur Deckelung in Abhängigkeit zur Einführung der geplanten Unternehmenssteuerreform III steht, da bei deren Einführung auf absehbare Zeit voraussichtlich deutlich weniger als 10 Mio. Franken aus der Finanzausgleichssteuer resultieren dürften.

2.3 Projektorganisation

Der Regierungsrat als politisches Steuerungsorgan setzt ein strategisches Leitorgan ein, in welchem die Vertreter des Kantons und der drei Landeskirchen (Solisthurnische interkonfessionelle Konferenz, SIKO) Einsitz nehmen. Das Leitorgan wird durch die Projektleitung unterstützt. In der Projektgruppe Technik erfolgt die fachliche Erarbeitung und Würdigung der Vorschläge. Daraus ergibt sich folgende Struktur des Projektes:



2.3.1 Aufgaben und Mitglieder der einzelnen Projektorgane

2.3.1.1 Projektsteuerungsorgan: Regierungsrat

Der Regierungsrat ist als Projektsteuerungsorgan der Auftraggeber des Projekts. Er beschliesst die strategische Stossrichtung des Projekts (Reformziele) und entscheidet aufgrund der Anträge des Leitorgans. Zudem ist er zuständig für die Genehmigung der Projektorganisation sowie die Wahl der Mitglieder für die Projektorganisation. Der Regierungsrat ist für die Kommunikation nach aussen (Medien, Kantonsrat etc.) verantwortlich.

2.3.1.2 Leitorgan

Das Leitorgan beurteilt als politisch-strategisches Gremium die Vorschläge der Projektgruppe Technik auf ihre Wirksamkeit und Zielerreichung, unter Berücksichtigung der politischen Akzeptanz. Das Leitorgan funktioniert als vorberatendes Vernehmlassungsgremium zuhanden des Regierungsrates. Das Leitorgan stellt seine Anträge an das oberste Projektsteuerungsorgan.

Vorsitz:

- Regierungsrätin Esther Gassler, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement

Kantonsvertreter:

- Dr. Dieter Altenburger, Leiter Kirchenwesen, DBK
- André Grolimund, Chef Amt für Gemeinden, VWD
- Marcel Gehrig, Chef Steueramt, FD

Vertreter Kirchen (Vorstand SIKO):

- Ruedi Köhli, Präsident SIKO, Vertreter Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn
- Clemens Ackermann, Präsident des Christkatholischen Synodalverbandes Kanton Solothurn
- Verena Enzler, Präsidentin des Synodalrates der Evangelisch-Reformierten Kirche Kanton Solothurn
- Werner Berger, Vertreter der Evangelisch-Reformierten Kirche Kanton Solothurn
- Brigitta Köhl, Präsidentin der christkatholische Kirchengemeinde Region Olten
- Hans Leuenberger, Präsident der Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn
- Theres Mathys-Manz, Synodalrätin der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn
- Dominik Portmann, Aktuar SIKO, Verwalter Römisch-Katholische Synode des Kantons Solothurn
- Bernadette Rickenbacher, Präsidentin der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn

Die Projektleitung nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Leitorgans teil.

2.3.1.3 Projektleitung

Das Amt für Gemeinden (AGEM) zeichnet sich für die Gesamtprojektleitung verantwortlich. Zusammen mit der Beratungsfirma übernimmt das AGEM die operative Projektleitung. Sie ist zuständig für die Umsetzung der Projektziele, die Sicherstellung der Information sowie für die Kommunikation nach innen. Sie stellt das Projektcontrolling (Zielerreichung, Termine, Kosten) sicher. Sie koordiniert die Arbeiten und begleitet diese bei Bedarf. Zudem ist sie für die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die übergeordneten Organe zuständig. Der Gesamtprojektleiter leitet die Projektgruppe Technik.

Gesamtprojektleiter:

- Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, AGEM

Projektleiter extern:

- Dr. Michael Marti, Partner/Teilhaber, Ecoplan AG

2.3.1.4 Projektgruppe Technik

Die Projektgruppe Technik nimmt die fachliche Erarbeitung und Würdigung der technischen Vorschläge vor und beurteilt die finanziellen Auswirkungen der Reformelemente. Sie stellt ihre Anträge an das Leitorgan.

Leitung:

- Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, AGEM
- Dr. Michael Marti, Ecoplan AG, Projektleiter extern

Kantonsvertreter:

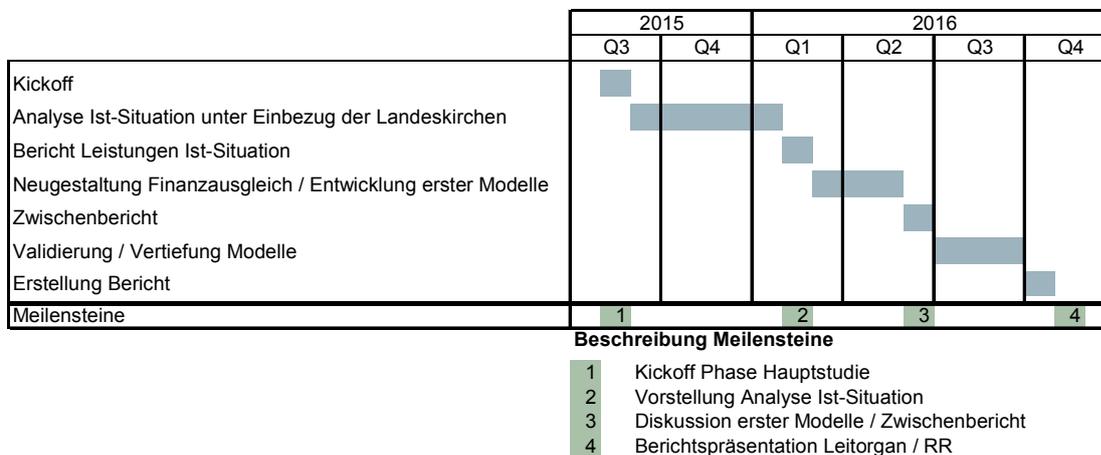
- Reto Bähler, Leiter Gemeindeorganisation / Recht, AGEM
- Kurt Burkhalter, Fachmann Finanzausgleich, AGEM

Vertreter Kirchen:

- Sonja Ruchti, Verwalterin der Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn
- Markus Leuenberger, Finanzverantwortlicher der Evangelisch-Reformierten Kirche Kanton Solothurn
- Dominik Portmann, Verwalter der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn
- Werner Good, Verwalter des christkatholischen Synodalverbandes Kanton Solothurn
- Richard Hürzeler, Verwalter der Reformierten Kirchgemeinde Solothurn
- Beat Fuchs, Präsident der Römisch-Katholischen Kirchgemeinde Niedergösgen
- André Hess, Verwalter der christkatholischen Kirchgemeinde Solothurn

2.4 Terminplanung

Die Zeitplanung für die Erstellung der Hauptstudie umfasst September 2015 bis rund Oktober 2016. Die nachfolgende Abbildung zeigt die verschiedenen Tätigkeiten im Rahmen der Hauptstudie.



Nach dem Kickoff wird unter Einbezug der Kirchen die Ist-Situation hinsichtlich der aktuellen Leistungen der Kirchgemeinden respektive insbesondere der Landeskirchen erarbeitet. Nach der Durchführung dieser Bestandsaufnahme gilt es eine Beurteilung dieser Leistungen nach Zweckmässigkeit und Notwendigkeit vorzunehmen. Das Resultat wird in einem ersten Bericht zusammengefasst und bildet die Grundlage für die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen. Die Entwicklung erster Modelle eines neuen Finanzausgleichs Kirchen werden bis Mitte 2016 erarbeitet und in einem weiteren Zwischenbericht dargelegt. In der zweiten Jahreshälfte 2016 werden die Lösungsmodelle vertieft und der Bericht zur Hauptstudie erstellt.

2.5 Kosten

2.5.1 Externe Kosten und Submission

Für die Realisierung dieses Projektes stehen beim Kanton nicht genügend personelle Ressourcen zur Verfügung. Das Projekt ist daher mit externer Unterstützung umzusetzen. Im Vordergrund stehen dabei Aufträge zur Erarbeitung von technischen Fachkonzepten aber auch unterstützende Tätigkeiten in der operativen Projektleitung (externe Projektleitung). Aufgrund der Vorstudie vom 7. Juli 2015 werden die Kosten für die Hauptstudie auf 145'800 Franken bis Ende 2016 geschätzt.

2.5.1.1 Freihändige Vergabe

Da der Gesamtwert des Auftrages den Betrag von 150'000 Franken für das Einladungsverfahren bei Dienstleistungen nicht erreicht, kann dieser im freihändigen Verfahren vergeben werden (§ 15 Abs. 1 Submissionsgesetz).

Auch im Hinblick auf die von der Firma Ecoplan AG bereits geleisteten Vorarbeiten anlässlich der Erstellung der Vorstudie sollen die externen Arbeiten an die Firma Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Bern, vergeben werden. Das AGEM wird mit der Firma Ecoplan AG auf der Grundlage der Vorstudie vom 7. Juli 2015 einen entsprechenden Vertrag abschliessen.

2.5.2 Interne Kosten

Die internen Kosten für das AGEM umfassen die Aufwände der Gesamtprojektleitung und der Projektmitglieder aus dem Amt für Gemeinden. Diese werden gesamthaft auf ein 25% Pensum während der Dauer des Projektes geschätzt.

2.5.3 Finanzierung

Die Kosten sind im AGEM-Globalbudget enthalten. Die Jahrest ranchen werden im jeweiligen Budget eingestellt. Die Finanzierung dieser Kosten erfolgt als Verwaltungskosten, welche als Vorabzug bei der jeweiligen Finanzausgleichssteuer in Abzug gebrachte werden (§ 76 Finanzausgleichsgesetz; BGS 131.71).

3. **Beschluss**

- 3.1 Der Bericht zur Vorstudie vom 7. Juli 2015 wird zur Kenntnis genommen.
- 3.2 Der Zielsetzung des NFA Kirchen SO (Ziffern 2.1 und 2.2) und der Projektorganisation nach Ziffer 2.3 wird zugestimmt.
- 3.3 Die unter Ziffer 2.3.1 vorgeschlagenen Personen für das Leitorgan, die Projektleitung, und die Projektgruppe Technik werden gewählt.
- 3.4 Das Mandat zur externen Projektunterstützung wird an die Firma Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern, vergeben. Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die vertragliche Vereinbarung zur Verpflichtung der externen Beratungsfirma abzuschliessen.
- 3.5 Die Entschädigung der Mitglieder der Projektorganisation, soweit sie ihr nicht von Amtes wegen angehören oder es sich um externe Beratung handelt, richtet sich nach § 3 Absatz 2 der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen (BGS 126.511.31). Die Auszahlung erfolgt über das Konto 300100/K3611 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)
 Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen (20; inkl. Versand an alle Projektmitglieder)
 Departement für Bildung und Kultur, Dr. Dieter Altenburger, Leiter Kirchenwesen
 Finanzdepartement, Marcel Gehrig, Chef Steueramt
 Solothurnische interkonfessionelle Konferenz SIKO, Ruedi Köhli, Präsident, Zwinglistrasse 9,
 2540 Grenchen
 Ecoplan AG, Dr. M. Marti, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern