

Grüne Kanton Solothurn
Postfach 606
4502 Solothurn
kontakt@gruene-so.ch



Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden
Prisongasse 1
4502 Solothurn

Solothurn, 23. September 2013

Vernehmlassung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden NFA SO

Sehr geehrte Frau Landammann Esther Gassler
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grünen Kanton Solothurn machen gerne von der Möglichkeit zur Stellungnahme zur Neugestaltung des Finanzausgleichs im Kanton Solothurn und den damit verbundenen Gesetzesanpassungen Gebrauch. Wir stellen vorweg eine Zusammenfassung unserer Änderungsvorschläge und anschliessend gehen wir zur Schilderung der Details entlang des Fragenkatalogs vor.

Zusammenfassung

- Die Grünen Kanton Solothurn begrüssen ausdrücklich die **Ziele** dieser Reform.
- Wir fordern als zusätzliches zentrales Reformelement die kantonal **einheitliche Besteuerung der juristischen Personen**.
- Im Bereich der Fördermittel für **Gemeindefusionen** wünschen wir ein höheres Engagement des Kantons.
- Wir regen an, dass mit dem NFA SO Klarheit und Verbindlichkeit über die Beteiligung und den Kostenschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden bei der **Finanzierung von ambulanten, kantonsweit tätigen Beratungsstellen** geschaffen wird.
- Wir befürworten die Kombination zwischen dem **Disparitätenausgleich** unter den Gemeinden (so genannter horizontaler Ausgleich) und einer nachgeordneten **Mindestausstattung** aus Kantonsmitteln (so genannter vertikaler Ausgleich).
- Grundsätzlich begrüssen wir den Ersatz der bisherigen Zahlungen genannt „Steuerbedarf“ durch ein System von **Lastenausgleichen**. Allerdings haben wir in den Details mehrere Korrekturen zu den drei vorgeschlagen Lastenausgleichen (s. unten, Kap. 4).
- Da es sich nicht um einen Ausgleichsmechanismus handelt, regen wir an, von „**Entlastung**“ statt von „Lastenausgleich“ zu schreiben/sprechen.

- Wir befürworten die Schaffung eines **Härtefallausgleichs**.
- Wir begrüssen den geplanten **Wirksamkeitsbericht**, der alle vier Jahre Rechenschaft ablegt und Korrekturmassnahmen vorschlägt.
- Wir begrüssen, dass die Investitionsbeiträge an Schulbauten aufgehoben werden sollen.
- Wir unterstützen im Bereich der Schulbeiträge die Einführung der „Schülerpauschalen“. Da dieser Begriff irreführend ist – es sollen auch Grundpauschalen losgelöst von der Schülerzahl ausgerichtet werden – bevorzugen wir den Begriff **Schulpauschalen**.
- Zum **Beitragsprozentsatz des Kantons** an die ermittelten Schüler- bzw. Schulpauschalen: Wir hegen grosse Zweifel daran, ob die „variable Stellschraube“ vom Parlament verantwortungsvoll, d.h. im Sinne der besseren Erreichung der Ziele des neuen Finanzausgleichs, angewendet wird, und schlagen eine Alternative vor (s. unten, Kap. 6).
- **Mittelfristig** (noch nicht mit dieser Reform) favorisieren wir, dass alle Volksschullehrkräfte **kantonal besoldet** werden.
- Zur **Globalbilanz**: Wir finden richtig, dass die Parameter so gewählt werden, dass die finanziellen Gesamtauswirkungen für möglichst viele Gemeinden mit heute unterdurchschnittlicher Steuerkraft zu einer Besserstellung führen und dass möglichst gar keine dieser Gemeinden schlechter gestellt ist.

Antworten auf den Fragenkatalog

1. Grundsätzliches

Für die Grünen Kanton Solothurn ist die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs ein dringend notwendiges Projekt und einer der wichtigsten Meilensteine der laufenden Legislatur. Wir befürworten die vorgeschlagenen Regelungen zu grossen Teilen. Wir schätzen, dass die Entwürfe in enger Zusammenarbeit zwischen Gemeinde- und Kantonsvertretungen zu Stande kamen.

Wir begrüssen insbesondere die Ausrichtung an den vier zentralen Grundsätzen (Kap. 1.1.1 der Botschaft):

- Trennung von Finanzausgleichsmechanismen und Subventionen
- Weitere Aufgabenentflechtungen
- Transparenz der Leistungen und der Finanzflüsse
- Angemessene Solidarität unter den Akteuren.

Insbesondere der letzte Grundsatz scheint uns mit dem Umfang der beabsichtigten Finanzströme angemessen berücksichtigt. Zusammen mit weiteren künftigen Schritten (z.B. kantonale Besoldung der Volksschullehrkräfte, aktive Förderung von Fusionen) könnten diese Höherbelastungen dereinst allerdings wieder reduziert werden.

Besteuerung juristischer Personen

Einer der wesentlichen Gründe für die sehr grossen innerkantonalen Unterschiede der Steuerkraft liegt darin, dass die juristischen Personen sehr uneinheitlich besteuert werden (können). Das hat negative materielle und immaterielle Konsequenzen. Ein bedeutsamer negativer Aspekt betrifft die Raumplanung, steht dieser Grundsatz doch dem raumplanerischen

Ziel entgegen, die Gebiete künftiger Firmenansiedlungen auf wenige Orte im Kanton zu konzentrieren.

Die Grünen Kanton Solothurn fordern deshalb, dass die juristischen Personen nach einem kantonal einheitlichen Steuersatz zu besteuern sind. Jener Anteil der Erträge, welche bisher in der Summe von den Gemeinden eingezogen wurde, sollen proportional an diese verteilt werden. Dabei kann der Kanton seine Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Mindestausstattung und Entlastungszahlungen) gleich mit verrechnen. Die Gemeindesteuerämter würden massiv entlastet.

Fusionen fördern

Unter dem Blickwinkel des gesamtkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs sind Gemeindefusionen von hohem Interesse. Die Grünen begrüßen, dass der Kanton weiterhin diese Fusionen finanziell abfedern will. Wir meinen jedoch: Es genügt nicht, allein die möglichen negativen Finanzeffekte für einen Teil der Fusionsgemeinden aufzufangen. Darüber hinaus soll der Kanton Projektbeiträge und ev. Fachpersonal für die Fusionsumsetzung bereitstellen.

Finanzierung von ambulanten Beratungsstellen

Bisher fehlen zur Finanzierung der ambulanten, kantonalen Beratungsstellen klare Regelungen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden. Die Pro Kopf-Beiträge der Einwohnergemeinden (SAGIF) sind freiwillig, und der Kanton hat nur mit einzelnen Einrichtungen Leistungsaufträge. Das wird den Grundsätzen nicht gerecht, welche im Sozialgesetz (SG), in Kraft seit 1.1.2008, festgehalten sind.

Da das vorliegende Regelwerk die Neugestaltung des Finanzausgleichs **und der Aufgaben** zwischen Kanton und Gemeinden betrifft, sollte nach Überzeugung der Grünen auch in diesem Bereich Klarheit geschaffen werden.

2. Steuerung und Wirksamkeit

Die Grünen Kanton Solothurn sind mit dem geplanten Instrument des Wirksamkeitsberichts einverstanden. Er soll alle vier Jahre Bilanz ziehen und dabei die getätigten Finanzströme transparent machen, zudem soll er Korrekturen für die bevorstehende Planungsperiode formulieren.

Wir haben allerdings Bedenken, ob es gelingen wird, die Korrekturen dann entsprechend vorzunehmen. Insbesondere wenn die Situation verlangen würde, dass entweder der Kanton oder eine namhafte Anzahl Gemeinden mehr als bisher aufwenden müssen, um die gesetzten Ziele zu erreichen, ist sehr wohl denkbar, dass der Kantonsrat andere Ziele höher gewichtet (s. nachfolgend unsere Ausführungen in Kap. 5).

Gleichwohl stimmen wir zu, dass der Kantonsrat die jährliche Steuerungsmöglichkeit haben soll, ohne dass wir uns Illusionen machen: Das Milizparlament wird in dieser komplexen Materie auf gute Entscheidungsvorbereitungen angewiesen sein.

3. Ressourcenausgleich

Die Grünen Kanton Solothurn unterstützen den zweistufigen Ressourcenausgleich in der vorgeschlagenen Art.

Bei § 10 Ziff 4 FILAG EG regen wir an, die Bandbreite für den Disparitätenausgleich von 35 bis 50% (statt von 30 bis 50%) anzulegen.

4. Lastenausgleiche

Vorweg regen die Grünen Kanton Solothurn an, nicht von „Lastenausgleich“, sondern von „Entlastung“ und „Entlastungsgefässe“ zu sprechen. Der Begriff „Ausgleich“ suggeriert einen Nivellierungseffekt. Hier geht es jedoch um Subventionen des Kantons für besonders hohe, strukturell bedingte Gemeindegkosten.

Grundsätzlich unterstützen wir, dass der neue Finanzausgleich drei derartige Entlastungsgefässe vorsieht und den bisherigen „Steuerbedarf“ ablöst. Wie nachfolgend aber dargelegt, braucht es noch wesentliche Anpassungen.

Zum geografisch-topografischen Lastenausgleich (bzw. Entlastungsgefäss): Die Strassenlänge pro Kopf ist nach unserer Einschätzung ein tauglicher Indikator, da ja die Gemeinden für den Unterhalt aufkommen müssen. Der Grenzwert 1.3-mal höher als der Medianwert ist relativ tief gewählt, entsprechend viele Gemeinden müssen sich den „Kantonskuchen“ teilen. Ob auch der zweite Indikator „Fläche pro Kopf“ tatsächlich geeignet ist, bezweifeln wir, da die Unterschiede der Kantone im Bundesmodell erheblich grösser sind als diejenigen zwischen den Gemeinden im Kanton Solothurn.

Zum soziodemografischen Lastenausgleich (bzw. Entlastungsgefäss): Die Ergänzungsleistungsquote erachten wir als tauglichen Indikator. Auch der „Jugendkoeffizient“ leuchtet uns ein und es stellt sich höchstens die Frage, ob nicht als Pendant dazu ein „Alterskoeffizient“ ins Auge gefasst werden müsste?!

Anders bei der „Ausländerquote“: Aus ihr kann nicht linear ein höherer Kostenbedarf der Gemeinde abgeleitet werden. Ein zunehmender Anteil Ausländer/innen insbesondere aus Deutschland dürfte die Gemeinden kaum überproportional belasten. Viel wichtiger wäre an dieser Stelle ein Indikator, der einen hohen Anteil Erwachsener mit tiefem Bildungsabschluss abbilden würde. Der Sozialbericht des Kantons Solothurn belegt vielfach den engen Zusammenhang zwischen Bildungsabschluss und Bedarf an Unterstützungen (über die gesetzliche Sozialhilfe hinaus, für welche der Lastenausgleich bereits vollständig erfolgt).

Zu den Zentrumslastenabgeltungen: Zu Recht verweist der Botschaftsentwurf darauf, dass typische Zentrumslasten wie Sozialhilfe, Bildungsaufwendungen oder öffentlicher Verkehr bereits Verbundlösungen oder interkommunale Finanzierungssysteme kennen. Daraus wird abgeleitet, es würden die Bereiche Kultur und Freizeit an hohen Zentrumslasten verbleiben.

Wir geben zu bedenken, dass insbesondere auch ein Teil der Leistungen der Stadtpolizeien in Grenchen, Solothurn und Olten sowie in diesen und weiteren Gemeinden mit Zentrumsfunktion die Leistungen der Werkhöfe vielen Auswärtigen zu Gute kommen.

5. Schülerpauschalen

Vorweg regen die Grünen Kanton Solothurn an, nicht von „Schülerpauschalen“, sondern von „Schulpauschalen“ zu sprechen. Ein so gewählter Begriff trägt der Tatsache Rechnung, dass ein bedeutender Teil dieser Zahlungen nicht etwa pro Schülerin/Schüler geleistet wird, sondern dass es sich um Normkastenanteile pro Schul- und pro Klassenstufe handelt; ferner um Abgeltungen für besonders aufwändige Lektionen.

Die vorgeschlagene Berechnung der Schulpauschalen unterstützen wir. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass jede Schule zuerst eine „Grundlast“ hat, sodann Kosten in Relation zur Anzahl der Abteilungen und erst an dritter Stelle Kosten pro Schülerin/Schüler.

Wie erwähnt zweifeln wir aber daran, ob die Möglichkeit einer Korrektur des Beitragsprozentsatzes vom Kantonsrat immer im Sinne der Zielsetzungen des Lastenausgleichs gehandhabt würde. Darum regen wir an, einen Indikator (Grenzwert, Quotient) zu definieren, bei dessen Überschreiten eine Korrektur vorgeschrieben ist.

6. Globalbilanz, finanzielle Auswirkungen

Die Grünen Kanton Solothurn bewerten die finanziellen Auswirkungen der Vorlage als verkraftbar und den Erwartungen entsprechend. Zu Recht wurde in der Vergangenheit oft kritisiert, dass der Lastenausgleich zu kompliziert und seine Effekte erst noch unbefriedigend seien.

Wir versprechen uns deshalb vom vorgeschlagenen Instrument einen deutlich wirkungsvolleren Ausgleichs- und ggf. Entlastungseffekt, der insgesamt dem ganzen Kanton zu Gute kommt.

Zur Dotation und zu den Finanzierungsvarianten: Wir finden es richtig, dass die Parameter so gewählt werden, dass die finanziellen Gesamtauswirkungen für möglichst viele Gemeinden mit heute unterdurchschnittlicher Steuerkraft (SKI unter 100) zu einer Besserstellung führen und dass möglichst gar keine dieser Gemeinden schlechter gestellt ist.

Von den drei berechneten Varianten schneidet diesbezüglich Variante 2 leicht besser ab als die anderen beiden. Mit Variante 1 müsste immerhin eine Gemeinde mit SKI unter 100 sogar noch eine Verschlechterung hinnehmen. Mit Variante 3 würden etwas weniger Gemeinden mit tiefer Steuerkraft (unter SKI 75) eine Verbesserung erleben als bei den anderen beiden Varianten.

Der Ansatz der „Mindestausstattung“ aus Kantonsgeldern dünkt uns vielversprechend, daher favorisieren wir den Zielwert von 90% an Stelle von 88% (was wiederum gegen Variante 3 spricht). Würden ausserdem die Steuern der juristischen Personen kantonal entrichtet, hätte der Kanton genügend Mittel für den wirkungsvollen Einsatz dieser Mindestausstattung und weitere überkommunale Aufgaben, welche die Gemeinden ebenfalls entlasten würden, wie beispielsweise regional koordinierte Investitionen in die Raumplanung.

7. Weitere Bemerkungen

Keine.

Freundliche Grüsse

Für die Grünen Kanton Solothurn

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Wettstein', with a stylized flourish at the end.

Felix Wettstein, Co-Präsident

Für Rückfragen: Felix Wettstein, 079 364 93 50; felix.wettstein@bluewin.ch