

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juli 2018

Nr. 2018/1120

Neuer Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO); Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Einleitung

Mit RRB Nr. 2018/254 vom 27. Februar 2018 haben wir den in Zusammenarbeit mit der Solothurnischen interkonfessionelle Konferenz (SIKO) erarbeiteten Vernehmlassungsentwurf zum neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO); Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) in erster Lesung beraten und beschlossen.

Das Volkswirtschaftsdepartement wurde darin ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 30. Mai 2018. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben:

- Christkatholische Kirchgemeinde Grenchen (CK Gre)
- Christkatholische Kirchgemeinde Region Olten (CK Olt)
- Christkatholische Kirchgemeinde Schönenwerd (CK SNI)
- Christkatholische Kirchgemeinde Solothurn (CK Sol)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Dornach (ER Dor)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Erlinsbach (ER Erl)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Gäu (ER Gäu)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Grenchen-Bettlach (ER Gre)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Niederamt (ER Nie)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Olten (ER Olt)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Oristal (ER Ori)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Seewen (ER See)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Thal (ER Tha)
- Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Thierstein (ER Thi)

- Römisch-katholische Kirchgemeinde Bellach (RK Bel)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Bettlach (RK Bet)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Dulliken (RK Dul)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Erlinsbach (RK Erl)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Kleinlützel (RK Kle)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Kriegstetten-Gerlafingen (RK Kri)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Metzerlen (RK Met)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Oberbuchsiten (RK Obb)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Oberdorf (RK Obe)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Olten (RK Olt)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Rodersdorf (RK Rod)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Selzach (RK Sel)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Solothurn (RK Sol)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde St. Niklaus (RK Nik)
- Römisch-katholische Kirchgemeinde Trimbach-Wisen (RK Tri)
- Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO)
- Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSo)
- CVP Kanton Solothurn (CVP)
- Evangelische Volkspartei (EVP)
- FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (FDP)
- Grüne Kanton Solothurn (Grü)
- Sozialdemokratische Partei des Kantons Solothurn (SP)
- SVP Kanton Solothurn (SVP)
- Buser Kurt, Präsident, Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Oristal (ER Ori P)
- Buser Ute, Privatperson, Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Oristal (BUS)
- Freidenker-Vereinigung Sektion Solothurn/Grenchen (FVS)
- Obergericht des Kantons Solothurn (OGer)

2. Ergebnis der Vernehmlassung

2.1 Überblick

Der der Vernehmlassung beigefügte Fragebogen zum NFA Kirchen SO ergibt in der Übersicht folgende Ergebnisse:

Reformelemente (Fragen)	Antworten		mit Vorbehalt		Negativ		Total Antworten		Keine		Total * Teilnehmer
	Positiv										
	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	
1 - Grundsätzliches	25	71.4%	7	20.0%	3	8.6%	35	100%	5	14.3%	40
2 - Ressourcenausgleich	18	51.4%	9	25.7%	1	2.9%	28	100%	12	34.3%	40
3 - Zusammenschlüsse	11	31.4%	20	57.1%	1	2.9%	32	100%	8	22.9%	40
4 - Anteil Kantonalorganisationen	7	20.0%	25	71.4%	2	5.7%	34	100%	6	17.1%	40
5 - Finanzausgleichsfonds / Finanzierung	14	40.0%	12	34.3%	2	5.7%	28	100%	12	34.3%	40
6 - Steuerung	14	40.0%	13	37.1%	0	0.0%	27	100%	13	37.1%	40
7 - Finanzielle Auswirkungen	13	37.1%	10	28.6%	6	17.1%	29	100%	11	31.4%	40

* ohne Stellungnahme Obergericht.

Von den 41 Stellungnahmen entfallen 29 auf Kirchgemeinden (rund 30% der Kirchgemeinden), zwei auf Verbände, sechs auf im Kantonsrat vertretene Parteien, zwei auf Privatpersonen, eine auf einen Verein und eine auf das Obergericht. Das Obergericht hat sich nicht materiell an der Vernehmlassung beteiligt.

Bezogen auf alle beantworteten Fragebögen bewerten mehr als zwei Drittel oder 25 von 35 antwortenden Vernehmlassungsteilnehmer den neuen Finanzausgleich im Grundsatz als positiv. Weitere 20 Prozent (7) äussern Vorbehalte, während knapp 9 Prozent oder 3 Vernehmlassungsteilnehmer den vorgeschlagenen neuen Finanzausgleich grundsätzlich negativ sehen.

2.2 Ergebnisse nach Reformelementen

Werden die Antworten nach den Reformelementen (Fragen) betrachtet, zeigt sich, dass das steuerkraftbasierte Ausgleichsinstrument ("*Ressourcenausgleich*") mit dem 3-stufigen Disparitätenausgleich, der Mindestausstattung und der Restsummenverteilung unter den Kirchgemeinden mehrheitlich positiv beurteilt wird.

Beim Thema "*Zusammenschlüsse*" fällt auf, dass sich die Vorbehalte nicht gegen die Eliminierung von Fusionsnachteilen im Finanzausgleich richten, sondern eine konfessionsgetrennte Finanzierung solcher Nachteile gewünscht wird.

Auch beim Thema der Verwendung des "*Anteils der Kantonalorganisationen*" begründen sich die Vielzahl der Vorbehalte überwiegend mit der Forderung, dass der Gesetzgeber keine oder grosszügigere Bandbreiten bei der Zweckbestimmung der Mittelverwendung festlegen soll.

Thema "Kirchgemeindefinanzausgleichsfonds": Die Deckelung der Erträge aus der Finanzausgleichssteuer sowie der damit verbundenen Fondslösung wird mit relativem Mehr begrüsst, allerdings werden ähnlich viele, sehr unterschiedliche Vorbehalte angezeigt: Die Vorbehalte reichen von einem Verzicht auf eine "Deckelung nach unten", der Sorge nach überhöhten Vollzugskosten, dem Wunsch nach einem höheren Fondsbestand bis hin zu einem Verzicht auf die

Umsetzung der vom Kantonsrat beschlossenen Massnahme VWD_K19, d.h. also der Nichtbeachtung der Begrenzung der Mittel nach oben.

Die Mechanismen zur "*Steuerung*" des neuen Finanzausgleichs werden grundsätzlich begrüsst. Vorbehalte – vor allem von Kirchgemeinden – betreffen die vorgeschlagene Regelung zur flexiblen statt wie bisher fixen Grundaufteilung der Mittel zwischen den Kirchgemeinden und den Kantonalorganisationen. Der Gesetzesvorschlag sieht eine Bandbreite von 40 Prozent bis 60 Prozent.

Eine Mehrheit beurteilt die *finanziellen Auswirkungen* der Reform positiv. Sechs (ressourcenstarke) Kirchgemeinden stehen der Reform wegen der finanziellen Auswirkungen negativ gegenüber, davon lehnen drei Kirchgemeinden die Reform in der vorliegenden Form darum explizit ab.

2.3 Ergebnisse nach Vernehmlassergruppen

2.3.1 Kirchgemeinden

Die 29 Kirchgemeinden, welche Stellungnahmen zur Vernehmlassung abgegeben haben, setzen sich aus 15 römisch-katholischen, 10 evangelisch-reformierten und 4 christ-katholischen Kirchgemeinden zusammen.

18 Kirchgemeinden stehen der Vorlage im Grundsatz positiv gegenüber, 4 Kirchgemeinden äussern Vorbehalte, 3 Kirchgemeinden lehnen die Vorlage ab, 4 Kirchgemeinden haben keine Meinung dazu geäussert.

- Bei den 15 *römisch-katholischen* Kirchgemeinden (Rücklauf 20 Prozent) beurteilen 11 Kirchgemeinden die Reform grundsätzlich positiv. Positiv gewertet werden die vorgeschlagene Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs, die Regelungen zur Besitzstandswahrung bei Fusionen, die Finanzierung mit Deckelung nach unten und die Fondslösung. Vorbehalte bestehen bezüglich der prozentualen Gewichtung des Leistungskatalogs der Kantonalorganisationen, und zwar wird insbesondere auch die Bandbreite für Investitionen von 15 Prozent als zu tief beurteilt. 7 Gemeinden wünschen, dass von einer flexiblen Grundverteilung der Gelder zwischen Kantonalorganisationen und Kirchgemeinden abgesehen wird oder zumindest die Bandbreite dieser Grundverteilung (vorgeschlagen ist 40 Prozent bis 60 Prozent) enger gefasst wird. Schliesslich lehnen drei ressourcenstarke Gemeinden die Vorlage in der vorliegenden Form ab, unter anderem auch weil sie den Wegfall des Steuerbedarfs bemängeln, der ihre Fixkosten oder "Zentrumslasten" (bei Kirchgemeinden mit mehreren Pfarreien) respektive Kosten für grosse Sakralbauten bislang berücksichtigt habe. Auch eine eigene Abgabe an ressourcenschwache Gemeinden wird kritisch gesehen.
- Bei den 10 *evangelisch-reformierten* Kirchgemeinden (Rücklauf: 45 Prozent) beurteilen deren 6 Kirchgemeinden die Stossrichtung der Reformvorlage positiv, insbesondere die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs wird von 4 Kirchgemeinden begrüsst. 3 Kirchgemeinden äussern Vorbehalte: Gewünscht werden in der definitiven Vorlage Anpassungen für eine konfessionsspezifische Finanzierung der Besitzstandsregelung bei Fusionen sowie die Aufhebung der prozentualen Gewichtung im Leistungskatalog der Kantonalorganisationen. Auch wird die Bandbreite für die Investitionsbeiträge an Kirchenbauten als zu tief erachtet.
- Bei den 4 *christ-katholischen* Kirchgemeinden (Rücklauf: 100% Prozent) ist das Bild wie folgt: Eine Kirchgemeinde begrüsst den Gesetzesentwurf im Grundsatz, eine Kirchgemeinde hat Vorbehalte, 2 Kirchgemeinden äussern sich nicht dazu. Der Ressourcenausgleich scheint akzeptiert. Ein Vorbehalt wird gegenüber der vorgeschlagene

nen Besitzstandsregelung für sogenannte "Zentrumskirchgemeinden" gemacht, respektive 2 weitere Kirchgemeinden wollen, dass eine konfessionsspezifische Finanzierung einer solchen Besitzstandsregelung erfolgen soll. Weiter sprechen sich auch hier 2 Kirchgemeinden für die Aufhebung der prozentualen Gewichtung beim Leistungskatalog der Kantonalorganisation aus.

2.3.2 Verbände

Sowohl der Verbund der drei Landeskirchen, die Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO) als auch die beiden Gemeindeverbände, der Verband der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und der Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSo), welche eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben haben, stimmen der Stossrichtung des Reformentwurfs zu. Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen die steuerkraftbasierten Ausgleichsmechanismen, die Steuerungsinstrumente mit den Möglichkeiten der Eigensteuerung sowie die finanziellen Auswirkungen des Reformvorschlages. Die SIKO will weiter eine konfessionsspezifische Verrechnung der Finanzierungskosten bei der vorgeschlagenen Besitzstandsregelung für Fusionen sowie eine präzisere Regelung derselben auf Gesetzesstufe. Die prozentuale Gewichtung des Leistungskatalogs, welche wir anstelle der Einführung von Leistungsaufträgen vorgeschlagen haben, wird von den Verbänden nicht unterstützt. Auch wird eine einfache Leistungsbilanz angeregt, deren Erstellung geringe Verwaltungskosten verursacht. VSEG und VGSo erachten die Verwendung allfälliger überschüssigen Mittel für den Finanzausgleich der Einwohnergemeinden als systemfremd, was indirekt der Nichtumsetzung der Massnahme VWD_K19 (Massnahmenplan 2014) gleichkommt, welche eine Begrenzung der Verwendung der Finanzausgleichssteuer für die Kirchgemeinden vorsieht, um den Staatshaushalt mit den verbleibenden Mitteln anteilig entlasten zu können. Die SIKO erachtet die auf Stufe Gesetz vorgeschlagene Festlegung des Leistungskatalogs, der von den Kantonalorganisationen zu erbringen ist, sowohl von ihrer Strukturierung her als auch bezüglich der geforderten geografischen (kantonalen und regionalen) Wirkung als zu einengend und schlägt stattdessen eine thematisch wie auch wirkungsmässig allgemeinere und breitere Verwendung vor.

2.3.3 Politische Parteien

Alle Parteien stimmen der Reform im Grundsatz zu, wobei die SP die vorgeschlagene Deckelung von 10 Mio. Franken nach oben wie unten als nicht zweckmässig erachtet. Der vorgeschlagene Ausgleichsmechanismus wird über alle Parteien hinweg unterstützt, wobei von Seiten der SVP eine generelle Vereinfachung der Mechanik zwecks günstigerem Vollzug angeregt wird. Bezüglich der übrigen Reformvorschläge ergibt sich unter den Parteien kein einheitliches Bild: Für die Vorschläge zur Regelung über die Besitzstandsregelung bei Zusammenschlüssen wird mit Ausnahme der SVP grundsätzliche Zustimmung signalisiert, wobei EVP, FDP und Grüne hier auch Vorbehalte anbringen, die bereits vorgängig bei anderen Vernehmlassungsteilnehmern erörtert wurden. Die CVP schlägt im Weiteren eine moderatere Grundverteilung zwischen Kirchgemeinden und Synoden vor. Die vorgeschlagene Festlegung der Aufgabenfelder und deren Verwendung durch die Kantonalorganisationen wird von den Parteien im Grundsatz begrüsst. Die FDP lehnt jedoch die prozentuale Gewichtung und damit eine von Gesetzes wegen vorgegebene Priorisierung der Aufgabenfelder ab, die Grünen regen andererseits noch genauere Umschreibungen dieser Aufgabenfelder auf Gesetzesstufe an. Schliesslich unterstützen CVP, EVP und FDP die vorgeschlagene Regelung zum 10 Mio. Franken-Deckel nach unten wie nach oben. Die Grünen erachten eine andere Begrenzung respektive eine degressive Ausgestaltung dieser Summe als sachgerechter und würden eine Lösung mit Leistungsvereinbarungen bevorzugen. Die SP lehnt die Finanzierung einer allfälligen Lücke mit Mitteln aus der allgemeinen Staatskasse ab, auch die SVP beurteilen diese Regelung u.a. wegen den fallenden Mitgliederzahlen negativ.

2.3.4 Weitere

Neben zwei Privatpersonen hat auch die Freidenker-Vereinigung zur Vorlage Stellung bezogen. Die Vereinigung äussert sich zur Vorlage auch grundsätzlicher Natur. Bezogen auf die konkreten Reformvorschläge begrüsst sie die Begrenzung "nach oben" bei 10 Mio. Franken als richtigen Schritt. Auch die Regelungen zum Leistungskatalog bei den Kantonalorganisationen werden begrüsst. Dagegen äussert sie ihr Unverständnis gegenüber einer Deckelung nach unten und deren allfällige Alimentierung mit allgemeinen Staatsmitteln.

3. Erwägungen

Der Regierungsrat nimmt die Ergebnisse aus der Vernehmlassung zu einem neuen Finanzausgleich Kirchen zur Kenntnis. Die grundsätzliche Zustimmung von mehr als zwei Dritteln der Vernehmlassungsteilnehmer und der respektable Rücklauf sind erfreulich. Gestützt auf diesem Ergebnis ist Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen und Personen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Bericht zur Vernehmlassung über den neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO) vom 19. Juni 2018

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 3842)
 Departemente (4)
 Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen (4)
 Departement für Bildung und Kultur, Leiter Kirchenwesen
 Finanzdepartement, Chef Steueramt KSTA
 Übrige Mitglieder Leitorgan Projektorganisation NFA Kirchen SO (12; *Versand durch Amt für Gemeinden*)
 Gemeinden und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (41; *Versand durch Amt für Gemeinden*)
 Ecoplan AG, Dr. M. Marti, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern