

Regierungsratsbeschluss

vom 27. April 2021

Nr. 2021/599

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden Genehmigung Schlussberichte, Stellungnahme des Regierungsrates

1. Ausgangslage

Im November 2018 (RRB Nr. 2018/1775 vom 13.11.2018) haben wir den Projektauftrag zu einer Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden erteilt. Wir haben hierzu eine paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation von Kantons- und Gemeindevertretern eingesetzt.

Mit diesem Vorhaben, welches Teil unseres Legislaturplans 2017-2021 (Ziel B 1.3.1) ist, verfolgten wir drei Zielsetzungen, nämlich:

- a. Die Erhebung der relevanten Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen den beiden Staatsebenen zurück bis zum Jahr 2010 (d.h. inkl. der zwei vorherigen Legislaturperioden) durch Erstellung einer Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz;
- b. Das Erkennen von Entflechtungspotential zwischen den beiden Staatsebenen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen, um eine bürgerfreundliche und effiziente Aufgabenerfüllung auch künftig sicherzustellen;
- c. Die Klärung der Frage, wie die finanziellen Folgen von Entflechtungen unter den beiden Partnern gegebenenfalls ausgeglichen werden könnten. Je nach Ausmass der möglichen Verschiebungen stellt sich die Frage, ob und welche Instrumente hierfür zur Verfügung stehen.

2. Projektverlauf und -ergebnisse

2.1 Projektverlauf

Zu Beginn wurden die von uns eingesetzten Projektgremien aus Kantons- und Gemeindevertretern zum Entflechtungspotential anlässlich einer Workshoptagung befragt. Daran schlossen sich Konsultationen bei den kantonalen Departementen und der Geschäftsstelle des VSEG an. Weiter wurden parallel die Daten (u.a. Staatsrechnung, Gemeindefinanzstatistik gefin.so.ch) zur Erstellung der Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz erhoben.

Die Zwischenergebnisse wurden laufend von März 2019 bis August 2020 - mit einem Unterbruch im 2020 wegen COVID-19 - von der paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe auf ihre Umsetzbarkeit überprüft. Die Fachberichte "Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz" und "Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung" halten die entsprechenden Erhebungen und die Ergebnisse dazu fest.

Schliesslich oblag es dem eingesetzten Steuerungsausschuss Kanton-Einwohnergemeinden, die Fachberichte vorzubereiten. Im Herbst 2020 verabschiedete er sie zu unseren Händen.

Für die Projektleitung zeichnete in dieser Vorstudienphase das Amt für Gemeinden verantwortlich. Die Firma Ecoplan AG, Bern, nahm die Funktion der externen Projektunterstützung wahr und sie ist Verfasserin der Berichte.

2.2 Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz

Der Bericht dokumentiert die finanzielle Entwicklung über die Jahre 2010-2017 bezüglich der Aufwand- und Ertragsentwicklung, gibt Auskunft sowohl über die Nettoschuldsituation wie auch über die Finanzflüsse (Transferzahlungen) zwischen den beiden Staatsebenen (vgl. Bericht, Ziffer 2). Kern des Berichts stellt eine Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz dar, welche die relevanten Verschiebungen auf die Finanzhaushalte des Kantons und der "Gesamtheit aller Einwohnergemeinden" festhält. So werden in den Aufgabenbereichen Bildung (*Sonderpädagogik*), Verkehr (*Kantonsstrassenbau*), Soziale Sicherheit (*EL AHV/IV*) sowie Finanzen und Steuern (*Finanzausgleich und Steuerreform STAF*) relevante Auswirkungen identifiziert, welche seit 2010 beschlossen und/oder vollzogen wurden. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden ab dem Jahr 2020 40 Mio. Franken pro Jahr entlastet wurden (vgl. Bericht, Ziffer 3). Der Bericht wird von den Projektgremien zur Genehmigung empfohlen.

2.3 Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Der zweite Bericht zeigt eine "flächendeckende" Auslegeordnung bezüglich möglicher Aufgabenfelder mit Entflechtungspotential auf. Für jedes thematisierte Aufgabenfeld werden das Potential, die finanziellen Auswirkungen sowie die Chancen und Risiken im Falle einer tatsächlichen Entflechtung dargestellt. Schliesslich nimmt der Bericht eine Priorisierung vor, indem er die verschiedenen Aufgabenfelder in unterschiedliche Handlungsoptionen (Handlungsbedarf, kein Handlungsbedarf) einteilt: Diese Priorisierung erfolgte durch die Kantons- und Gemeindevertreter der eingesetzten Arbeitsgruppe nach den Kriterien "Relevanz der Aufgabe" und "Finanzielle Auswirkungen" (vgl. Bericht, Abbildung 4-2, Seite 41 und Anhang, Seite 48). In 9 Leistungsfeldern werden Anträge zur Weiterverfolgung unterbreitet (vgl. Ziffer 5, Seite 46).

2.4 Beschlussfassung Steuerungsausschuss

Im Herbst 2020 sind die beiden Berichte schliesslich vom Steuerungsausschuss zu unseren Händen verabschiedet worden. Er schloss sich in seiner Beurteilung der vorberatenden Arbeitsgruppe grundsätzlich an. Er empfahl, die beantragten Vorhaben zeitlich zu staffeln.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Zu den Ergebnissen und Anträgen nehmen wir wie folgt Stellung:

3.1 Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz als solide Grundlage

Mit dem vorliegenden Bericht ist es gelungen, eine gemeinsame Sicht zur Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden herzustellen: Für die Gesamtheit der Einwohnergemeinden resultierte aufgrund von Aufgaben- und Lastenverschiebungen seit dem Jahr 2010 eine wesentliche, jährliche Entlastung ihrer Finanzhaushalte. Für den Kanton fällt diese Bilanz umgekehrt aus: Das heisst, sein Haushalt wird ab dem Jahr 2020 mit 40 Mio. Franken/Jahr und ab dem Jahr 2023 voraussichtlich gar um rund 60 Mio. Franken/Jahr mehr belastet. Wir beurteilen diese Erkenntnis als solide Grundlage, um den Umgang mit künftigen Verschiebungen mit den Einwohnergemeinden nicht nur organisatorisch, sondern auch finanziell vernünftig auszugestalten.

3.2 Entflechtungspotential angehen

Wir haben uns ausführlich mit den Ergebnissen und Anträgen auf der Grundlage des Berichtes zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung befasst. Wir sind zur Auffassung gelangt, dass die Bemühungen für eine bürgerfreundliche und effiziente Aufgabenerfüllung an der Schnittstelle "Kanton-Einwohnergemeinden" in unserem Kanton nicht ausgeschöpft sind.

3.2.1 Kantonalisierung Volksschule (vgl. Ziffer 5, Antrag 1 Bericht)

Wir stimmen Antrag 1 gemäss Ziffer 5 des Berichtes zu: Demnach soll im Rahmen einer Hauptstudie geprüft werden, welche Vorteile eine Kantonalisierung der Volksschule gegenüber dem heutigen System mit über 80 kommunalen Schulträgern hat. Im Vordergrund steht für uns dabei die Prüfung einer Kantonalisierung der Volksschule (DBK 1-1) oder eine Teil-Kantonalisierung bezogen auf die Sek I-Stufe (DBK1-2). Der Prüfungsauftrag soll bezüglich Varianten jedoch offen bleiben und kann alle im Bericht diskutierten Varianten oder gar weitere Aspekte umfassen.

Begründung: Unter Kenntnisnahme der im Bericht dargestellten Chancen und Risiken erwarten wir von einer vertieften Prüfung dieser Frage neue Impulse für die Weiterentwicklung der Volksschule in unserem Kanton. Ausgehend vom "Leitbild 86" beauftragte der Regierungsrat 1993 das Erziehungs-Departement mit der Erarbeitung eines Berichtes zur Aufgabenreform Kanton - Gemeinden im Bereich der Volksschule, des Kindergartens und der Musikschulen. Dieser Bericht analysierte zusätzlich zu den inhaltlichen Fragen jene der Trägerschaft, der Finanzierung sowie der Kompetenzordnung. Im Sommer 1998 wurden Kommunalisierungs- und Kantonalisierungsmodelle vorgelegt. Aus finanziellen Überlegungen wurden im Rahmen von STRUMA wie auch von SO+ auf Änderungen an der Trägerschaft oder Finanzierung verzichtet. Die gewichtigen inhaltlichen Aspekte wie Einführung geleiteter Schulen, Blockzeiten, Sek-I-Reform und Kindergarten als Teil der Volksschule wurden hingegen realisiert, haben aber die damit verknüpften Fragen bezüglich Kompetenzen und Finanzierung eher akzentuiert.

3.2.2 Anpassung der heutigen Anstellungssituation der Lehrerschaft Volksschule (vgl. Ziffer 5, Antrag 2 Bericht)

Wir stimmen Antrag 2 gemäss Ziffer 5 des Berichtes teilweise zu. So soll vorerst nur die Variante "Kanton als Anstellungs- und Besoldungsbehörde (DBK2-1)" im Rahmen der Fortführung der AFE-Reform weiterverfolgt werden. Bezüglich Teilaspekten der weiteren im Bericht erörterten Varianten hat das zuständige Finanzdepartement einen externen Studienauftrag erteilt. Die entsprechenden Ergebnisse könnten von Interesse sein.

Begründung: Die aktuelle Situation wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz "Wer zahlt, befiehlt" nicht gerecht. Zudem sind die unterschiedlichen Anstellungsbedingungen der kommunal angestellten Lehrerschaft (Grundlage GAV) versus kommunale Angestellte (kommunale Dienst- und Gehaltsordnungen) immer wieder Thema von Diskussionen.

3.2.3 Delegation Aufgaben im kantonalen Strassenunterhalt an die Gemeinden (vgl. Ziffer 5, Antrag 3 Bericht)

Antrag 3 wird abgelehnt.

Begründung: Das Anliegen ist überall dort (bereits) umgesetzt, wo die Voraussetzungen für eine Delegation des kantonalen Strassenunterhalts an Gemeinden dies erlauben. Das zuständige Departement nimmt solche Optimierungen als Teil ihres Dauerauftrages wahr. Sofern sich neue Möglichkeiten abzeichnen, können diese aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen realisiert werden.

3.2.4 Einheitsbezug Steuern (vgl. Ziffer 5, Antrag 4 Bericht)

Wir stimmen dem Antrag 4 im Sinne des kürzlich vom Kantonsrat für erheblich erklärten Auftrags "Bürokratieabbau – Weniger Steuerrechnungen" zu, wonach wir beauftragt wurden, im Rahmen eines Pilotprojektes die Bedingungen des Einheitsbezugs durch das kantonale Steueramt erarbeiten zu lassen. Die Ergebnisse sollen spätestens 2022 vorliegen (KRB Nr. A0214/2019 vom 02.03.2021).

Begründung: Im kantonalen Steuerrecht ist der gemeinsame Bezug der Steuern des Kantons, der Einwohnergemeinden und der Kirchgemeinden vorgesehen (§ 256^{bis} StG). Wir begrüßen die Umsetzung des Einheitsbezugs daher grundsätzlich.

3.2.5 Kantonalisierung Inventurbeamte (vgl. Ziffer 5, Antrag 5 Bericht)

Wir stimmen Antrag 5 zu.

Begründung: Wir erwarten von einer vertieften Prüfung einer Kantonalisierung insbesondere Aufschluss über die daraus resultierenden Synergien und der Effizienzgewinne aufgrund des einheitlichen Vollzugs.

3.2.6 Verstärkte Regionalisierung in den Bereichen Sozialhilfe und Pflege und Alter (vgl. Ziffer 5, Antrag 6 im Bericht)

Wir stimmen Antrag 6 zu.

Begründung: Die Aufhebung der früher gemeindeeigenen "Sozialämter" und die Schaffung von 14 Sozialregionen (heute 13) per 1.1.1998 hat sich insgesamt als der richtige Weg bestätigt. Dieser Weg soll sowohl in der Sozialhilfe als auch im Bereich "Pflege und Alter" durch eine stärkere Regionalisierung unter den Gemeinden weiterverfolgt werden. Es gilt nun verschiedene Modelle zur Umsetzung zu prüfen.

3.2.7 Kindes- und Erwachsenenschutz: Bisherige fachspezifische Abklärungen der Sozialregionen sollen kantonalisiert werden (vgl. Ziffer 5, Antrag 7 Bericht)

Antrag 7 wird von uns abgelehnt. Stattdessen soll eine Übernahme der Abklärungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) selbst geprüft werden und die Sozialregionen sollen von dieser Arbeit entlastet werden.

Begründung: Die im Bericht erwähnten Umsetzungen erachten wir nicht als zielführend: Vielmehr ist es effizienter, wenn die bisher durch die Sozialregionen durchgeführten fachspezifischen Abklärungen vor dem Entscheid durch die KESB auch gleich selbst von dieser vorgenommen werden. Die Sozialregionen könnten hingegen nach wie vor die Mandatsträger stellen.

3.2.8 Kanton übernimmt die Steuerung der Integration und vergibt abgeltungsberechtigte Leistungsaufträge an die Gemeinden (vgl. Ziffer 5, Antrag 8 Bericht)

Antrag 8 wird abgelehnt.

Begründung: Die Integration ist gemäss Sozialgesetzgebung klar dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zugeordnet. Eine Diskussion zur Abgeltung dieser Leistungen durch den Kanton erübrigt sich.

3.2.9 Kantonalisierung AHV-Zweigstellen (vgl. Ziffer 5, Antrag 9 Bericht)

Antrag 9 wird grundsätzlich zugestimmt, wobei die Stossrichtung der Aufgabenentflechtung in einer Zentralisierung bei der Ausgleichskasse (AKSO) liegen soll.

Begründung: Die Aufgaben, welche den Zweigstellen mit der Einführung der AHV ursprünglich zugeordnet waren, haben aufgrund der technologischen und strukturellen Entwicklung ihre Bedeutung verloren. Daher ist in der laufenden Anpassung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung¹⁾ vorgesehen, dass die Pflicht zur Führung von Zweigstellen wegfällt. Diese Entwicklung war voraussehbar. So liegen bereits Erkenntnisse aus einem innerkantonalen Pilotbetrieb vor, die zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Zweigstellen und der AKSO mit dem Fokus einer verstärkten Zentralisierung der Aufgaben bei der AKSO realistisch und umsetzbar ist. Das Ziel ist es, bis im Jahr 2025 die Mehrzahl der Aufgaben von den kommunalen Zweigstellen zur AKSO hin zu verlagern oder diese vollständig zu übernehmen. Um dieses Vorhaben umzusetzen, werden Anpassungen im Sozialgesetz und der Sozialverordnung notwendig sein.

3.3 Weiteres Vorgehen

3.3.1 Zielsetzungen für Legislaturplan 2021-2025

Unser Ziel ist es, die gutgeheissenen Anträge respektive die von uns zustimmend abgeänderten Anträge im Verlauf der nächsten Legislatur anzugehen: So wollen wir diese - in unserer neuen Zusammensetzung ab 1. August 2021 - in den neuen Legislaturplan als unsere Handlungsziele im Hinblick auf eine Optimierung der Zusammenarbeit unter den beiden Staatsebenen aufnehmen.

Nach Kenntnisnahme des Legislaturplans durch den Kantonsrat (§ 15 Abs. 2 WoV-Gesetz) im kommenden Herbst wollen wir die Modalitäten zu den einzelnen Prüfaufträgen sowie die dazu geeignete Projektorganisation festlegen.

3.3.2 Ausblick auf Finanzierungsformen bei Aufgabenverschiebungen

Käme es aufgrund der von uns avisierten Prüfungsaufträge im Ergebnis zu einer relevanten Aufgabenentflechtung mit den Einwohnergemeinden, gäbe es grundsätzlich verschiedene Varianten, ein daraus resultierendes grosses Ungleichgewicht zwischen den beiden Akteuren auszugleichen. Dazu gehören u.a. ein sogenannter Abtausch von bestehenden Aufgaben (vgl. z.B. Aufgabenentflechtung per 1.1.2020 bei der EL AHV/IV), die Anpassung eines Kostenverteilerschlüssels bei einer gemeinsam finanzierten Aufgabe (vgl. z.B. Anpassung Kostenverteiler im öffentlichen Verkehr anfangs 2001²⁾) oder auch die Vornahme einer Steuerbelastungsverschiebung unter den beiden Staatsebenen (vgl. Kanton Bern, 2002). Die Wahl der Variante wird primär von der Grösse und Dauerhaftigkeit der Aufgabenverschiebungen abhängen.

¹⁾ Unter dem Programmtitel "Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge".

²⁾ Heute tragen der Kanton 63 %, die Einwohnergemeinden 37 % der Kosten aus dieser Verbundaufgabe.

4. Beschluss

- 4.1 Der Bericht zur Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz vom 16.11.2020 wird genehmigt.
- 4.2 Der Bericht zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung vom 16.11.2020 wird unter Berücksichtigung unserer Ausführungen nach Ziffer 3.2 genehmigt.
- 4.3 Die von uns eingesetzte Projektorganisation (RRB Nr. 2018/1775 vom 13.11.2018) wird aufgehoben. Den Mitgliedern der Arbeitsgruppe und des Steuerungsausschusses wird für ihre Mitwirkung bestens gedankt.
- 4.4 Das weitere Vorgehen nach Ziffer 3.3. ist zur Kenntnis zu nehmen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilagen

Bericht Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz vom 16.11.2020
Bericht Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung vom 16.11.2020

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden (16; STE, BAE und *Versand Gemeindevertreter erfolgt durch das AGEM*)
Ausgleichskasse Kanton Solothurn, Direktor
Departemente (6)
Finanzdepartement, Departementssekretär
Amt für Finanzen, Amtschef
Steueramt, Amtschef
Bau- und Justizdepartement, Departementssekretär
Amt für soziale Sicherheit, Amtschef
Volksschulamt, Amtschef
Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen
Ecoplan AG, Dr. Michael Marti, Senior Consultant und Partner, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern
Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)