

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Januar 2020

Nr. 2020/67

KR.Nr. A 0170/2019 (VWD)

Auftrag Fraktion SP/junge SP: Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs im kantonalen Finanz- und Lastenausgleich Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird gebeten, den Zentrumslastenausgleich im kantonalen Finanz- und Lastenausgleich (FILA) tiefgreifend zu überprüfen und dem Kantonsrat eine oder mehrere Varianten zur heutigen Systematik, Methodik und Dotierung vorzulegen.

2. Begründung

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) im Jahr 2014 wurde im kantonalen FILA ein Zentrumslastenausgleich eingeführt. Bei dieser dritten Ausgleichskomponente (neben dem geografisch-topografischen und dem sozio-demografischen Ausgleich) geht es um die nicht abgegoltene Leistungen der Zentren in den Aufgabenbereichen Kultur und Freizeit, welche diese Gemeinden zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen. Der Ausgleich als solcher ist bis heute grundsätzlich unbestritten.

Dennoch entbrannten bei den obligatorischen Neufestsetzungen der Steuergrößen in den letzten Jahren immer wieder grosse Diskussionen um den Zentrumslastenausgleich; dies sowohl in der zuständigen Kommission wie im Parlament. Zurückzuführen ist dies wohl auch auf die weiterhin als unbefriedigend erachteten Resultate, welche durch die Steuergrößen entstanden. Diese wiederum basieren auf der im FILA-Gesetz (FILAG) festgelegten Systematik und der in der zugehörigen Botschaft vom 14. Januar 2014 beschriebenen Methodik.

Auch den Präsidien der drei betroffenen Städte Olten, Grenchen und Solothurn gelang es bisher nicht, sich auf geeignete und faire Steuergrößen für diesen Ausgleich zu einigen.

Der erste Wirksamkeitsbericht zum FILA, der vom Parlament am 15. Mai 2019 einstimmig zur Kenntnis genommen wurde, äussert sich nur sehr zurückhaltend und am Rand zur Regelung der Zentrumslasten. In der zugehörigen Botschaft wird aber darauf verwiesen, dass die Basisgrößen (Nutzerzahlen) zur Definition der Steuergrößen, die sinnvollerweise über mehrere Jahre beobachtet werden, aktuell neu erhoben und diskutiert werden. Entsprechende Daten seien im Jahr 2020 zu erwarten.

Es ist vorauszusehen, dass allein durch eine Aktualisierung der Grundlagedaten die Diskrepanzen und Diskussionen zum Zentrumslastenausgleich nicht verschwinden. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, zweckmässig und zielführend, die gesamte Systematik, inkl. berücksichtigter Aufgabenbereiche, Methodik des Verteilschlüssels, Datengrundlagen und Dotierung nochmals zu hinterfragen und vertieft zu überprüfen. Dazu gehört auch die Frage, ob die heute angewandte Definition der Zentrumsgemeinden noch der Situation und den Bedürfnissen im Kanton entspricht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Während den Projektarbeiten zum neuen innerkantonalen Finanzausgleich (2009-2014), welche von der Beratungsfirma Ecoplan AG, Bern, wissenschaftlich begleitet wurden, ist die Frage der Zentrumslasten eingehend untersucht worden. Die Untersuchung¹ zeigt auf, dass die Definition und das Ausmass von Zentrumslasten in der Schweiz je nach Studie und Vorgehensweise stark variieren können, dass das Ausmass von Zentrumslasten in Abhängigkeit zur Aufgabenteilung und zur Ausgestaltung des Lasten- und Ausgleichssystems im jeweiligen Kanton steht und dass die Beschaffung der Daten für eine "exakte" Bestimmung der Zentrumslasten kaum oder nur unter grossem Aufwand möglich ist.

Diese Studienerkenntnisse führten – unter Berücksichtigung der Situation eines Kantons mit drei mittelgrossen Städten – zur Wahl einer pragmatischen Berechnungsmethodik der Zentrumslastenabgeltung. Die von der Firma Ecoplan erarbeitete fachlich unverändert solide Methodik umfasste erstens die Bestimmung der *tatsächlichen* Kosten der Zentrumsgemeinden, zweitens die Verteilung der *überdurchschnittlichen* Kosten *nach Nutzerstatistiken* (im Verhältnis der Wohnbevölkerung zu den Auswärtigen) sowie drittens die Abgeltung eines Teils dieser Zentrumslasten (abzüglich eines Abzugs für die Zentrumsnutzen) als *pauschale Grundbeiträge*. Ebenfalls untersucht und geklärt wurde von Ecoplan die Frage, welche Zentrumsgemeinden und welche Aufgabenfelder dabei zu berücksichtigen sind.

All diese Überlegungen sind in die Gesetzesvorlage des Regierungsrates zum neuen Finanz- und Lastenausgleich vom 14. Januar 2014 eingeflossen und führten zur Umsetzung einer Zentrumslastenabgeltung Städte, wie sie in den ersten drei Vollzugsjahren vom Kantonsrat ohne grosse Diskussion beschlossen wurde.

Nach der ersten, kontroversen Beschlussfassung des Kantonsrates vom 4. September 2018 zu den Steuerungsgrössen für die Zentrumslastenabgeltung im Finanz- und Lastenausgleich 2019 (FILA 2019) und nach Konsultationen mit den drei Stadtpräsidenten vom 24. Oktober 2018 hat das zuständige Departement das Amt für Gemeinden beauftragt, die bisherige Verteilungssystematik zusammen mit den Städten zu überprüfen. Weiter wurde die Fachhochschule Nordwestschweiz im Mai 2019 beauftragt, neue Nutzerzahlen in ausreichend breit ausgewählten städtischen Kultur- und Sportstätten zu erheben. Dabei handelt es sich also nicht einfach um eine Aktualisierung alter Daten, sondern um eine systematische Neuerhebung. Die Ergebnisse aus diesen Messungen werden Ende Januar 2020 vorliegen. Ihre Auswertung erfolgt bis im Frühjahr 2020 und wird zusammen mit den Städtevertretern bewertet. Die Resultate dienen als Grundlage zur Bestimmung der nächsten Dotierung der Zentrumslastenabgeltung für das Jahr 2021, welche dem Kantonsrat im September 2020 wie üblich vorgelegt werden.

Im Weiteren weisen wir auf die Gesamtwirkung des Finanz- und Lastenausgleichssystems hin: Wie im Wirksamkeitsbericht 2019 festgestellt, wirkt das Ausgleichssystem mit all seinen Instrumenten in den ersten vier Jahren, insbesondere auch bei den drei Städten, richtig. Dabei ist zu beachten, dass die Zentrumslastenabgeltung, welche jeweils auf 1 Mio. Franken dotiert war, gerade 1.5 % des Gesamtausgleichsvolumens ausmacht. Auch ist bekannt, dass alle drei Städte dank oder trotz der Ausgleichszahlung im Finanzausgleich seit 2016 ihre Steuerfüsse nach unten anpassen oder auf dem Stand des Jahres 2015 halten konnten.

¹ NFA SO, Bericht zum Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich vom 9. Juni 2011, Ecoplan AG, Bern.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass dem Anliegen des Auftrags nach einer Überprüfung vom zuständigen Departement bereits vor geraumer Zeit Rechnung getragen worden ist. Das daraus resultierende Ergebnis wird mit der nächsten Beschlussfassung zum Zentrumslastenausgleich dem Kantonsrat im Sommer 2020 vorgelegt. Die Forderung nach einer tiefgreifenden Überprüfung der Systematik und Methodik halten wir aufgrund der methodisch nach wie vor soliden und spezifisch auf die Verhältnisse in unserem Kanton ausgerichteten Studien, für nicht angezeigt. Dies nicht zuletzt, weil die im Auftrag zusätzlich thematisierten Fragen nach einer Überprüfung der zu berücksichtigenden Aufgabenfelder und Gemeinden ebenfalls schon Gegenstand dieser noch (relativ) jungen Untersuchungen waren.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Kantonsrat das Ergebnis der aktuellen Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs im kantonalen Finanz- und Lastenausgleich (FILA) im Rahmen der nächsten Beschlussfassung zum Zentrumslastenausgleich im Sommer 2020 vorzulegen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4979)
Amt für Gemeinden (3)
Aktuarin FIKO (ama)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat