

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Juli 2017

Nr. 2017/1226

Neuer Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO) Genehmigung Hauptstudie und Freigabe Phase Gesetzgebung; Ersatzwahl für den Vorsitz des Leitorgans

1. Ausgangslage

1.1 Veränderte Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat mit RRB Nr. 2015/1512 vom 22.09.2015 beschlossen, den Finanzausgleich Kirchen zu überarbeiten und nach den Grundsätzen des neuen Finanz- und Lastenausgleichs der Einwohnergemeinden (FILA EG) neu auszugestalten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass künftig mit weniger Geld aus der Finanzausgleichssteuer zu rechnen ist: In den letzten Jahren belief sich das Steueraufkommen aus der Finanzausgleichssteuer auf knapp 12 Mio. Franken. Durch die Umsetzung der Massnahme VWD_K19 sind die Mittel ab Einführungszeitpunkt der Reform bei 10 Mio. Franken zu deckeln.

Im Zuge der Diskussion um die im Februar 2017 vom Schweizer Volk abgelehnte Unternehmenssteuerreform III (USR III) hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 3. Februar 2017 mit RRB Nr. 2017/194 beschlossen, dass in Würdigung der gesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen respektive Synoden die Deckelung ab Reform auch von unten gelten soll. Den Kirchen soll also auch bei Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III ("Steuervorlage 17", Einführungszeitpunkt offen) eine jährliche Ausgleichssumme von 10 Mio. Franken (mit periodischer Anpassung nach dem Landesindex der Konsumentenpreise) garantiert sein.

1.2 Projektablauf Hauptstudie

Aufgrund der Erkenntnisse zur Vorstudie wurden in der ersten Phase der Hauptstudie strukturierte Befragungen mit den Vertretern der Synoden und einem repräsentativen Kreis von Kirchgemeinden der drei Landeskirchen durchgeführt, um eine Übersicht der Leistungen und Strukturen der Kirchen sowie deren Finanzierung zu erhalten.

Im Hinblick auf die Deckung der Finanzausgleichssteuer nach oben – und damit etwas weniger zur Verfügung stehende Mittel – wurden zudem alternative Finanzierungsmodelle für die gesellschaftlichen Leistungen der Synoden erarbeitet.

Schliesslich erfolgte die Modellierung des neuen Finanzausgleichs für die einzelnen Kirchgemeinden nach der Logik des neuen Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnergemeinden.

Mit der Genehmigung des Berichts kann das Gesetzgebungsverfahren (Erarbeitung Gesetzesvorlage, Botschaft und Entwurf) initiiert werden. Ziel ist es, ein neues Finanzausgleichssystem bei den Kirchgemeinden bis 2020 einführen zu können.

2. Ergebnisse Revisionsarbeiten und Freigabe Phase Gesetzgebung

2.1 Hauptstudie

Die Ergebnisse aus der Hauptstudie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

2.1.1 Eckpunkte neuer Finanzausgleich Kirchen

Die Grundverteilung der Mittel unter den drei Konfessionen erfolgt wie bisher nach Mitgliederzahlen. Innerhalb der Konfessionen sollen die Mittel wie bisher in drei Teilen ausgerichtet werden, nämlich als Sockelbeitrag nach Mitgliederzahlen der Kirchgemeinden (bisher 20 Prozent), nach Steuerkraft unter den Kirchgemeinden (bisher 40 Prozent) und nach den drei Landeskirchen zur Finanzierung von kantonalen, gesellschaftlichen Leistungen (bisher 40 Prozent). Diese bisher fixe Grundverteilung soll künftig periodisch im Rahmen von im Gesetz festzulegenden Bandbreiten und Kompetenzzuordnungen angepasst werden können.

Im eigentlichen Finanzausgleich der Kirchgemeinde wird der Steuerbedarf als Verteilungskriterium abgeschafft. Die Gelder (bisheriger Anteil 40 Prozent der Finanzausgleichssteuer) werden nur nach dem Kriterium der Steuerkraft ausgeglichen. Zusätzlich soll der Sockelbeitrag pro Mitglied weiter ausgerichtet werden. Welcher Anteil (der Gelder an die Kirchgemeinden) als Sockelbeitrag verteilt werden soll, können die Konfessionen künftig individuell bestimmen (Bandbreite von 20 bis 50 Prozent des Anteils an Kirchgemeinden).

Für die steuerkraftschwachen Kirchgemeinden werden als neue Elemente der Disparitätenausgleich und die Mindestausstattung eingeführt (analog zum Ressourcenausgleich bei den Einwohnergemeinden). Der Disparitätenausgleich stellt eine horizontale Umverteilung zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Kirchgemeinden dar und wird durch Kirchgemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft finanziert. Mit der Mindestausstattung soll garantiert werden, dass auch steuerkraftschwache Kirchgemeinden einen gewissen Mindeststandard an Leistungen erbringen können. Kirchgemeinden mit einer Steuerkraft unter einer definierten Schwelle erhalten einen Beitrag, damit sie diese Schwelle mindestens erreichen (vertikaler Ausgleich). Zudem wird ein Härtefallausgleich eingeführt, der Entlastungs- bzw. Belastungsgrenzen definiert. Diese legen fest, um wie viel Prozent eine Kirchgemeinde im neuen System im Vergleich zum alten System besser bzw. schlechter gestellt werden darf. Damit soll einerseits den Kirchgemeinden Zeit gegeben werden, auf die Anpassungen im Systemwechsel reagieren zu können. Andererseits wird damit erreicht, dass einzelne Kirchgemeinden nicht übermässig vom Ausgleich profitieren.

2.1.2 Leistungen der Synoden und ihre Finanzierung

Die Leistungen der Landeskirchen, welche aktuell aus der Finanzausgleichssteuer bezahlt werden (Anteil 40 Prozent), lassen sich in drei Gruppen kategorisieren: Sie umfassen einmalige Gebäudesubventionen aufgrund von Bauvorhaben bei Gebäuden in den Kirchgemeinden, die Finanzierung von kantonal ausgerichteten Fachstellen (u.a. Spezialpfarrämter wie Spital-, Notfall- oder Gefängnisseelsorge, Fachreferat Religionspädagogik) und Zuwendungen an private Institutionen (z.B. überregionale Lebens- und Beratungsstellen) sowie an innerkirchliche Strukturen (SIKO) und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.

Die öffentliche Berichterstattung zeigt auf, welche Leistungen die Kirchen erbringen: Mit einer Präzisierung der zu erbringenden Leistungen durch die Synoden auf Gesetzesstufe, kombiniert mit einem normierten Reporting gegenüber dem Kanton und einer gemeinsamen Leistungsbilanz der drei Landeskirchen gegenüber der Öffentlichkeit soll dem Informationsbedarf nach einem transparenten Leistungsausweis Rechnung getragen werden.

Mit der Zusage des Regierungsrates, dass den Kirchen auch bei der Einführung einer Nachfolgevorlage zur USR III 10 Mio. Franken zur Verfügung gestellt werden sollen, entschärft sich die Diskussion der Mittelkürzung bei den Kirchen. Damit entfällt respektive verringert sich auch der Handlungsbedarf zur Überprüfung von Gegenfinanzierungen durch weitere staatliche Mittel. Diese sind i.d.R. über Leistungsvereinbarungen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Dennoch stehen sowohl den Kirchgemeinden wie den Synoden in Zukunft weniger Mittel als heute zur Verfügung. Die Synoden erbringen im Mittel gesellschaftliche Leistungen mit einem Volumen von rund 4.25 Mio. Franken. Sie sind stärker auf die Gelder aus dem Finanzausgleich angewiesen als die Kirchgemeinden – bei Letzteren machen diese gut 10 Prozent ihres Gemeindesteueraufkommens aus. Um die geringere Zuweisung aus der Finanzausgleichssteuer zu kompensieren, sind von den Synoden die Optionen Effizienzsteigerungen und Verzichtsplanung anzugehen. Ziel soll dabei auch sein, die knapper werdenden Mittel zu Gunsten von Leistungen für Menschen gegenüber Sanierungen von Bauten zu priorisieren. Unbestritten ist zudem die Zielsetzungen, dass die Kernleistungen der Synoden nicht beeinträchtigt werden sollen.

2.1.3 Modellierung Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen sind die Kirchgemeinden der drei Konfessionen verschieden stark vom Systemwechsel betroffen. Bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden wirkt sich der Wechsel zu einem rein steuerkraftbasierten System stärker aus. Mit den neuen Elementen (Disparitätenausgleich und Mindestausstattung) lassen sich negative Folgen des Systemwechsels für steuerkraftschwache Kirchgemeinden abfedern. Mit dem Härtefallausgleich wird weiter sichergestellt, dass die Kirchgemeinden nicht zu stark entlastet bzw. belastet werden. Bei den reformierten Kirchgemeinden und auch bei den christkatholischen Kirchgemeinden sind die Auswirkungen geringer.

2.2 Beratung im Leitorgan

Das vom Regierungsrat eingesetzte vorberatende Leitorgan hat den Bericht am 29. Mai 2017 unter dem Vorsitz des federführenden Volkswirtschaftsdepartements hinsichtlich Zielerreichung, Wirksamkeit und politischer Akzeptanz wie folgt beraten:

- Der Bericht wurde vom Leitorgan gutheissen und dem Regierungsrat zur Genehmigung beantragt.

Aus der Beratung im Leitorgan ergab sich noch folgendes Anliegen, welches in den Bericht eingeflossen ist:

- Die Vertreter der SIKO wünschen, dass die Grundverteilung zwischen den Synoden und den Kirchgemeinden (derzeit 40 Prozent Synoden; 60 Prozent Kirchgemeinden) künftig flexibel angewendet werden kann, damit beispielsweise auch eine 50 Prozent zu 50 Prozent Verteilung möglich wäre. Angedacht ist eine Bandbreite zwischen 40 Prozent und 60 Prozent (d.h. es wäre eine Verteilung 40 Prozent Synoden; 60 Prozent Kirchgemeinden bis 60 Prozent Synoden; 40 Prozent Kirchgemeinden möglich). Es wird vorgeschlagen, dass die Grundverteilung alle vier Jahre vom Kanton auf Antrag der SIKO festgelegt wird.

2.3 Phase Gesetzgebung

2.3.1 Zielsetzung

Auf der Grundlage des Berichts über die Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen vom 27. Juni 2017 wird das zuständige Departement beauftragt, eine Gesetzesvorlage unter bedarfsweisem Einbezug der Projektgruppe Technik und des Leitorgans auszuarbeiten. Die Vernehmlassungsvorlage soll dem Regierungsrat im 4. Quartal 2017 vorgelegt werden.

2.3.2 Kosten und Ressourcen

Mit der Auftragsvergabe zum NFA Kirchen SO (RRB Nr. 2015/1512 vom 22. September 2015) wurde für die Umsetzungsarbeiten des Projekts externe Beratungskosten im Umfang von 145'800 Franken bis Ende 2016 veranschlagt. Aufgrund von Mehrleistungen der Firma Ecoplan AG in der Phase der Befragungen bei Kirchgemeinden sowie der mit der USR III verbundenen Auswirkungen wurden auf der Grundlage einer Zusatzofferte der Firma Ecoplan AG Zusatzkosten von insgesamt 25'000 Franken ausgelöst.

Für die Mitwirkung in der Phase Gesetzgebung von August 2017 bis Februar 2019 ist wiederum eine externe Begleitung durch die Firma Ecoplan AG, Bern, vorgesehen. Hierzu liegt eine Offerte vom 6. Juni 2017 im Umfang von 87'000 Franken vor.

2.3.2.1 Beurteilung Submissionsverfahren

Der Auftrag zur Erstellung einer Hauptstudie wurde seinerzeit auf der Grundlage einer Offerte der Firma Ecoplan AG vom 16. Dezember 2015 über 145'800 Franken wegen Nichtüberschreitens des Schwellenwertes freihändig vergeben. Die abgerechneten Kosten zur Hauptstudie betragen gemäss Ziffer 2.3.2 nun insgesamt rund 171'000 Franken. Zusammen mit diesen Kosten für die Hauptstudie und den nun offerierten weiteren Leistungen in der Höhe von 87'000 Franken für eine Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren beläuft sich der Gesamtwert des Auftrags nun voraussichtlich auf gegen 260'000 Franken.

Wegen der Abhängigkeit der Finanzausgleichssteuer von der Ausgestaltung der USR III im Kanton Solothurn erfuhr das vorliegende Projekt bis zum Frühjahr 2017 eine 6-monatige Verzögerung. Dieses unvorhersehbare Ereignis sowie der Auftrag des Kantonsrats zur raschmöglichen Umsetzung der Massnahme VWD_K19 bewirken nun eine vermehrte Dringlichkeit, welche eine rasche (freihändige) Beschaffung von externen Dienstleistungen in diesem Projekt bedingt:

Je früher der Kanton die neue Finanzausgleichsgesetzgebung für die Kirchen vor der Inkraftsetzung der Nachfolgevorlage zur USR III umsetzen kann, desto eher können deutliche (indirekte) Entlastungen für die allgemeine Staatskasse aufgrund der dann gültigen Deckelung der Finanzausgleichssteuer bei 10 Mio. Franken (Umsetzung der Massnahme VWD_K14) erzielt werden. Die Voraussetzungen für die freihändige Vergabe nach § 15 Abs. 2 Bst. e Submissionsgesetz sind damit erfüllt.

Zudem gehört die Neugestaltung dieses Finanzausgleichs zu den politischen Schwerpunkten des Regierungsrates sowohl der laufenden wie wohl auch der künftigen Legislatur (vgl. B.1.7.1. Legislaturplan 2013-2017).

Auch im Hinblick auf die von der Ecoplan AG bereits geleisteten Arbeiten wäre ein nachträgliches Einladungsverfahren oder gar ein offenes oder selektives Submissionsverfahren zeitraubend und daher nicht zweckdienlich.

Der Nachfolgeauftrag zur Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren soll daher an die Firma Ecoplan AG auf der Grundlage der vorliegenden Offerte vom 6. Juni 2017 vergeben werden.

3. Ersatzwahl für Vorsitz Leitorgan

Mit RRB Nr. 2015/1512 vom 22. September 2015 wurden als Vorsitzende des Leitorgans Regierungsrätin Esther Gassler, als Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement und in ihrer Funktion als für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departementsvorsteherin, gewählt.

Per 1. August 2017 wird Brigit Wyss neue Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements. Als Ersatz für Esther Gassler soll daher Brigit Wyss als designierte Regierungsrätin und Volkswirtschaftsdirektorin und in ihrer Rolle als für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departementsvorsteherin per 1. August 2017 als Vorsitzende des Leitorgans des Projektes NFA Kirchen SO gewählt werden.

4. Beschluss

- 4.1 Der Bericht Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen vom 27. Juni 2017 wird genehmigt
- 4.2 Die Phase Gesetzgebung wird freigegeben.
- 4.3 Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die Vereinbarung zur Fortsetzung der externen Beratungsdienste mit der Firma Ecoplan AG abzuschliessen.
- 4.4 Die Arbeit der bisherigen Vorsitzenden des Leitorgans Regierungsrätin Esther Gassler, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement, wird bestens verdankt.
- 4.5 Als Vorsitzende des Leitorgans wird per 1. August 2017 gewählt:
 - Brigit Wyss, designierte Regierungsrätin und Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Bericht Ecoplan, Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen vom 27. Juni 2017

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2, js)
 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