

# Regierungsratsbeschluss

vom 13. November 2018

Nr. 2018/1775

## Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden Erteilung Projektauftrag

---

### 1. Ausgangslage

Die Paritätische Kommission Aufgabenreform Kanton–Einwohnergemeinden wurde letztmals in der Legislatur 2005-2009 unter dem Vorsitz des Volkswirtschaftsdepartements eingesetzt. Ihr gehörten damals je sieben Kantons- und Gemeindevertreter an.

Mit der Aufnahme der Arbeiten zur Reform über die Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs (NFA SO) im Jahr 2010 wurde die Tätigkeit der Paritätischen Kommission eingestellt. Das Projekt NFA SO bearbeitete mit eigener Projektorganisation Aufträge im Bereich Finanzen (Finanzausgleich), Bildung (Lastenausgleich Lehrerlöhne), Soziale Sicherheit und Verkehr (Kantonsstrassenbau). Mit der Inkraftsetzung des NFA SO per 1.1.2016 konnten die Aufträge Finanzen (neuer Finanz- und Lastenausgleich) und Bildung (Schülerpauschalen) als erledigt abgeschrieben werden.

Eine zielgerichtete Agenda zur Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen zwischen Kanton und seinen Einwohnergemeinden fehlt seither. Prinzipien wie das der Subsidiarität oder der fiskalischen Äquivalenz dienen zwar als Begründung zwischenzeitlicher Entflechtungen, ein institutionalisierter (automatischer) Ausgleich dagegen, welcher aus Aufgaben- respektive Lastenverschiebungen resultiert, wie z.B. eine Anpassung der Aufteilung eines Kostenverteilers zwischen Kanton und Einwohnergemeinden, erfolgte jedoch nicht konsequent.

In den Sektoren Bildung, Soziale Sicherheit und Verkehr sind zwischenzeitlich folgende wesentliche Aufgaben- respektive Finanzierungsentflechtung beschlossen oder in Vorbereitung:

Sektor	Beschreibung
<b>Bildung</b>	<p>Änderung Volksschulgesetzgebung (KRB RG 0004/2018 vom 28. März 2018): Finanzierungsentflechtung der Sonderschulen und Sonderheime zwischen Kanton und Gemeinden: Geplant ist eine 100%-Kostenübernahme der Finanzierung der Sonderschulen und Sonderheime durch den Kanton nach Ablauf der sogenannten Auslaufklausel ("Sunset-Clause") gemäss RRB Nr. 2018/63 vom 16.01.2018:</p> <p>Kostenverschiebung zu Lasten Kanton im Umfang von gegen 20 Mio. Franken pro Jahr.</p> <p>Nach § 44<sup>quater</sup> Abs. 1<sup>bis</sup> Volksschulgesetz vom 14. September 1969 (VSG; BGS 413.111) bzw. Ziffer IV des KRB RG 0004/2018 vom 28.03.2018 kann der Kantonsrat nach Ablauf einer Geltungsdauer von 4 Jahren seit Inkrafttreten eine Verlängerung um weitere 4 Jahre beschliessen oder die Bestimmung, wonach sich die Gemeinden mit einem Schulgeld an Massnahmen der Sonderpädagogik nach § 37<sup>bis</sup> VSG beteiligen, tritt ausser Kraft.</p> <p>Die Änderung des VSG ist per 01.08.2018 in Kraft getreten.</p>

Sektor	Beschreibung
<b>Soziale Sicherheit</b>	<p>Änderung Sozialgesetzgebung (in Planung): Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung der heutigen Verbundaufgaben EL zur AHV und EL zur IV sowie der Pflegefinanzierung. Die Neuaufteilung ist auf 1.1.2020 vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanton: EL zur IV und Platzierung Minderjährige;</li> <li>• Einwohnergemeinden: EL zur AHV und Pflegefinanzierung.</li> </ul> <p>Seit dem Jahr 2014 erfolgt eine Korrektur des Verteilschlüssels auf eine je hälftige Teilung der Kosten, was zu einer finanziellen Verschiebung von 7 Mio. Franken<sup>1)</sup> jährlich zu Lasten des Kantons führt.</p>
<b>Verkehr</b>	<p>Änderung Strassengesetzgebung: Teilentflechtung von Aufgaben von Gemeinden und Kanton im Bereich des Kantonsstrassenbaus.</p> <p>Die Gemeinden sollen sich in Zukunft lediglich an jenen Kosten für Ausbau- und Neubauprojekte beteiligen, welche als neue Ausgaben qualifiziert werden. Solange die Kosten für Strassenbaumassnahmen als gebunden qualifiziert werden können, soll der Kanton alleine dafür aufkommen.</p> <p>Wir beabsichtigen, dem Kantonsrat bis Ende 2018 eine entsprechende Gesetzesvorlage vorzulegen. Es ist vorgesehen, diese Entflechtung (rückwirkend) per 1.1.2019 in Kraft setzen zu lassen.</p> <p>Prognostizierte Kostenverschiebung: 6,5 bis 9,0 Mio. Franken pro Jahr zu Lasten des Kantons;</p>

Das Projekt AFE wurde auf Antrag des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) im Legislaturplan 2017-2021 des Regierungsrates aufgenommen (Ziel B 1.3.1). Der VSEG verspricht sich davon in einem ersten Schritt eine gesamtstaatliche Übersicht der Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden und die Offenlegung der frankenmässigen Verschiebungen im Sinne einer Aufgaben- und Lastenbilanz.

## 2. Projektziele und –auftrag

Die Aufgabenerfüllung des Kantons und der Gemeinden und ihre Verflechtungen sind vielschichtig und teilweise komplex. Die Beratungen über dieses Thema im Kantonsrat, im VSEG und in der Verwaltung machen klar, dass es einer systematischen und sachorientierten Klärung dieser Frage bedarf. Auch weil Rahmenbedingungen (Finanzlage, Ressourcen) und Ansprüche (z.B. Qualitätsvorstellungen) sich verändern, ist eine periodische Überprüfung der Aufgaben an der Schnittstelle von Kanton und Einwohnergemeinden angezeigt. Für uns steht primär der Aspekt im Fokus, dass dort, wo zwischen Kanton und Einwohnergemeinden Schnittstellen bestehen, öffentliche Leistungen bürgerfreundlich und effizient erbracht werden sollen.

Dazu gilt es nun erstens, den Überblick zu gewinnen und in einem zweiten Schritt die "beste Organisationsform", d.h. die beste Aufgabenteilung oder eben -entflechtung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu finden.

Folgende Teilschritte gilt es im Projekt AFE anzugehen:

<sup>1)</sup> Gemäss Angaben Amt für soziale Sicherheit (01.2018)

## 2.1 Erhebung der Aufgaben- und Lastenverschiebung

In einem ersten Schritt sollen die Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden rückwirkend auf die letzten 2 Legislaturperioden (bis zum Jahr 2010) betrachtet werden. Dabei soll eine sogenannte Aufgaben- und Lastenbilanz erstellt werden, wobei auch die jeweiligen Betriebskosten im Sinne einer Vollkostenbetrachtung von Relevanz sind. Es ist bereits heute absehbar, dass die Wahrnehmungen von Kanton und Einwohnergemeinden hinsichtlich Lastentragung divergieren. Die beiden Akteure auf eine gemeinsame Sichtweise zu bringen, bedarf einer sauberen Aufarbeitung der bisherigen Aufgaben- und Lastenverschiebungen.

## 2.2 Entflechtungspotential eruieren

In einem zweiten Schritt soll die Erbringung öffentlicher Leistungen durch den Kanton und die Einwohnergemeinden auf Optimierungspotential untersucht werden. Dabei steht die Frage nach einer möglichst bürgerfreundlichen Aufgabenerfüllung an den Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden im Vordergrund. Dabei gilt es auch den Qualitätsbedarf und die Notwendigkeit der jeweiligen Aufgabenerfüllung kritisch zu beleuchten. Als Kriterien zur Bewertung der richtigen Zuordnung dienen die Prinzipien der Subsidiarität ("Kanton übernimmt die Aufgabe, die er besser erledigen kann als die Gemeinden oder umgekehrt"), der fiskalischen Äquivalenz ("Wer zahlt befiehlt") und der Accountability ("Aufgabenzuteilung nach Kompetenzen und Verantwortung"). Weiter gilt es den Bedarf nach potenziellen Aufgabenverschiebungen thematisch zu lokalisieren. Diese Ergebnisse sollen in die Diskussion um eine zweckdienliche Aufgaben- und Lastenverschiebung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden einfließen. Je nach Ergebnis sind Entflechtungen in den jeweiligen Sektoren über nachgelagerte Gesetzesänderungen vorzunehmen.

## 2.3 Prüfung Mechanismen zum Ausgleich von Lastenverschiebungen

Nach der Erhebung der bisherigen Aufgaben- und Lastenverschiebungen und der Bedarfsabklärung bezüglich potenzieller Verschiebungen stellt sich die Frage nach dem Ausmass der Verschiebungen. Zudem gilt es, die Folgen einer Finanzierungsentflechtung zu beschreiben und darzustellen. Hier gilt es verschiedene mögliche Mechanismen des Ausgleichs unter den beiden Partnern aufzuzeigen und im Nachgang gegebenenfalls zu regeln (z.B. über Steuerbelastungsverschiebung, Neugewichtung Kostenverteiler, Staatsbeitrag Finanzausgleich).

## 3. Zeitliches Vorgehen

Das Vorhaben ist nicht auf kurze Sicht angelegt: Die Auftragsziele nach den Ziffern 2.1 und 2.2 sollen im Jahr 2019 angegangen werden. Das Auftragsziel nach Ziffer 2.3 ist im Jahr 2020 zu erarbeiten. Anschliessend sind allfällige aus der AFE resultierende Gesetzgebungsprojekte in den Departementen respektive bei den Einwohnergemeinden anzugehen.



#### 4.1 Regierungsrat

Als oberstes Steuerungsorgan sind wir Auftraggeber des Vorhabens. Wir beschliessen die Stossrichtungen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und genehmigen deren Ergebnisse. Wir setzen die dazu notwendige Projektorganisation ein. Beim Erreichen von relevanten Meilensteinen sind wir für die externe Kommunikation zuständig, wobei der VSEG in Abstimmung mit der Vorsitzenden des Steuerungsausschusses bei Bedarf gegenüber seinen Gemeinden die Kommunikation übernehmen kann.

#### 4.2 Steuerungsausschuss

Der Steuerungsausschuss ersetzt die frühere Paritätische Kommission Aufgabenreform Kanton - Einwohnergemeinden. Er hat die Ergebnisse aus der zu erstellenden Aufgaben- und Lastenbilanz zu Händen von uns zu würdigen. Er kann auf der Grundlage der Arbeiten der Arbeitsgruppe Handlungssektoren vorschlagen, wo Entflechtungen oder Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden geprüft werden sollen. Weiter hat er allfällige Ausgleichsmechanismen (z.B. Steuerbelastungsverschiebung u.ä.) auf ihre politische Machbarkeit zu beurteilen. Den Vorsitz des Steuerungsausschusses nimmt das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Volkswirtschaftsdepartement wahr. Das Finanzdepartement nimmt als Datenherr sämtlicher Finanzflüsse von und an die Einwohnergemeinden und im Hinblick auf mögliche weitere Verschiebungen zwischen dem Kantonshaushalt und den Finanzhaushalten der Einwohnergemeinden neben dem Finanzdirektor mit dem Chef Amt für Finanzen und damit mit zwei Vertretern Einsitz. Die übrigen Departemente sind mit je einem Vertreter im Steuerungsausschuss präsent. Die Vertretung der Gemeinden gibt die Nominationen des VSEG wieder.

Kantonsvertreter:

- Regierungsrätin Brigit Wyss, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement, Vorsitz
- Regierungsrat Roland Heim, Vorsteher Finanzdepartement
- Bernardo Albisetti, Departementssekretär BJD
- Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, FD
- Dr. Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, DDI
- Andreas Walter, Chef Volksschulamt, DBK

Vertreter Einwohnergemeinden:

- Roger Siegenthaler, Präsident VSEG
- Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
- Kurt Fluri, Stadtpräsident EG Stadt Solothurn
- Fabian Gloor, Gemeindepräsident EG Oensingen
- Barbara Leibundgut, Gemeindepräsidentin EG Bettlach
- Christian Schlatter, Gemeindepräsident EG Dornach

### 4.3 Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe erstellt die nötigen fachlichen Grundlagen zur Aufgaben- und Finanzierungs-entflechtung und prüft deren technische Umsetzbarkeit zuhanden des Steuerungsausschusses. Die interne Arbeitsorganisation der technischen Arbeitsgruppe (z.B. Bildung von Ausschüssen) ist Sache der Projektleitung. Je nach Thematik können in Abstimmung mit der Vorsitzenden des Steuerungsausschusses weitere Personen aus der kantonalen oder kommunalen Verwaltung beigezogen werden.

Projektleitung:

- Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, Projektleiter, AGEM, VWD
- Reto Bähler, stv. Projektleiter, Leiter Gemeindeorganisation / Recht, AGEM, VWD

Kantonsvertreter:

- Dr. Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, DDI
- Cédric Möri, Departementscontroller, BJD
- Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, FD
- Andreas Walter, Chef Volksschulamt, DBK

Gemeindevertreter<sup>1)</sup>

- Pascal Andres, Gemeindeglied Dornach
- Gaston Barth, Präsident Verband Gemeindepersonal Kanton Solothurn (VGSo), Vorstand VSEG
- Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
- Rudolf Dettling, Finanzverwalter Balsthal
- Andreas Gervasoni, Gemeindeverwalter EG Dulliken
- Silvio Haberthür, Gemeindepräsident Metzerlen
- Urs Tanner, Finanzverwalter Olten

Externe Projektunterstützung

- Dr. Michael Marti, Senior Consultant und Partner, Ecoplan AG, Bern

### 4.4 Externe Projektunterstützung

Für die Realisierung dieses Vorhabens stehen beim Kanton nicht genügend personelle Ressourcen zur Verfügung. Das Projekt ist daher mit externer Unterstützung umzusetzen. Im Vordergrund stehen dabei Aufträge zur Erarbeitung von technischen Fachkonzepten aber auch unter-

<sup>1)</sup> Zur Schaffung von variabler Stellvertretung bei Abwesenheiten werden insgesamt 7 Gemeindevertreter vorgeschlagen, wobei das Stimmengewicht der Gemeindevertreter nicht höher liegen darf als jenes der Kantonsvertreter.

stützende Tätigkeiten in der operativen Projektleitung. Aufgrund einer Offerteingabe vom 23.04.2018 werden die Kosten für die Hauptstudie bis Ende Juni 2020 (Auftrag 2.1 bis 2.3) auf 145'000 Franken (inkl. MwSt.) veranschlagt. Der Auftrag soll durch die Firma Ecoplan AG, Bern, wahrgenommen werden. Diese verfügt aufgrund ihrer bisherigen, verschiedenartigen Beratungstätigkeit im Kanton über umfassende Vorkenntnisse, welche mit Blick auf den vorliegenden Projektauftrag nutzbar gemacht werden können.

#### 4.5 Interne Kosten

Die internen Kosten für das AGEM umfassen die Aufwände der Gesamtprojektleitung und der Projektmitglieder aus dem Amt für Gemeinden. Diese werden gesamthaft auf ein 20%-Pensum während der Dauer des Projektes geschätzt.

#### 4.6 Finanzierung

Die Kosten sind im AGEM-Globalbudget enthalten. Die Jahrest ranchen werden im jeweiligen Budget eingestellt.

### 5. Submissionsrechtliches

#### 5.1 Gesamtwert des Auftrages

Die Submissionsrelevanten Beträge (vgl. Ziffer 4.4) setzen sich wie folgt zusammen:

Einmalige Kosten	134'633.24 Franken (exkl. MwSt.)
Jährlich wiederkehrende Kosten	<u>0.00 Franken (exkl. MwSt.)</u>
Gesamtwert des Auftrages	134'633.24 Franken (exkl. MwSt.)

#### 5.2 Gesetzlich Vorgesehenes und gewähltes Verfahren

Der vorliegende Dienstleistungsauftrag mit einem Gesamtwert von 134'633.24 Franken (exkl. MwSt.) kann gemäss § 15 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen vom 22. September 1996 (Submissionsgesetz; SubG; BGS 721.54) im freihändigen Verfahren vergeben werden.

Die Auftragsvergabe erfolgt im gesetzlich vorgesehenen Verfahren.

#### 5.3 Vergabe

Der Auftrag soll durch die Firma Ecoplan AG, Bern, wahrgenommen werden (vgl. Ziffer 4.4).

### 6. Beschluss

6.1 Der Zielsetzung AFE gemäss Ziffer 2., dem Vorgehen nach Ziffer 3. sowie der Projektorganisation nach Ziffer 4. wird zugestimmt.

6.2 Die unter den Ziffern 4.2 und 4.3 vorgeschlagenen Personen für den Steuerungsausschuss und die Arbeitsgruppe werden gewählt.

6.3 Das Mandat zur externen Projektunterstützung wird an die Firma Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern, vergeben. Das Amt für Gemeinden wird beauftragt und ermächtigt, die vertragliche Vereinbarung mit der Beratungsfirma abzuschliessen.

- 6.4 Die Entschädigung der Mitglieder der Projektorganisation, soweit sie ihr nicht von Amtes wegen angehören oder es sich nicht um externe Beratung handelt, richtet sich nach § 3 Absatz 2 der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen (BGS 126.511.31). Die Auszahlung erfolgt über das Konto 3001000/KST 3611 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen).



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (16; *Versand Projektorganisation und externe Projektmitglieder erfolgt durch das AGEM*)

Departemente (5)

Finanzdepartement, Regierungsrat Roland Heim

Amt für Finanzen, Dr. Andreas Bühlmann, Amtschef

Bau- und Justizdepartement, Bernardo Albisetti, Departementssekretär

Amt für soziale Sicherheit, Dr. Claudia Hänzi, Amtschefin

Volksschulamt, Andreas Walter, Amtschef

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen

Dr. Michael Marti, Senior Consultant und Partner, Ecoplan AG, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern