

# ***Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden: Kenntnisnahme Wirksamkeitsbericht 2019***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 2. April 2019, RRB Nr. 2019/574

## **Zuständiges Departement**

Volkswirtschaftsdepartement

## **Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Gesetzliche Grundlagen.....	5
1.2 Vorgehen Berichterstellung.....	5
2. Erwägungen .....	6
2.1 Ergebnisse Wirksamkeitsbericht.....	6
2.2 Zentrumslastenabgeltung Städte .....	7
3. Auswirkungen.....	7
4. Rechtliches .....	7
5. Antrag.....	8
6. Beschlussesentwurf.....	9

## Beilage

Wirksamkeitsbericht 2019, Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn, Schlussbericht vom 5. März 2019 (Download des Berichts in Farbe unter [www.agem.so.ch](http://www.agem.so.ch) -> Gemeindefinanzen -> Gemeindefinanzen aktuell)

## **Kurzfassung**

Der Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA) wurde per 1. Januar 2016 eingeführt. Gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG) vom 30. November 2014 (BGS 131.7) hat der Regierungsrat nach Ablauf des dritten Vollzugsjahres dem Kantonsrat einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen. Erstmals gilt es also in diesem Jahr einen solchen Bericht vorzulegen.

Der Wirksamkeitsbericht hat Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der vergangenen Periode zu geben und mögliche Massnahmen für die kommende Periode aufzuzeigen.

Mit dem Ziel eine unabhängige Sicht einzuholen, ist der Auftrag zur Erstellung des Wirksamkeitsberichts an die Firma B,B,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel, erteilt worden.

Nach der Beurteilung der Firma B,B,S. erhält der im Jahr 2016 eingeführte solothurnische Finanz- und Lastenausgleich gute Noten: Die Struktur des Finanzausgleichs ist zielführend und transparent und die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichssystems werden durch die Ausgleichsinstrumente und deren Ausgestaltung erreicht. Grundsätzliche Änderungen sind daher zum jetzigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch nötig.

Diese positive Beurteilung nehmen wir erfreut zur Kenntnis. Dieses Reformvorhaben, welches gleichzeitig auch die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs bei den Besoldungskosten der Volksschule vorsah, stellte ein zentrales Reformvorhaben der Legislatur 2013-2017 dar. Mit seinem Gelingen wurde die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatsebenen und der Zusammenhalt des Kantons gestärkt.

Die Vorschläge, wonach die Abschöpfungsquote bei ressourcenstarken Gemeinden sowie die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Gemeinden angemessen gesenkt werden sollte wie auch, dass der Beitragsprozentsatz für die Schülerpauschalen wie bisher beibehalten werden soll, nehmen wir im Hinblick auf die anstehende Beschlussfassung des Kantonsrats im dritten Quartal 2019 zu "Botschaft und Entwurf zum Finanz- und Lastenausgleich 2020" zur Prüfung entgegen.



Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Kenntnisnahme des Wirksamkeitsberichts 2019 im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden.

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA) wurde per 1. Januar 2016 eingeführt. Die Abgaben und Beiträge zum FILA für das Jahr 2019 wurden mit Verfügung vom 16. Januar 2019 nun bereits zum vierten Mal eröffnet. Der FILA für das Jahr 2020 ist in Vorbereitung und die dazu gehörigen Steuerungsgrössen sollen wie üblich im Verlauf des dritten Quartals 2019 dem Kantonsrat zur jährlichen Beschlussfassung vorgelegt werden.

Gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG) vom 30. November 2014 (BGS 131.73) hat der Regierungsrat nach Ablauf des dritten Vollzugsjahres, also nach Ablauf des Jahres 2018, dem Kantonsrat einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen. Die Bestimmung nach § 4 FILAG EG lautet wie folgt:

#### *§ 4 Wirksamkeitsbericht*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat überprüft periodisch, erstmals nach Ablauf von drei Vollzugsjahren, die Erfahrungen und Auswirkungen dieses Gesetzes. Er legt dem Kantonsrat nach einer Überprüfung und Konsultation des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden einen Wirksamkeitsbericht vor.

<sup>2</sup> Der Wirksamkeitsbericht umfasst mindestens folgende Bereiche:

- a) das Finanz- und Lastenausgleichssystem;
- b) die Volksschule;
- c) die soziale Sicherheit.

<sup>3</sup> Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert mögliche Massnahmen für die kommende Periode.

Weiter ist im Volksschulgesetz (VGS) vom 14. September 1969 (BGS 413.111) im Zusammenhang mit den Schülerpauschalen folgende Bestimmung zusätzlich relevant:

#### *§ 47<sup>bis</sup>*

#### *Schülerpauschalen*

...

<sup>4</sup> Der Kantonsrat legt auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts gemäss § 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30. November 2014 den Beitragsprozentsatz jeweils für vier Jahre fest.

Erstmals gilt es somit in diesem Jahr dem Kantonsrat einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen. Damit dieses Geschäft vor der nächsten Beschlussfassung zu den Steuerungsgrössen 2020 (normalerweise im dritten Quartal) beschlossen werden kann, wurden die Arbeiten zur Erstellung des Wirksamkeitsberichts bereits im Verlauf des letzten Jahres vom federführenden Amt für Gemeinden in Angriff genommen.

### 1.2 Vorgehen Berichterstellung

Nach Rücksprache mit der Finanz- und Lastenausgleichskommission vom 25. Mai 2018 und mit dem Ziel eine unabhängige Sicht einzuholen, ist der Auftrag zur Erstellung des Wirksamkeitsberichts nach einem Offertverfahren an die Firma B,B,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel, erteilt worden.

Der Auftrag und die Methodik der Berichterstellung ist im Wirksamkeitsbericht (vgl. Ziffer 1 und 2 auf den Seite 7 und 8) dargestellt. Die Arbeiten zur Berichterstellung erfolgten im Zeitraum

Oktober 2018 bis Februar 2019 unter Einbezug einer technischen Begleitgruppe aus Gemeinde- und Kantonsvertretern.

Der Wirksamkeitsbericht wurde am 1. März 2019 durch die Finanz- und Lastenausgleichskommission in zustimmenden Sinne zu Händen des Regierungsrats verabschiedet.

Am 14. März 2019 fand nach der Vorgabe von § 4 Abs. 1 FILAG EG zudem die Konsultation beim Vorstand des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) statt, welcher den Bericht ebenfalls zustimmend zur Kenntnis genommen hat.

## **2. Erwägungen**

### **2.1 Ergebnisse Wirksamkeitsbericht**

Gemäss den Erläuterungen in Botschaft und Entwurf zu § 4 FILAG EG soll der Wirksamkeitsbericht:

1. Die Auswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs aufzeigen, insbesondere soll er Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs (§ 2 FILAG EG) in der vergangenen Periode geben und mögliche Korrekturmassnahmen für die kommende Periode vorschlagen.
2. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts gilt es bezüglich des Ressourcenausgleichs die Veränderungen im Pro-Kopf-Ergebnis des Steuerertrages (Steuerkraft) und bei den Steuerfüssen zu prüfen.
3. Aufgrund ihrer Bedeutung innerhalb eines kommunalen Finanzhaushalts sind für den Bereich Volksschule die Entwicklung der Bildungskosten unter Berücksichtigung der Finanzierung mit Schülerpauschalen und im Bereich soziale Sicherheit die Kostenentwicklung und deren Wirkung auf die Gemeindehaushalte zu evaluieren.
4. Der Wirksamkeitsbericht soll den Kantonsrat in die Lage versetzen, erstens die Zielkonformität des Ausgleichs feststellen zu können und zweitens die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden bei Bedarf anzupassen.

Gemäss Gesamtbeurteilung der Firma B,B,S. (vgl. Bericht, Seiten 5 und 58) wird der im Jahr 2016 eingeführte solothurnische Finanz- und Lastenausgleich als sehr gut beurteilt: Die Struktur des Finanzausgleichs sei zielführend und transparent und die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichssystems nach § 2 FILAG EG würden durch die Ausgleichsinstrumente und deren Ausgestaltung erreicht. Grundsätzliche Änderungen seien daher zum jetzigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch nötig.

Dieses positive Urteil nehmen wir erfreut entgegen, zumal die Reform, welche die gleichzeitige Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs bei den Besoldungskosten der Volksschule und die Einführung von Schülerpauschalen zum Ziel hatte ein zentrales wie auch finanziell gewichtiges Reformvorhaben der letzten Legislatur darstellte. Die Reform hat die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden - wie im Legislaturplan 2013-2017 als Zielsetzung formuliert - gefestigt. Dank der grösseren Solidarität der finanzstarken Gemeinden und des Kantons mit den finanzschwächeren Gemeinden konnte der Zusammenhalt im Kanton gestärkt werden.

Die Vorschläge, wonach die Abschöpfungsquote (Grenzabschöpfungsquote bei ressourcenstarken Gemeinden) nach Auslaufen der Härtefallregelung sowie die Mindestausstattung (für die ressourcenschwachen Gemeinden) angemessen gesenkt werden sollen, werden wir im Zusammenhang mit unserer Vorlage Botschaft und Entwurf zu den Steuerungsgrössen 2020 prüfen. Wie bereits im Wirksamkeitsbericht (vgl. Seite 5) erwähnt, sind die Empfehlungen der Firma B,B,S. unter der Annahme erfolgt, dass kein zusätzlicher Ausgleich für die STAF-Steuerfälle über den Finanz- und Lastenausgleich abgewickelt wird. Im Weiteren gilt es dabei auch zu prü-

fen, inwieweit bei einer Verschiebung dieser Steuerungsgrössen das mittelfristige Ziel einer paritätischen Finanzierung des FILA durch ressourcenstarke Gemeinden und Kanton so weiterverfolgt werden kann.

Im Weiteren teilen wir die Einschätzung der Firma B,B,S. wonach eine Anpassung des Beitragsprozentsatzes bei den Schülerpauschalen aufgrund der im Wirksamkeitsbericht (vgl. Seite 60) festgestellten Sachlage für die nächste 4-jährige Wirksamkeitsperiode nicht angezeigt ist.

## 2.2 Zentrumslastenabgeltung Städte

Die Überlegungen zur Zentrumslastenabgeltung von Seiten B,B,S. sind auf Seite 43 des Wirksamkeitsberichts dargelegt. Wie im Bericht erwähnt, wird die Frage der Aufteilung der Prozentanteile ausserhalb dieses Wirksamkeitsberichts angegangen.

Aufgrund der kontroversen Diskussionen im Kantonsrat vom 4. September 2018 bezüglich der Aufteilung der Zentrumslastenabgeltung unter den Städten wurde klar, dass für die künftige Ausrichtung dieser Abgeltung eine allseits akzeptierte Lösung gefunden werden muss. Das Volkswirtschaftsdepartement hatte daher im Anschluss an die Beschlussfassung des Kantonsrates zu den Steuerungsgrössen 2019 im Finanz- und Lastenausgleich zu einer Zusammenkunft mit den drei Stadtpräsidenten geladen. An der Besprechung vom 23. Oktober 2018 wurde als gemeinsamer Nenner die Fortführung der bisherigen rechnerischen Herleitung der Aufteilung der Zentrumslastenabgeltung, allerdings unter Aktualisierung der Nutzerzahlen, gutgeheissen. Für eine alternative Aufschlüsselung der Zentrumslastenabgeltung nach einem politischen Schlüssel (Drittelerung oder andere pauschale prozentuale Verteilung) konnte keine gemeinsame Übereinkunft erzielt werden.

Unter Federführung des Amtes für Gemeinden sind daher Arbeiten in Gang, welche zusammen mit der Fachhochschule Nordwestschweiz aktuelle Nutzerzahlen in ausreichend breit ausgewählten Kultur- und Sportstätten dieser drei Zentren erheben und auswerten sollen. Geplant ist auch die Schaffung einer technischen Begleitgruppe u.a. mit den Vertretern der drei städtischen Finanzverwaltungen. Zu beachten ist, dass diese Messungen der Nutzerzahlen und Abonnementszahlen über einen bestimmten Zeitraum erhoben werden müssen, so dass mit abschliessend repräsentativen Daten nicht vor Mitte 2020 gerechnet werden kann. In Anbetracht dessen ist davon auszugehen, dass die derzeitige Verteillogik noch ein bis maximal zwei Vollzugsjahre fortgeführt wird.

## 3. Auswirkungen

Mit dem Vorliegen des Wirksamkeitsberichts zur Kenntnisnahme ergeben sich keine spezifischen personellen oder finanziellen Auswirkungen, welche nicht bereits in dem IAFP 2020-2023 eingeflossen sind.

Aufgrund dieser Vorlagen ergeben sich keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden. Diese ergeben sich im Anschluss aufgrund der jährlich in der September-Session des Kantonsrates neu zu beschliessenden Steuerungsgrössen zum Finanz- und Lastenausgleich respektive mit der Beschlussfassung durch den Kantonsrat zum Beitragsprozentsatz 2020-2023 nach 47<sup>bis</sup> VGS.

## 4. Rechtliches

Nach § 148 Absatz 1 Bst. a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996 (BGS 113.111) sind Kantonsratsbeschlüsse, die lediglich auf Kenntnisnahme lauten, vom fakultativen Referendum ausgenommen.

8

**5. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland FÜRST  
Landammann

Andreas ENG  
Staatsschreiber

## 6. **Beschlussesentwurf**

### **Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden: Kenntnisnahme Wirksamkeitsbericht 2019**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30. November 2014<sup>1)</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. April 2019 (RRB Nr. 2019/574), beschliesst:

Vom Wirksamkeitsbericht 2019 im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden wird Kenntnis genommen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

#### **Verteiler KRB**

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (6)

Finanz- und Lastenausgleichskommission (8; *Versand durch Amt für Gemeinden, WYS*)

Staatskanzlei (3; eng, rol, ett)

Parlamentsdienste

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsstelle, Bollacker 9,  
4564 Obergerlafingen

B,B,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Frau Miriam Frey, Mandatsleiterin, Aeschengraben 9,  
4051 Basel

<sup>1)</sup> BGS 131.73