

Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013)

im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Schlussbericht Vorstudie

22. März 2010

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013)
Auftraggeber: Amt für Gemeinden (AGEM) des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Jahr: 2010
Bezug: Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn

Begleitung Auftraggeber

Thomas Steiner, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen AGEM
Christian Brunner, Projektmitarbeiter AGEM

Begleitung Fachbereiche Kanton Solothurn

Bernardo Albisetti, Departementscontroller BJD
Marcel Châtelain, Chef Amt für soziale Sicherheit DDI
Andreas Walter, Chef Amt für Volksschule und Kindergarten DBK

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Felix Walter
Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung.....	5
1	Einleitung: Auftrag und Ziel der Vorstudie.....	7
2	Der heutige Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn und seine Stärken und Schwächen.....	8
3	Aufgabenreform: Bisherige Arbeiten und Reformbedarf	20
4	Stossrichtungen der Reformen	22
5	Projektplanung für die Hauptstudie	34
	Literatur.....	39

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	5
1 Einleitung: Auftrag und Ziel der Vorstudie	7
2 Der heutige Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn und seine Stärken und Schwächen	8
2.1 Der heutige Solothurner Finanz- und Lastenausgleich	8
2.1.1 Überblick	8
2.1.2 Die Elemente im Einzelnen	9
2.2 Grundsätze der Neuen Finanzausgleichsordnung (NFA)	10
2.3 Finanzausgleichssysteme in anderen Kantonen	12
2.3.1 Kanton Bern	12
2.3.2 Kanton Graubünden	14
2.3.3 Kanton Thurgau	16
2.4 Stärken und Schwächen des heutigen Solothurner Systems	18
2.4.1 Generelle Stärken	18
2.4.2 Generelle Schwächen	19
2.4.3 Fazit	19
3 Aufgabenreform: Bisherige Arbeiten und Reformbedarf	20
4 Stossrichtungen der Reformen	22
4.1 Generelle Grundsätze	22
4.2 Inhaltliche Stossrichtungen	23
4.3 Direkter Finanzausgleich	24
4.3.1 Reformbedarf	24
4.3.2 Stossrichtung	24
4.4 Lastenausgleich in der Bildung	26
4.4.1 Reformbedarf	26
4.4.2 Stossrichtung	26
4.5 Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“	29
4.5.1 Reformbedarf	29
4.6 Kantonsstrassenbau	31

4.6.1	Reformbedarf	31
4.6.2	Stossrichtung.....	31
4.7	Justierungsmöglichkeiten.....	31
4.8	Zusammenfassung der Stossrichtungen	32
5	Projektplanung für die Hauptstudie	34
5.1	Projektorganisation	34
5.2	Zeitplanung für die Hauptstudie	35
5.3	Kosten- und Aufwandschätzung für die Hauptstudie	35
	Literatur.....	39

Abkürzungsverzeichnis

BJD	Bau- und Justizdepartement
DBK	Departement für Bildung und Kultur
DDI	Departement des Innern
FD	Finanzdepartement
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Kanton Bern)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.
VSEG	Verband Solothurner Einwohnergemeinden
VSG	Verband Solothurner Gemeindebeamten
VWD	Volkswirtschaftsdepartement

Kurzfassung

Ausgangslage und Ziel der Vorstudie

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten. Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs 2013 in verschiedene Phasen unterteilt. Die zweite Phase umfasst die Vorstudie. Ziel der Vorstudie ist es, die anschliessende Hauptstudie genauer zu definieren und zu klären, welche Inhalte und Stossrichtungen die Hauptstudie umfasst und wie sie methodisch, organisatorisch und terminlich ablaufen soll.

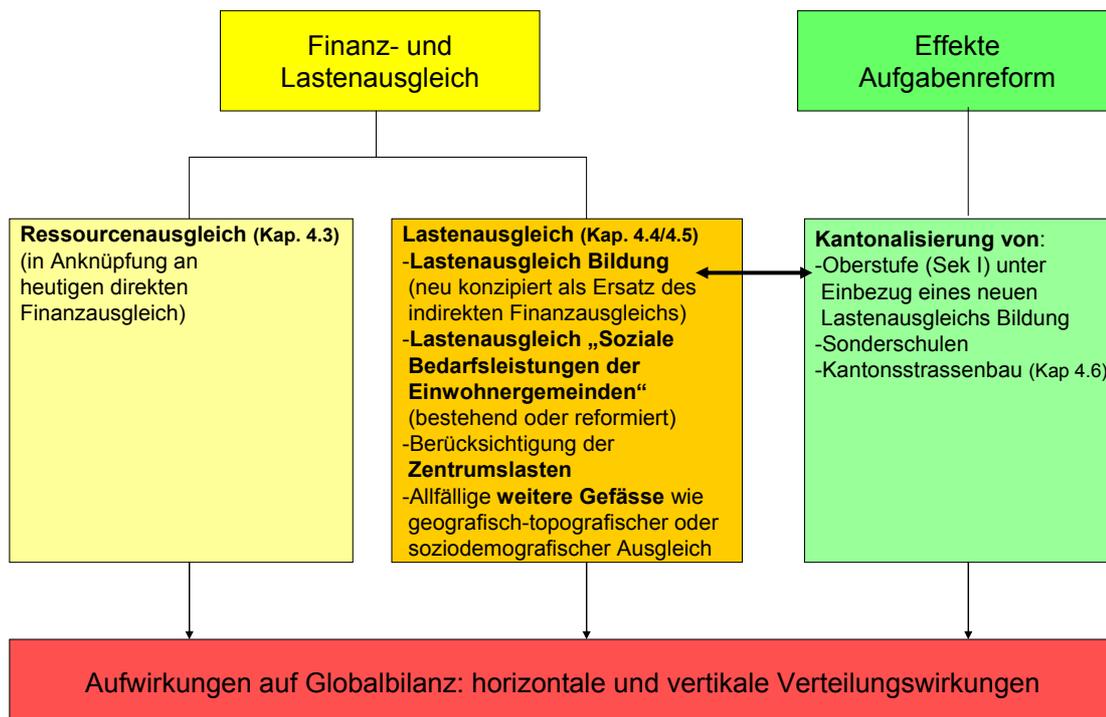
Stossrichtungen der Reform

Der heutige Solothurner Finanzausgleich ist in zahlreichen Punkten mit der NFA kompatibel. Allerdings ist die **Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich** heute nicht voll verwirklicht: Sowohl im direkten Finanzausgleich wie auch bei der Besoldung der Lehrpersonen werden unterschiedliche Lasten und zugleich unterschiedliche Ressourcen ausgeglichen.

Nachfolgend ist schematisch eine mögliche Struktur eines neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems im Kanton Solothurn dargestellt. Der Finanz- und Lastenausgleich ist im Grundsatz zweigeteilt:

- Im **Ressourcenausgleich** wird die Finanzkraft der Gemeinden bis zu einem bestimmten Grad ausgeglichen. Ein möglicher Ressourcenausgleich kann über eine horizontale Komponente (Ausgleich unter den Gemeinden) und eine vertikale Komponente (kantonaler Ausgleich für finanzschwache Gemeinden im Sinn einer Mindestausstattung) ausgestaltet werden (vgl. auch Kapitel 4.3 der Vorstudie).
- Der zweite Teil des Finanz- und Lastenausgleichs beinhaltet den **Ausgleich verschiedener Lasten**. Aufgrund der heutigen Situation im Kanton Solothurn sind Reformen bei den Lastenausgleichssystemen im Bildungsbereich und im Sozialbereich (z.B. Prüfung eines Bonus-Malus-Systems als Anreizmechanismus) zu prüfen (vgl. Kapitel 4.4, Lastenausgleich in der Bildung, und Kapitel 4.5, Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“).
- Weiter sind die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenreform – z.B. bei einer Mehrbelastung des Kantons durch die vollständige Übernahme des Kantonsstrassenbaus (vgl. Kapitel 4.6) – im Finanz- und Lastenausgleich bzw. in der **Globalbilanz** zu berücksichtigen.

Abbildung 1: Schematische Darstellung eines neuen Finanz- und Lastenausgleichsystems im Kanton Solothurn



In der Umsetzung ist zudem die Einführung einer **Übergangs- resp. Härtefallregelung** zu prüfen, welche die Besser- bzw. Schlechterstellung der Gemeinden durch die Reform in einer Übergangsphase begrenzt.

Planung der Hauptstudie

Die Planung der Hauptstudie ist im Kapitel 5 der Vorstudie ausführlich dargelegt. Dabei sind Vorschläge zur Projektorganisation, zum Zeitplan und zum Budget aufgeführt.

1 Einleitung: Auftrag und Ziel der Vorstudie

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006). Der zentrale parlamentarische Vorstoss ist der im Juni 2006 eingereichte kantonsrätliche Auftrag „Neugestaltung Finanzausgleich“ der Fraktion SP/Grüne. Die Neugestaltung soll sich – basierend auf den Stärken des bisherigen Systems – an der Methodik der NFA¹ des Bundes orientieren. Entsprechend hat das für den Finanzausgleich zuständige Volkswirtschaftsdepartement vertreten durch das Amt für Gemeinden im Juni 2009 das Projekt lanciert und die Firma Ecoplan im September 2009 mit einer Vorstudie beauftragt.

Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleiches 2013 in verschiedene Phasen unterteilt. Die zweite Phase (nach der Phase "Projektplanung und Ausschreibung") umfasst die Vorstudie. Danach folgen die Phasen "Hauptstudie und Systembau", "Parlamentsberatung" und "Einführung".

Ziel der Vorstudie ist es, das anschliessende Hauptprojekt genauer zu definieren, also zu klären

- welche Inhalte und Stossrichtungen es umfassen soll (Kapitel 2 bis 4)
- wie es methodisch, organisatorisch und terminlich ablaufen soll (Kapitel 5)

Die Vorstudie soll als Grundlage zur definitiven Auftragserteilung zur Revision des Finanz- und Lastenausgleichssystems (FA 2013) durch den Regierungsrat dienen. Die Stossrichtungen der Reformen wurden von Ecoplan erarbeitet und am 21. Oktober 2009 in einem Workshop in Solothurn Vertretern der Kantonsverwaltung und von Gemeindegremien (VSEG, VSG) vorgestellt. Der vorliegende Bericht stellt einen Expertenbericht über die möglichen Stossrichtungen einen neuen Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn dar. Daher sind nicht alle in der Workshop-Diskussion geäusserten Aspekte in den Bericht eingeflossen.

¹ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

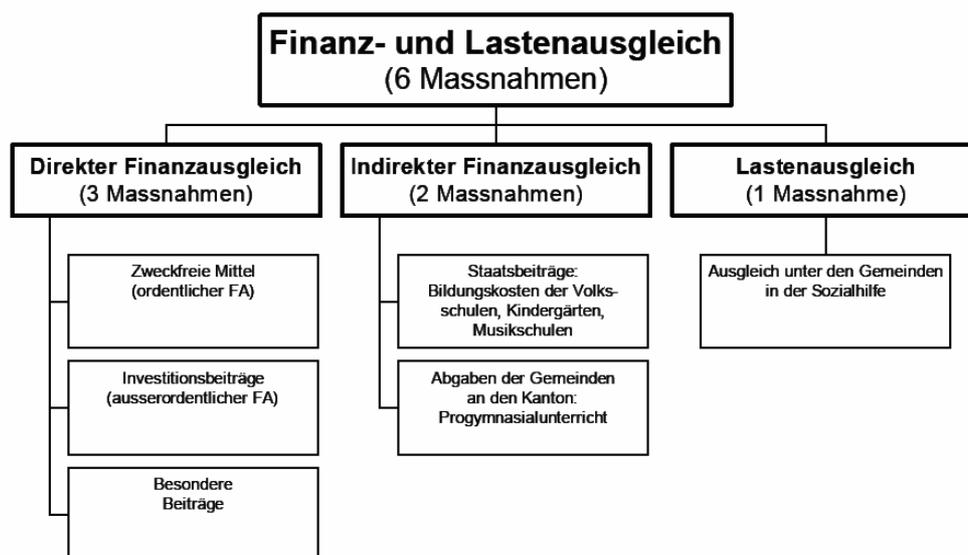
2 Der heutige Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn und seine Stärken und Schwächen

2.1 Der heutige Solothurner Finanz- und Lastenausgleich

2.1.1 Überblick

In der heutigen Ausprägung ist der Solothurner Finanz- und Lastenausgleich seit dem 1.1.2004 in Kraft. Er besteht heute aus sechs Massnahmen, wovon drei der sechs Massnahmen dem direkten Finanzausgleich zugeordnet werden, zwei Massnahmen dem indirekten Finanzausgleich und eine Massnahme dem Lastenausgleich in der Sozialhilfe.²

Grafik 2-1: Überblick über die Massnahmen im Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Solothurn



Quelle: Unterlagen des Kantons Solothurn zum Finanz- und Lastenausgleich (www.agem.so.ch). Ab 1.1.2008 Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ nach Paragraph 55 Abs. 1 Sozialgesetz.

² Ab 1.1.2008 Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ nach Paragraph 55 Abs. 1 Sozialgesetz (kommunale Beiträge an Ergänzungsleistungen, interinstitutionelle Zusammenarbeit, Alimentenbevorschussung, Arbeitslosenhilfe (soweit nicht über die ALV gedeckt), Suchthilfe und Sozialhilfe, sowie Verwaltungskosten der Sozialadministration in den Sozialregionen).

2.1.2 Die Elemente im Einzelnen

a) Direkter Finanzausgleich

Die Kernelemente des direkten Finanzausgleichs lassen sich wie folgt beschreiben:

- Der direkte Finanzausgleich stellt eine Kombination von Steuerkraft und Steuerbedarf dar, welche aktuell zu je 50% berücksichtigt³ werden. Für die drei Städte Solothurn, Olten und Grenchen werden im Sinne eines Zentrumsbonus' der Steuerbedarf mit minimal 55% und die Steuerkraft mit maximal 45% gewichtet.
- Die Gesamtsumme des Kantonsbeitrags bestimmt sich durch die Höhe der Abgaben der Einwohnergemeinden (zahlende Gemeinden), wobei diese aufgrund des jährlichen zu fassenden Kantonsratsbeschlusses variierbar ist.
- Das Volumen des direkten Finanzausgleichs für 2009 beträgt rund 15 Mio. CHF (Beiträge Kanton und zahlende Gemeinden). Von diesen 15 Mio. CHF wird rund 1 Mio. CHF für Investitionsbeiträge im Bildungsbereich verwendet. Zudem werden aus diesem Volumen und Fondsmitteln auch besondere Beiträge bezahlt, wenn Gemeinden durch einen Zusammenschluss im direkten Finanzausgleich schlechter gestellt werden.
- Ergänzend stehen noch Fondsmittel zum Ausgleich allfälliger Spitzen zur Verfügung.
- Unter die Besonderen Beiträge fallen Beiträge zur Besitzstandswahrung im direkten Finanzausgleich bei Zusammenschlüssen sowie besondere Beiträge bei interkommunaler Zusammenarbeit.

b) Indirekter Finanzausgleich im Bereich Besoldung Lehrpersonen⁴

Solothurn kennt einen indirekten Finanzausgleich, d.h. eine Abstufung von Beiträgen nach der effektiv geleisteten Staatssteuer der einzelnen Einwohnergemeinden (nachfolgend mit "Steuerkraft" bezeichnet), im Bereich der Besoldung von Lehrpersonen in der Volksschule: Die Kernelemente dieses indirekten Finanzausgleichs lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die Ermittlung des Beitragssatzes je Gemeinde an den Besoldungskosten⁵ der Lehrpersonen berücksichtigt folgende Grössen:

³ Gemäss Finanzausgleichsgesetz (§ 5) kann die Gewichtung der Steuerkraft bis maximal 70% respektive jene des Steuerbedarfs bis 30% festgelegt werden.

⁴ Neben der Besoldung der Lehrpersonen in der Volksschule werden auch definierte übrige Besoldungskosten im selben Ausmass vom Kanton mitgetragen. Die weiteren Bereiche sind die Besoldungen im Kindergarten, eine Pauschale für die Schulleitungen, die Besoldungen bei den Musikschulen (allerdings ist der kantonale Beitrag hier plafoniert) und Schulgelder beim Progymnasialunterricht. Der Progymnasialunterricht ist eigentlich eine Kantonsaufgabe, bei welcher die Gemeinden den Kanton unterstützen. Sie machen dies im selben prozentualen Ausmass, in welchem sie die Kosten an den Lehrerbessoldungen in der Volksschule selber tragen. Eine Revision des Finanz- und Lastenausgleichs wird aber selbstverständlich auch diese Massnahmen betreffen.

⁵ Unter der Bezeichnung Besoldungskosten verstehen wir in diesem Bericht definierte Besoldungsbestandteile und definierte Besoldungskosten der tatsächlich erteilten Lektionen des Unterrichts nach einheitlichen Normen.

- Besoldung Lehrpersonen
- Staatssteueraufkommen
- Grenzschlüsselzahl

Aus diesen drei Grössen wird der Beitragssatz berechnet, welcher zwischen 15 und 90% liegt. Die finanzstärksten Gemeinden bekommen alle einen Beitragssatz von 15% der Besoldungskosten.

- Der Anteil des Staates („Beitragssatz“) für das Jahr 2009 betrug 44.25%. Die beitragsberechtigte Summe gemäss den aktuell geltenden Normen beträgt bei einem Staatsanteil von 43.75% rund 119 Mio. CHF.

c) Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“

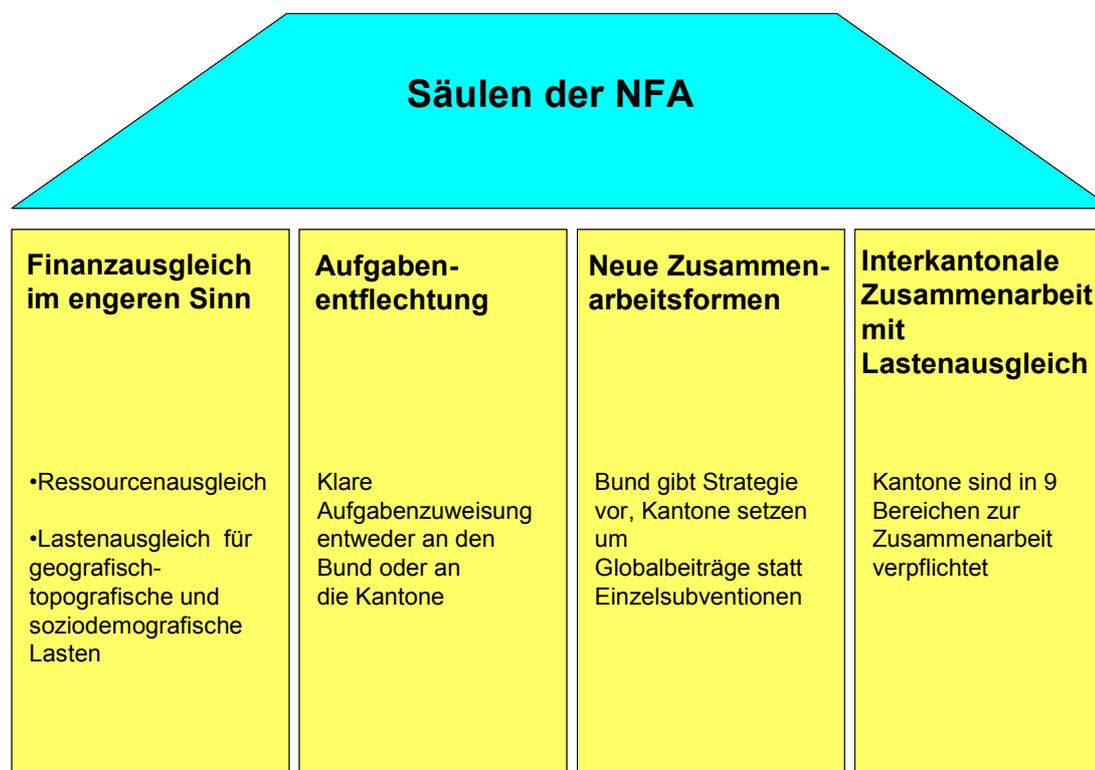
Die Kernelemente des Lastenausgleichs „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ nach § 55 Sozialgesetz lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die Kosten in den Leistungsfeldern „Beiträge an Ergänzungsleistungen, interinstitutionelle Zusammenarbeit, Alimentenbevorschussung, Arbeitslosenhilfe (soweit nicht über die ALV gedeckt), Suchthilfe und Sozialhilfe“ werden ausschliesslich durch Gemeinden nach Einwohnerzahl getragen. Der Kanton trägt keine Kosten im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“.
- Das Gesamtvolumen allein im Leistungsfeld Sozialhilfe beträgt im Jahr 2008 62.2 Mio. CHF. Wenn die Gemeinden höhere Pro-Kopf-Kosten aufweisen als im kantonalen Durchschnitt, erhalten sie aus dem Lastenausgleich eine Gutschrift. Diese machen im Jahr 2008 total 16.2 Mio. CHF aus.

2.2 Grundsätze der Neuen Finanzausgleichsordnung (NFA)⁶

Die Neugestaltung des Solothurner Finanz- und Lastenausgleiches 2013 orientiert sich an den Grundsätzen der NFA des Bundes. Die Säulen der NFA sind der Finanzausgleich im engeren Sinne sowie eine Aufgabenentflechtung und damit eine klare Einteilung in Bundes-, Kantons- oder Verbundaufgaben. Ergänzt wird die NFA durch neue Zusammenarbeitsformen mit Globalbudgets sowie die interkantonaler Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (vgl. Grafik 2-2).

⁶ NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

Grafik 2-2: Säulen der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der NFA.

Damit der Solothurner Finanzausgleich mit der NFA kompatibel ist, müssen nicht unbedingt die Instrumente gleich sein oder gleich heissen, vielmehr ist die Einhaltung der NFA-Grundsätze zu prüfen. Diese Grundsätze lauten (u.a.):

- Trennung des Ressourcenausgleichs (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmen) vom Lastenausgleich (Ausgleich unterschiedlicher, kaum beeinflussbarer Lasten resp. Kosten); diese bedeutet insbesondere: Keine Verknüpfung von Finanzausgleich und Subventionen, um (Fehl-)Anreize zu überhöhten Ausgaben zu vermeiden
- Möglichst klare Aufgabeneinflechtung nach dem Subsidiaritätsprinzip, Finanzierung der verbleibenden Verbundaufgaben nach dem Prinzip der Übereinstimmung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung (fiskalische Äquivalenz).
- Transparenz der Leistungen und Finanzflüsse
- Angemessene Solidarität

Bei der Ausgestaltung eines Finanz- und Lastenausgleichssystems sind aber noch weitere Grundsätze zu beachten (vgl. dazu 4.1).

2.3 Finanzausgleichssysteme in anderen Kantonen

In den folgenden Abschnitten werden die Finanzausgleichssysteme der Kantone Bern, Graubünden und Thurgau kurz dargestellt.⁷ Dabei werden für jeden der drei Kantone jeweils die aktuellen Regelungen in den Bereichen Ressourcenausgleich, Lastenausgleich und bei den Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden beschrieben. Diese Kantone sind für die Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn von besonderem Interesse, da sie in den letzten Jahren auch mit dem Ziel der NFA-Kompatibilität ihre Finanz- und Lastenausgleichssysteme sowie die Aufgabenteilung revidiert haben.

2.3.1 Kanton Bern⁸

Am 1. Januar 2002 ist das neue Berner Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) in Kraft getreten mit dem Ziel, „die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen und ...ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben“. Per 2012 wird das FILAG einer umfassenden Revision unterzogen (FILAG 2012). Nachdem ein Bericht mit Leitsätzen vom Grossen Rat Anfang 2009 verabschiedet wurde, läuft seit September 2009 die Vernehmlassung zu den entsprechenden Gesetzesrevisionen.

a) Ressourcenausgleich (Finanzausgleich)

Der Finanzausgleich besteht aus einer horizontalen Komponente (Disparitätenabbau) und einer vertikalen Komponente (Mindestausstattung).

- Der **Disparitätenabbau** ist so festgelegt, dass Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) über dem Durchschnitt von 100 eine Ausgleichsleistung zahlen, welche die Differenz zum Durchschnitt um 25 Prozent vermindert. Umgekehrt erhalten Gemeinden mit einem HEI unter 100 einen Zuschuss. Dieser Zuschuss reduziert die Differenz ihres HEI zum durchschnittlichen HEI von 100 ebenfalls um 25%. Das Volumen im Disparitätenabbau beträgt 2008 rund 70 Mio. CHF.

⁷ Die betrachteten Kantone wurden in Absprache mit dem Auftraggeber ausgewählt. Dabei stehen diejenigen Kantone im Vordergrund, welche in jüngster Zeit ihren Finanzausgleich revidiert resp. die NFA angepasst haben und für den Kanton Solothurn von speziellem Interesse sind. Die wichtigsten Quellen und Literaturangaben neben den Ecoplan-Publikationen (Arbeiten für die Kantone Bern, Uri, Luzern) sind:

- Tabelle der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK zu aktuellen FA-Gesetzen;
- Mischler (2009), Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich;
- Thöny (2005), Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus - Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz;
- Angelini/Thöny (2004), Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen;
- IFF Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht (2004) Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen.

⁸ Vgl. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (2008): Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012).

- Die **Mindestausstattung** hat zum Ziel, dass auch finanzschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau noch immer unter 80 Prozent liegt, erhalten vom Kanton eine zusätzliche Ausgleichsleistung, falls ihre Steueranlage ("Steuerfuss") über dem kantonalen Mittel liegt. Die Mindestausstattung beträgt 2008 rund 33 Mio. CHF.

b) Lastenausgleich

Im Kanton Bern gibt es heute zwei Lastenausgleiche, die Abgeltung der Zentrumslasten und den geografisch-topografischen Lastenausgleich für besonders belastete Gebiete.

- **Abgeltung der Zentrumslasten:** Für die Städte mit Zentrumsfunktionen gelten heute folgende zentrale Massnahmen:
 - Die Zentrumslasten der Städte mit Zentrumsfunktionen werden bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt, indem diese vom ordentlichen Steuerertrag abgezogen werden.
 - Für die am stärksten belasteten Städte Bern, Biel und Thun erfolgt die Abgeltung der Zentrumslasten in den Bereichen privater Verkehr, Sicherheit, Gästeinfrastruktur und Sport zusätzlich durch eine pauschale Abgeltung. Die pauschale Abgeltung wird zu drei Vierteln vom Kanton und zu einem Viertel von den Agglomerationsgemeinden finanziert.

In der Revision FILAG 2012 ist vorgesehen, dass neu auch Zentrumslasten im Kulturbereich in die Pauschalabgeltung einbezogen. Der Abzug der Zentrumslasten beim Steuerertrag für die Berechnung des direkten Finanzausgleichs wird auf die verbleibenden, nicht pauschal abgegoltene Zentrumslasten beschränkt. Die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten wird künftig unter Anrechnung in der Globalbilanz ausschliesslich vom Kanton finanziert.

- **Geografisch-topografischer Lastenausgleich für besonders belastete Gebiete:** Gemeinden mit einer strukturell bedingten, hohen Gesamtsteueranlage erhalten zur Abgeltung ihres hohen Aufwandes Zuschüsse. Ob hohe Aufwendungen strukturell bedingt sind, wird anhand sachgerechter Kriterien wie einem grossen Flächenanteil pro Kopf und einer stark dezentralen Siedlungsstruktur beurteilt.

Im Projekt FILAG 2012 steht zusätzlich ein **sozio-demografischer Lastenausgleich** zur Diskussion, allerdings voraussichtlich nur als Abfederung in dem Fall, dass in der Sozialhilfe ein Selbstbehalt für die Gemeinden eingeführt wird.

c) Verbundaufgaben mit Lastenausgleich

In vier Bereichen werden die Lasten als Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden über einen Lastenausgleich getragen:

- **Lehrerbesoldung:** Nach heutiger Regelung trägt der Kanton 70% der Kosten, die Gemeinden 30%. Diese 30% werden von den Gemeinden nach dem Schlüssel 50% Wohnbevölkerung, 30% Schülerzahl und 20% Klassenzahl getragen. Im Rahmen des Projekts FILAG 2012 werden die finanziellen Anreize für einen kostenbewussten Mitteleinsatz und die Kostentransparenz respektive -verantwortung gestärkt. Die Lastenverteilung wird ersetzt durch ein Finanzierungssystem mit **abgestuften Schülerbeiträgen**, welche die unterschiedlichen demografischen, topografischen und sozialen Belastungen berücksichtigen. Die Kostenaufteilung von 70:30 (Kanton:Gemeinden) wird beibehalten.
- **Sozialhilfe:** Der Lastenverteiler Sozialhilfe umfasst heute die individuelle Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe) sowie die institutionelle Sozialhilfe, primär bestehend aus «Angebote für ältere Menschen», «Angebote an Familien», «Angebote an spezifische Bedürfnisse», «Suchthilfe und Gesundheitsförderung». Individuelle und institutionelle Sozialhilfe werden beide zu je 50% von Kanton und Gemeinden finanziert. Der Gemeindeanteil wird nach der Bevölkerungszahl getragen. Im Rahmen des Projekts FILAG 2012 wird der Lastenverteiler Sozialhilfe vermutlich ebenfalls einer Revision unterzogen. Heute stehen in der politischen Diskussion ein **Bonus-Malus-Modell** in der individuellen Sozialhilfe sowie eine **teilweise Selbstbehaltslösung** bei den Angeboten für Familien im Vordergrund (mit einer Abfederung über einen soziodemografischen Lastenausgleich).
- **Ergänzungsleistungen:** Der Lastenverteiler Ergänzungsleistungen wird zu je 50% von Kanton und Gemeinden finanziert. Der Gemeindeanteil wird nach der Bevölkerungszahl finanziert.
- **Öffentlicher Verkehr:** Der Lastenverteiler Öffentlicher Verkehr wird im Verhältnis 33:67 von Gemeinden und Kanton finanziert. Der Gemeindeanteil wird zu 67% nach Fahrplan-Angebot (öV-Punkte) und zu 33% nach der Bevölkerungszahl getragen.

2.3.2 Kanton Graubünden

Die Grosse Rat des Kantons Graubünden hat Mitte 2009 die Bündner NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) verabschiedet. Wird das hängige Referendum abgelehnt, löst die Bündner NFA 2011 die im Wesentlichen seit 1958 bestehende Regelung ab. Die Bündner NFA ist ein umfassendes Reformprojekt, das sich an den Grundsätzen der NFA ausrichtet. Mit der Bündner NFA sollen bestehende Fehlanreize beseitigt werden sowie Doppelspurigkeiten und gegenläufige Finanzströme reduziert werden. Ausserdem wird beabsichtigt, einen stärkeren Ausgleich zwischen den Gemeinden zu erreichen.⁹

⁹ Die Angaben zur Bündner RFA basieren im Wesentlichen auf der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Die parlamentarische Beratung hat keine für den vorliegenden Bericht wesentlichen Änderungen gebracht. Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009). Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 20 / 2008-2009. Eine Kurzübersicht findet sich auch auf dem Internet: http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/buendner_nfa/nfa/kernpunkte_fragen/Seiten/Willkommen.aspx.

a) Ressourcenausgleich

Das Ressourcenausgleichssystem des Kantons Graubünden besteht aus einer vertikalen und einer horizontalen Komponente. Die **Mindestausstattung** sieht vor, dass jede Gemeinde nach den Ausgleichszahlungen über ein Ressourcenpotenzial (RP) von mindestens 80% des kantonalen Durchschnitts verfügt. Die Mindestausstattung wird unabhängig vom Steuerfuss garantiert. Es ist in Anlehnung an die NFA ein progressives Ausgleichssystem vorgesehen: Bis zu einem RP von 60% wird die Mindestausstattung von 80% garantiert. Anschliessend verläuft der Ausgleich bis zu einem RP von 100% ‚progressiv‘. Das heisst, eine Gemeinde mit einem RP von 70% erhält eine Ausgleichszahlung über die Mindestausstattung hinaus.¹⁰ Die finanzschwachen Gemeinden erhalten Basis der Zahlen von 2006/2007¹¹ einen Ausgleich im Umfang von 38 Mio. CHF. Damit wird die Ressourcenlücke um 40 - 50% reduziert.

Die **horizontale Abschöpfung** sieht in Anlehnung an die NFA vor, dass all jene Gemeinden, welche über ein überdurchschnittliches Ressourcenpotenzial verfügen, zwischen 15 und 25% ihres Überschusses in den Ressourcenausgleich einschiessen. Ab einem Ressourcenpotenzial von 300% der Durchschnittsgemeinde verdoppelt sich der Abgabensatz des Überschusses. Die 53 betroffenen Gemeinden sollen so rund 18 Mio. CHF zum Ressourcenausgleich beitragen. Der Kanton übernimmt die übrigen Kosten des Ressourcenausgleichs (ca. 20 Mio. CHF), jedoch mindestens 50%.

b) Lastenausgleich

In der Bündner NFA sind vier Lastenausgleichsmechanismen vorgesehen:¹²

- Der **geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA)** wird anhand der folgenden Indikatoren berechnet: kostengewichtete Strassenlänge pro Einwohner, Schülerquote (Volksschule), Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur (Bevölkerungsanteil in Siedlungen mit 25, 50, 100, 200 Einwohner). Diese Sonderlasten sollen in einem ähnlichen Umfang reduziert werden wie die Ressourcenlücke (40 – 50%), womit der GLA zwischen 16 und 25 Mio. CHF betragen wird.
- Der **Lastenausgleich Soziales (SLA)** soll übermässige, nicht zumutbare Lasten infolge von Unterstützungsleistungen, Alimentenbevorschussungen und Mutterschaftsbeiträgen kompensieren und ca. 3 Mio. CHF umfassen. Ab Aufwendungen im Umfang von 5% des Ressourcenpotenzials (RP) erhalten die Gemeinden einen Ausgleich von 10% der Auf-

¹⁰ Für eine Übersicht des progressiven Ausgleichssystems siehe Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009): S. 1080.

¹¹ Sämtliche Angaben bzgl. der Ausgleichszahlungen beruhen auf diesem Modell mit Finanzausgaben aus den Jahren 2006/2007.

¹² Für eine detailliertere Beschreibung des Lastenausgleichssystems des Kantons Graubünden siehe: Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009). Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 20 / 2008-2009, S. 1081-1088.

wendungen. Der Abgeltungssatz steigt kontinuierlich an, bis ab Aufwendungen von 11% des RP 70% der relevanten Ausgaben vom SLA getragen werden.

- Der **Individuelle Härteausgleich (ILA)** für ausserordentliche und nicht vermeidbare Lasten wird ungefähr 2 Mio. CHF betragen und soll Gemeinden unterstützen, welche ausserordentliche Belastungen durch Pflichtaufgaben zu tragen haben oder von Schadensereignissen betroffen sind.
- Im Rahmen der Einführung der Bündner NFA ist als viertes Element eine **einmalige Teilentschuldung** von 15 Gemeinden im Rahmen von ca. 15 Mio. CHF vorgesehen.

c) Verbundaufgaben

Insgesamt wurden im Rahmen der Finanz- und Aufgabenentflechtung rund 130 Verbundaufgaben überprüft. Von diesen oftmals nur punktuellen Verbundaufgaben wurden 63 neu geregelt. Insgesamt wurden 32 Bereiche mit einem Gesamtvolumen von 51 Mio. CHF dem Kanton und 28 Bereiche im Umfang von 63 Mio. CHF den Gemeinden zugeteilt. In drei Bereichen des Gesundheitswesens wurde der Kantonsbeitrag vereinheitlicht. In rund 50 weiteren Bereichen bestehen weiterhin Beiträge des Kantons an Gemeindeaufgaben und umgekehrt. Die verbleibenden Verbundaufgaben betreffen insbesondere die Bereiche Kindergarten, Volksschule, Soziales und Gesundheit. Der Kanton setzt dort die gesetzlichen Rahmenbedingungen, wirkt in fachlicher Hinsicht mit und leistet gezielte Abgeltungen.¹³

2.3.3 Kanton Thurgau

Der Kanton Thurgau hat sein Finanz- und Lastenausgleichssystem bereits 2002/2003 revidiert. Hinsichtlich der Einführung der NFA wurden 2008 einige Anpassungen am System vorgenommen. Neben der Erhöhung des Volumens des Ressourcen- sowie Lastenausgleichs (von rund 10.5 Mio. auf rund 17.5 Mio. CHF) und der Beendigung der Härtefallregelungen aus dem Übergang ins neue System aus dem Jahre 2003 ist vor allem die Abschaffung der Gewichtung der Leistungen aus Ressourcen- und Lastenausgleich mit dem Steuerfuss (also die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs) der letzten beiden Jahre zu erwähnen. Der Kanton trägt rund 14 Mio. CHF zur Finanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs bei.¹⁴

¹³ Für eine detaillierte Auflistung der Massnahmen der Finanz- und Aufgabenentflechtung siehe: Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009). Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 20 / 2008-2009, S. 1088-1173.

¹⁴ Die Angaben zum Ressourcen- und Lastenausgleichssystem, sowie deren Volumen beruht im Wesentlichen auf Angaben aus: Staatskanzlei Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik (2008). Gemeindefinanzen. Gemeindefinanzkennzahlen 2007. Finanzausgleich Politische Gemeinden 2008. Statistische Mitteilungen Nr. 7/2008 (Revidierte Fassung vom 11. November 2008).

a) Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich im Kanton Thurgau besteht aus einer **horizontalen Ressourcenabschöpfung** und einer vom Kanton garantierten **Mindestausstattung** von 82% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft. Im Rahmen der Mindestausstattung werden 2008 36 Gemeinden insgesamt 11.2 Mio. CHF als zweckfreie Mittel zur Verfügung gestellt. Bei der horizontalen Abschöpfung müssen die finanzstarken Gemeinden 12% der über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Pro-Kopf-Steuerkraft multipliziert mit der Anzahl Einwohner in den Ausgleich einbezahlen. Die Abschöpfung beträgt 2008 insgesamt 3.4 Mio. CHF.

Im Ressourcenausgleich findet allerdings eine Vermischung mit dem Lastenausgleich statt. Insgesamt sechs Zentrumsgemeinden¹⁵ werden durch eine Verringerung der relevanten Steuerkraft begünstigt. Bei der Berechnung der Mindestausstattung und der horizontalen Abschöpfung wird die effektive Steuerkraft der Zentrumsgemeinden um 12% des kantonalen Durchschnitts reduziert.

b) Lastenausgleich

Das Lastenausgleichssystem im Kanton Thurgau kennt zwei Elemente: einerseits einen strukturellen Lastenausgleich und andererseits einen Lastenausgleich für Sozialhilfekosten. Der Lastenausgleich verfügt insgesamt über ein Volumen von 5.3 Mio. CHF.

Der **strukturelle Lastenausgleich** (3.7 Mio. CHF) kompensiert Gemeinden, welche infolge einer besonders geringen Bevölkerungsdichte Sonderlasten tragen. Dabei erhalten Gemeinden Beiträge gemäss Index, wenn ihre Bevölkerungsdichte unter 50% des kantonalen Durchschnitts liegt. Pro Indexpunkt erhält eine Gemeinde 20 CHF pro Kopf aus dem strukturellen Lastenausgleich. Indexierung und Kompensation werden durch den Regierungsrat regelmässig überprüft.

Der **Lastenausgleich Sozialhilfekosten** (1.5 Mio. CHF) beruht ebenfalls auf einem Index. Hier erhalten Gemeinden Ausgleichszahlungen, wenn ihre Sozialhilfekosten 120% des kantonalen Durchschnitts überschreiten. Die Ausgleichszahlung pro Indexpunkt beträgt 2008 5 CHF pro Kopf. Die Ausgleichszahlung pro Indexpunkt sowie die Indexierung werden regelmässig überprüft.¹⁶

¹⁵ Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden.

¹⁶ Die Indizes für die Abgeltung der Sozialhilfekosten sowie der strukturellen Lasten finden sich bei: Staatskanzlei Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik (2008). Gemeindefinanzen. Gemeindefinanzkennzahlen 2007. Finanzausgleich Politische Gemeinden 2008. Statistische Mitteilungen Nr. 7/2008 (Revidierte Fassung vom 11. November 2008), S. 41.

c) Verbundaufgaben

Der Kanton Thurgau hat mit der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs hinsichtlich der Einführung der NFA auch die kantonsinterne Aufgabenteilung mit dem Ziel einer sachgerechten Zuweisung der Aufgaben überprüft. Dabei soll der Kanton bei verbleibenden Verbundaufgaben auf die Zielerreichung fokussieren und den Gemeinden die Details der Umsetzung überlassen. Der Aufgabenbereich **Wald** ist einerseits eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, andererseits auch innerhalb des Kantons Thurgau. Neu werden Leistungsvereinbarungen mit Dritten zur Umsetzung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton abgeschlossen. Im **Wasserbau** führt der Kanton die behördenverbindlichen Instrumente Wasserbauplan und Unterhaltskonzept ein. Ausserdem werden die Beiträge zur Bewältigung ausserordentlicher Hochwasserereignisse geregelt. Im Bereich **Naturschutz und -pflege** bleiben die Beitragspflichten der Gemeinden erhalten. Der Kanton bezahlt im Bereich **öffentliche Sozialhilfe** die Hälfte der anfallenden Kosten für anerkannte Flüchtlinge.

2.4 Stärken und Schwächen des heutigen Solothurner Systems

2.4.1 Generelle Stärken

Die Stärken des heutigen Solothurner Systems im Hinblick auf die NFA-Kompatibilität können wie folgt beschrieben werden:

- Berücksichtigung der Ressourcenkomponente im direkten Finanzausgleich: Die Berücksichtigung der Ressourcenkomponente im direkten Finanzausgleich entspricht der Grundidee des Ressourcenausgleichs in der NFA.
- Berücksichtigung der Mehrbelastung in Städten: Die Berücksichtigung der Mehrbelastung in den Städten (über die höhere Gewichtung des Steuerbedarfs bei den Städten) ist grundsätzlich sinnvoll. Allerdings bleibt im heutigen System – über den Steuerbedarf – die Wirkung intransparent und entspricht nicht effektiven Zentrumslasten.
- Berücksichtigung unterschiedlicher Lasten im Sozialbereich: Die Berücksichtigung unterschiedlicher Lasten im Sozialbereich entspricht der Idee des Lastenausgleichs. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Anreizmechanismen bei einer vollständigen Finanzierung der Sozialausgaben durch den Lastenausgleich sinnvoll gesetzt sind (die Gemeinden haben kaum monetäre Sparanreize, allerdings auch beschränkten Spielraum bei den sozialen Bedarfsleistungen).
- Die Besonderen Beiträge im direkten Finanzausgleich für Härtefälle sind NFA-kompatibel.

2.4.2 Generelle Schwächen

Die Schwächen des heutigen Solothurner Systems im Hinblick auf die NFA-Kompatibilität können wie folgt beschrieben werden:

- **Direkter Finanzausgleich:** Bei den drei Massnahmen des direkten Finanzausgleichs bilden die Komponenten der Steuerkraft und des Steuerbedarfs je zur Hälfte die Grundlage für die Berechnung der Finanzkraft (Finanzausgleichsindex). Dabei findet eine Vermischung von Ressourcen (Steuerkraft) und Lasten (Steuerbedarf) statt, welche in der NFA getrennt werden. Eine weitere Schwäche im direkten Finanzausgleich ist die Verknüpfung des Kantonsbeitrags mit den Mitteln der finanzstarken Gemeinden. Der Kantonsbeitrag kann nur erhöht werden, wenn auch von den finanzstarken Gemeinden mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden und umgekehrt. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten des Systems deutlich ein.
- **Ermittlung des Steuerbedarfs:** Der Steuerbedarf wird sehr ausgeklügelt ermittelt und ist daher entsprechend komplex und wenig transparent in seiner Wirkungsweise.
- **Indirekter Finanzausgleich:** Der indirekte Finanzausgleich (Besoldung Lehrpersonen Volksschule, Besoldungen Kindergarten, Abgeltung im Musikunterricht, Pauschalen für Schulleitungen und Progymnasialunterricht) entspricht nicht den Grundsätzen der NFA. Kantonbeiträge im Bildungsbereich werden je nach Finanzstärke der Gemeinden mit unterschiedlichen Sätzen berechnet. Damit ist der NFA-Grundsatz, wonach Subventionen unabhängig von der Steuerkraft sein sollten, verletzt.

2.4.3 Fazit

Der heutige Solothurner Finanzausgleich ist in zahlreichen Punkten mit der NFA kompatibel. Allerdings ist die Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich heute nicht voll verwirklicht: Sowohl im direkten Finanzausgleich wie auch bei der Besoldung der Lehrpersonen werden unterschiedliche Lasten und zugleich unterschiedliche Ressourcen ausgeglichen.

3 Aufgabenreform: Bisherige Arbeiten und Reformbedarf

Im InterComuna-Bericht¹⁷ vom 15. September 2009 wurde der Handlungsbedarf bei der Aufgabenreform ermittelt: Dabei wurden folgende Bereiche genannt:

- Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe 1) und der Sonderpädagogik im Bereich Bildung
- Finanzierung des Kantonsstrassenbaus durch den Kanton im Bereich Verkehr
- Aufbau einer Einheitspolizei

Mit dem Entscheid der für die öffentliche Sicherheit im Kanton Solothurn Verantwortlichen¹⁸ (Medienmitteilung des Regierungsrates vom 9. November) wird den Städten ihre Polizeikorps belassen. Der Aufbau einer Einheitspolizei im Kanton Solothurn ist somit vom Tisch. Hingegen hat der Kantonsrat die Kantonalisierung der fünf heilpädagogischen Sonderschulen bereits beschlossen.

InterComuna hat in ihrer Analyse eine Reihe von weiteren Tätigkeitsfeldern detailliert untersucht. Im Rahmen des vorliegenden Berichts beschränken wir uns auftragsgemäss auf eine kurze Einschätzung dieses Berichts:

Nach unserer Beurteilung ist die Analyse von InterComuna sorgfältig durchgeführt worden und die Vorschläge hinsichtlich einer Kantonalisierung nachvollziehbar.

- **Kantonalisierung der Oberstufe:** Wir erachten die Forderung der Kantonalisierung als nachvollziehbar, da die Struktur in der Oberstufe weitgehend vom Kanton bestimmt wird. Die Kantonalisierung der Oberstufe würde daher auch der finanziellen Äquivalenz entsprechen.

Die Kantonalisierung der Oberstufe muss jedoch im Zusammenspiel mit der gesamten Reformdiskussion in der Volksschule betrachtet werden (vgl. Kapitel 4.4).

- **Kantonalisierung des Kantonsstrassenbau** (vollständige Finanzierung des Kantonsstrassenbaus durch Kanton): Wir erachten die Kantonalisierung als prüfungswürdige Variante zur heute bestehenden Regelung. In einer Hauptstudie sollten die Vor- und Nachteile der heutigen Regelung und einer allfälligen Kantonalisierung einander gegenüber gestellt werden. Gemäss Aussagen des Bau- und Justizdepartements werden die meisten Projekte auf Wunsch der Gemeinden in Angriff genommen. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden führt dazu, dass vor allem diejenigen Vorhaben realisiert werden, an welchen die Gemeinden grosses Interesse haben und bereit sind, ihren Beitrag hierfür zu leisten.

¹⁷ InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden: Aktueller Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeinden und den kantonalen Departementen.

¹⁸ Staatskanzlei (2009), Medienmitteilung vom 9. November 2009, Kantonale Sicherheitsstruktur vorgestellt.

Ecoplan hat zudem die Frage kurz geprüft, ob die folgenden Bereiche, welche nicht im Detail von InterComuna analysiert wurden, auf Grund der grossen finanziellen Bedeutung allenfalls in die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs einbezogen werden sollten:

- **Einbezug des öffentlichen Verkehrs (öV) in den Finanz- und Lastenausgleich:** Die Finanzierung des Bereichs öV ist heute als Verbundaufgabe klar geregelt und eine Revision des Systems ist kein Thema. Grundsätzlich wäre jedoch denkbar, dass der öV in eine Globalbilanz einbezogen wird.
- **Ergänzungsleistungen:** Die Ergänzungsleistungen (EL) stellen heute eine Verbundaufgabe dar. Es ist gut denkbar, dass sie in den Finanz- und Lastenausgleich einbezogen werden und je nach vertikaler Auswirkung eines neuen Finanz- und Lastenausgleichs als "finanziellen" Puffer verwendet werden. Denkbar ist auch, dass die Ergänzungsleistungen AHV und IV getrennt werden und die Aufwendungen der EL AHV von den Einwohnergemeinden und die Aufwendungen der EL IV vom Kanton getragen werden.
- **Asylwesen:** Die Beiträge im Asylwesen, welche den Einwohnergemeinden vom Kanton zugewiesen werden, sind nicht sinnvoll in den Finanzausgleich zu integrieren, da sie faktisch nur Durchlaufbeiträge vom Bund an die Gemeinden darstellen.

4 Stossrichtungen der Reformen

4.1 Generelle Grundsätze

Basierend auf dem eingangs erwähnten kantonsrätlichen Auftrag „Neugestaltung Finanzausgleich“ der Fraktion SP/Grüne vom Juni 2006 soll sich die Neugestaltung an der Methodik der NFA¹⁹ des Bundes orientieren. Neben den im Kapitel 2.2 dargelegten Grundsätzen der NFA sollen sich die Stossrichtungen der Reformen nach weiteren generellen Grundsätzen richten:

NFA-Grundsätze:

- Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich und somit keine Verknüpfung von Finanzausgleich und Subventionen, um (Fehl-)Anreize zu überhöhten Ausgaben zu vermeiden
- Möglichst klare Aufgabenentflechtung und Finanzierung der verbleibenden Verbundaufgaben nach dem Prinzip der Übereinstimmung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung
- Transparenz der Leistungen und Finanzflüsse
- Angemessene Solidarität

Weitere Grundsätze:

- **Eliminierung der Ausgabenanreize:** Das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure ist zu fördern, indem konsequent Ausgabenanreize eliminiert werden.
- **Zuständigkeit und Verantwortung deckungsgleich gestalten:** Da Zusammenführung von Zuständigkeit und (Finanzierungs-)Verantwortung ist für die Austarierung und die politische Akzeptanz eines Finanz- und Lastenausgleichssystems wesentlich. Nur bei Einhaltung der finanziellen Äquivalenz ist das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure nachhaltig beeinflussbar.
- **Gebot der vertikalen Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden:** Grundsätzlich ist bei einer Reform des Finanz- und Lastenausgleichs das Gebot der Kostenneutralität für die verschiedenen Ebenen (in diesem Fall Kanton und Gesamtheit der Gemeinden) zu beachten. Je nach Ausgestaltung ist es auch denkbar, diesen Grundsatz zu relativieren und durch die Reform auch die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt zu überprüfen und bei Bedarf zu korrigieren.
- **Kostendynamik beachten und Risiken in Verbundaufgaben verteilen:** Bei Verbundaufgaben ist das Risiko der Kostendynamik (Kostenveränderungen aufgrund von exter-

¹⁹ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

nen, weder vom Kanton noch von den Gemeinden direkt beeinflussbaren Faktoren) von Kanton und Gemeinden gemeinsam zu tragen.

- **Verteilungswirkungen unter den Gemeinden beachten:** Zwar gibt es keine Besitzstandsgarantie, d.h. es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Gemeinden gegenüber heute schlechter gestellt werden. Jede Reform der Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung führt zu Veränderungen der finanziellen Verhältnisse zwischen den Gemeinden. Bei einer Reform eines bestehenden Finanz- und Lastenausgleichs müssen die Verteilungswirkungen unter den Gemeinden jedoch geprüft werden. Bei grossen Abweichungen müssen geeignete Massnahmen entwickelt werden, welche Extremfälle in beide Richtungen abfedern (z.B. Härtefallausgleich).
- **Ausgestaltung eines fusionsneutralen Finanzausgleichs:** Das Finanzausgleichssystem ist fusionsneutral auszugestalten. Insbesondere sollten die Leistungen im Finanzausgleichssystem nicht zu eigentlichen Hemmnissen werden, welche mögliche Fusionen verhindern (bspw. durch entgangene Zahlungen bei Fusionen).
- **Finanz- und Lastenausgleich flexibel und steuerbar gestalten:** Die Flexibilität und Steuerbarkeit des Finanz- und Lastenausgleichssystems muss gewährleistet sein, um beispielsweise bei veränderter Ausgabendynamik reagieren zu können. Um dies zu gewährleisten, ist das Monitoring der Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs weiterzuführen und wo nötig auszuweiten, um die Verteilungswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs im Zeitverlauf zu erfassen.

Diese Grundsätze führen zu den in den folgenden Kapiteln dargestellten inhaltlichen Stossrichtungen.

4.2 Inhaltliche Stossrichtungen

Nachfolgend sind in den Kapiteln 4.3 bis 4.7 die inhaltlichen Stossrichtungen der Reform in den verschiedenen Bereichen dargelegt – diese sollen in der nächsten Phase vertieft geprüft werden und sind somit noch kein Präjudiz.

- **Direkter Finanzausgleich (Kap. 4.3):** Entflechtung von Ressourcen- (Steuerkraft) und Lastenkomponente (Steuerbedarf) im direkten Finanzausgleich / Berücksichtigung der Zentrumslasten
- **Indirekter Finanzausgleich (Kap. 4.4):** Reform der Kantonsbeiträge in der Bildung:
 - Verzicht auf kantonales Steueraufkommen („Steuerkraft“) bei den Kantonsbeiträgen
 - Ersatz durch expliziten Lastenausgleich
- **Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ (Kap. 4.5):** Prüfung der Anreizmechanismen im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“
- **Kantonsstrassenbau (Kap. 4.6):** Reform der Finanzierung im Kantonsstrassenbau
- **Korrektur- und Justiermöglichkeiten im System (Kap. 4.7):** Möglichkeiten prüfen

4.3 Direkter Finanzausgleich

4.3.1 Reformbedarf

Im direkten Finanzausgleich ist die Entflechtung der Ressourcen- (Steuerkraft) und Lastenkomponente (Steuerbedarf) anzustreben. Weiter ist die Berücksichtigung der Zentrumslasten zu diskutieren.

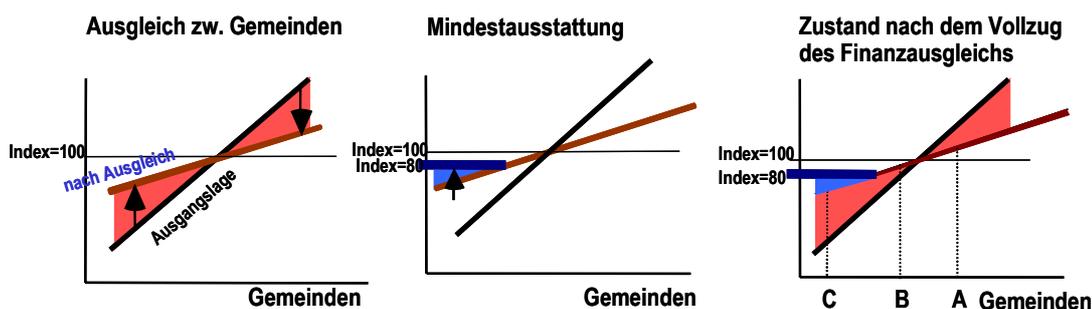
- Der **Auslöser** für die Umwandlung des heute bestehenden direkten Finanzausgleichs in einen Ressourcenausgleich ist die Forderung nach NFA-Kompatibilität. Die NFA sieht eine **Trennung von Ressourcen und Lasten** vor.
- Der **Steuerbedarf** wird sehr differenziert ermittelt. Allerdings ist die Ermittlung entsprechend komplex und wenig transparent hinsichtlich der Wirkungsweise.
- Die **Verknüpfung des Kantonsbeitrags** mit den Gesamtmitteln der ressourcenstarken Gemeinden stellt eine Schwäche des heutigen Systems dar und sollte aufgehoben werden.
 - Mit dieser Verknüpfung hat man heute faktisch eine zweite Finanzausgleichswirkung neben der gewollten Unterstützung der ressourcenschwachen Gemeinden: Die Verknüpfung führt zu einer Finanzausgleichswirkung unter den reichen Gemeinden, da der Umverteilungsbetrag plafoniert ist. Beispiel: Wird eine finanzstarke Gemeinde wie Olten noch finanzkräftiger, wird sie durch den Finanzausgleich verstärkt belastet. Nutzniesser sind aber nicht nur finanzschwache Gemeinden, sondern andere finanzstarke Gemeinden, welche entsprechend weniger zum plafonierten Umverteilungsbetrag beitragen müssen.
 - Die Anbindung des Kantonsbeitrags (Staatsbeitrag) an die finanziellen Mittel der ressourcenstarken Gemeinden hat zudem zur Folge, dass die Flexibilität und Steuerbarkeit des Systems eingeschränkt ist. Der Kanton kann nicht autonom entscheiden, seinen Beitrag für die finanzschwachen Gemeinden zu erhöhen oder zu senken, weil dieser zwingend an die Mittel der ressourcenstarken Gemeinden gebunden ist. Dieser Sachverhalt gilt auch umgekehrt: Finanzstarke Gemeinden können derzeit nur dann stärker belastet werden, wenn der Kanton bereit ist, mehr Mittel als Staatsbeitrag zu Lasten seines Budgets zu sprechen.
- Zu prüfen ist zudem die **Alimentierung des Fonds** zur Finanzierung des kantonalen Anteils für den direkten Finanzausgleichs.

4.3.2 Stossrichtung

Wir schlagen vor, dass der direkte Finanzausgleich zukünftig nur noch den Ressourcenausgleich umfasst (nach Vorbild NFA). Die **Ausgestaltung eines Ressourcenausgleichs** könnte nach dem Vorbild verschiedener – im Kapitel 2.3 vorgestellten – Kantone mit einer Kombination einer horizontalen und einer vertikalen Ausgleichskomponente funktionieren. In einem ersten Schritt kann ein gewisser Ausgleich zwischen den Gemeinden erzielt werden (horizon-

tale Komponente). In einem zweiten Schritt werden die ressourcenschwächsten Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine „Mindestausstattung“ erreichen können (vertikale Komponente). In der Grafik 4-1 ist dies schematisch dargestellt.

Grafik 4-1: Schematische Darstellung eines Ressourcenausgleichs mit horizontaler und vertikaler Komponente



In der Hauptstudie sind auch andere Varianten zu prüfen. Insbesondere könnte auch ein Modell ohne Kantonsbeteiligung geprüft werden, wobei u.a. im Zusammenhang mit der Einführung von neuen Lastenausgleichssystemen (vgl. Kap. 4.4) zu klären ist, ob ohne kantonale Mitfinanzierung die finanzschwächsten Gemeinden „ausreichend“ gestützt werden.

Unser Vorschlag sieht weiter vor, die Lastenkomponente in ihrer heutigen Form fallen zu lassen und für die Lasten andere Gefässe zu verwenden. Wie bereits erwähnt wurde, ist der Steuerbedarf (Lastenkomponente im heutigen direkten Finanzausgleich) sehr komplex und hinsichtlich seiner Wirkungsweise wenig transparent. Aus dieser Optik ist der Steuerbedarf nicht NFA-kompatibel. Allerdings gehen mit deren Abschaffung auch Vorteile (nachgelagerte ergänzende Kontrolle der Haushaltsführung, Verzicht auf "Belastung" von a.o. Erträgen wie Elektribuchgewinnen) verloren.

Bei einem Wegfall des Steuerbedarfs fällt auch die spezielle Regelung bei den drei Städten Olten, Solothurn und Grenchen weg. Daher und aufgrund der geringen Transparenz und fehlenden Verknüpfung mit den effektiven Zentrumslasten ist zu prüfen, inwiefern und in welchem Ausmass zukünftig die Zentrumslasten berücksichtigt werden sollen:

- Variante 1: Als Grundidee dient die im Kanton Thurgau gefundene Lösung, wonach ein Zentrumslastenausgleich durch Reduktion der relevanten Steuerkraft erfolgt. Diese Variante ist ebenfalls intransparent, aber einfach kommunizierbar.
- Variante 2: Anlehnung an die Berner Lösung: Die effektiven Zentrumslasten werden bestimmt und es wird diskutiert, welcher Teil der Lasten abgegolten wird. Diese Lösung ist sehr transparent, setzt aber entsprechende umfangreiche Erhebungen voraus. Eine solche Lösung würde auch die Berücksichtigung von Zentrumsvorteilen wie die in Städten anfallenden Steuern juristischer Personen ermöglichen.

4.4 Lastenausgleich in der Bildung

Der Bildungsbereich ist die grösste Herausforderung in der Reform des Finanz- und Lastenausgleichs. Daher werden die Stossrichtungen etwas detaillierter beschrieben.

Wichtig ist vorzuschicken, dass nachfolgend Finanzierungsfragen betrachtet werden. Die Steuerung des direkten Unterrichts (Klassen) basiert auf definierten einheitlichen kantonalen Vorgaben und werden rund zwei Jahre vor Staatsbeitragsausschüttung mittels Pensenantrags- und -bewilligungsverfahren im einheitlichen Rahmen pro Schulträger gehalten. Welche Rückkoppelungen alternative Finanzierungsmodelle auf die Steuerung haben, muss im Rahmen der Hauptstudie in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschule und Kindergarten geklärt werden.

4.4.1 Reformbedarf

Im Bildungsbereich sind die Kantonsbeiträge zu reformieren:

- Der **Auslöser** für diese Reform ist die fehlende NFA-Kompatibilität der heutigen steuerkraftabhängigen Kantonsbeiträge.
- Zudem wurde im InterComuna-Bericht die Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I) vorgeschlagen. Die Auswirkungen dieser Kantonalisierung auf die Kantonsfinanzen und einen allfälligen Lastenausgleich Bildung sind zu prüfen.

4.4.2 Stossrichtung

Wir schlagen vor, verschiedene Varianten im Bereich des bisherigen indirekten Finanzausgleichs zu prüfen.

a) Extremvariante A Gemeinden: Kantonsbeiträge abschaffen

Die „Extremvariante A Gemeinden“ würde bedeuten, dass die Gemeinden die gesamten Besoldungskosten tragen. Unterschiede in der Schülerdichte und den schulischen Folgekosten einer unterschiedlichen Sozialbelastung würden bei den Gemeinden bleiben. Die starke horizontale finanzausgleichende Wirkung ginge verloren. Daher wäre eine horizontale Kompensation (Element E, siehe unten) als Ergänzung zu prüfen. Die starke vertikale Verschiebung wäre durch Element G (siehe unten) auszugleichen.

b) Variante B: Festlegung von fixen Kantonsbeiträgen (fixer Prozentanteil an den Kosten)²⁰

Mit der „Festlegung von fixen Kantonsbeiträgen“ entfielen die Abhängigkeit von der Steuerkraft, und die NFA-Kompatibilität wäre hergestellt. Eine Solidaritätskomponente bleibt erhalten: Gemeinden mit hohen Schüleranteilen und damit höheren Besoldungskosten für Lehrpersonen erhalten pro Kopf der Bevölkerung höhere Beiträge. Es geht aber auch hier ein grosser Teil der horizontalen finanzausgleichenden Wirkung verloren, die durch Element E abzufedern wäre.

c) Variante C: Festlegung von Schülerpauschalen²¹

In der Variante „Festlegung von Schülerpauschalen“ werden pro Schüler/in (differenziert nach Schulstufe) Kantonsbeiträge ausgerichtet. Die Gemeinden tragen aber auf der anderen Seite die vollen Besoldungskosten und haben damit einen Anreiz, die Schule möglichst kostengünstig zu gestalten.²²

Als zusätzliche Elemente sind denkbar:

- Der Kanton übernimmt einen Teil der Besoldungskosten vorab (z.B. 30%) und vergütet den Rest des Kantonsanteils in Form von Schülerbeiträgen. Mit dem Kantonsanteil wäre eine Solidaritätskomponente für Gemeinden mit hohen Besoldungskosten pro Schüler/in enthalten.
- Der Kanton verrechnet den Gemeinden nicht die effektiven Besoldungskosten, die u.a. vom Alter und evtl. auch von den Krankheitstagen der Lehrkräfte abhängen, sondern einen Durchschnittsbetrag pro 100%-Pensum.

Frühere Berechnungen des Kantons zeigen, dass der Wechsel zu Schülerpauschalen deutliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte hat (je nach Gemeinde positive oder negative). Diese betreffen sowohl die finanzstarken wie die finanzschwachen Gemeinden. Auch hier geht daher ein grosser Teil der horizontalen finanzausgleichenden Wirkung verloren, die durch Element D abzufedern wäre.

²⁰ Vgl. die Überlegungen des Kantons zum Modell PROMOD (Prozentmodell): Gemäss diesem Modell wird an alle Gemeinden derselbe Prozentsatz an die subventionsberechtigte Lehrerbesoldungssumme ausgerichtet.

²¹ Vgl. die Überlegungen des Kantons zum Modell SPOIN (Schülerpauschalmodell ohne Infrastruktursockelbeitrag): Gemäss diesem Modell werden Schülerpauschalen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schülertypen, der durchschnittlichen Klassengrösse, der Altersstruktur der Lehrer und des Angebots für Schüler nicht deutscher Muttersprache ausgerichtet.

²² Der VSEG weist im Text zur Gemeindeinitiative darauf hin, dass der Spielraum der Gemeinden zur kostengünstigen Organisation der Schule stark begrenzt ist, da viele kantonale Vorgaben zu erfüllen sind.

d) Extremvariante D Kanton: Kantonalisierung

Wenn der Kanton die gesamten Besoldungskosten übernimmt, entfällt die Problematik der horizontalen Umverteilung. Es müsste ein vertikaler Ausgleich (Elemente G) hinzukommen. Die Steuerung der Gemeinden würde sich primär auf den operativen Lehrbetrieb beschränken.

e) Element E: Horizontale Kompensation

In den ersten drei Varianten kann die bisherige finanz- und lastenausgleichende Wirkung über die Erhöhung des direkten Finanzausgleichs oder einen spezifischen Lastenausgleich Bildung (Schulsoziallastenindex) erreicht werden.

- Eine Erhöhung des direkten Finanzausgleichs ist aber nur denkbar, wenn die Verknüpfung des Kantonsbeitrags mit den Beiträgen der finanzstarken Gemeinden gelöst wird.
- Die horizontale Kompensation kann auch über einen spezifischen Lastenausgleich Bildung basierend auf einen Soziallastenindex²³ erreicht werden. In die Berechnung dieses Soziallastenausgleichs fließen die für die unterschiedlichen Lasten der Schule verantwortlichen Parameter wie z.B. Schülerstruktur (Ausländeranteil) wie auch generelle Faktoren ein wie z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende. Ebenfalls berücksichtigt werden können räumliche Aspekte über Faktoren wie Schülerdichte (pro Fläche). Die Erarbeitung der kostentreibenden Faktoren kann über ein ökonometrisches Modell erfolgen ("welche Faktoren erklären die Kostenunterschiede pro Schüler am besten?").

f) Element F: Berücksichtigung der möglichen Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I)

In den Berechnungen der Varianten A bis C ist eine mögliche Kantonalisierung der Oberstufe, wie sie im Rahmen des InterComuna-Berichts als Stossrichtung erarbeitet wurde, zu berücksichtigen.

g) Element G: Vertikaler Ausgleich

Vertikale Verschiebungen (d.h. Verschiebungen in der Gesamtbelastung der Gemeinden versus Belastung des Kantons) können auf verschiedene Weise kompensiert werden:

- Durch Lastenverschiebungen in anderen Sektoren
- Durch ein besonderes Ausgleichsgefäss, z.B. über Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden

²³ Diese Ideen werden auch von politischer Seite aufgeworfen. Vgl. Auftrag Franziska Roth: Einführung eines Sozialindexes zur Unterstützung der integrativen Schulung im Kanton Solothurn. In der Stellungnahme erwähnt der Regierungsrat des Kantons Solothurn, dass eine solche Lösung im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs geprüft werden soll, nicht aber als isolierte Lösung.

- Durch eine Steuerbelastungsverschiebung (z.B. erhöht der Kanton seinen Steuerfuss, während die Gemeinden ihren Steuerfuss – unter sonst gleichen Umständen - im gleichen Ausmass senken; dies hiesse, dass die Gemeinden Steuersubstrat an den Kanton abgeben – oder umgekehrt).

h) Fazit

Alle Varianten sollten geprüft werden. Aus sachlicher Sicht scheint die Verwendung von Schülerpauschalen in Kombination mit einer horizontalen Kompensation die vielversprechendste Lösung. Einerseits werden Unterschiede in den Schülerzahlen und andererseits – über einen spezifischen Lastenausgleich Bildung basierend auf einen Soziallastenindex – unterschiedliche Lasten, welche zu unterschiedlichen Kosten im Bildungsbereich führen, objektiv berücksichtigt.

4.5 Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“

Im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ (nach § 55 Abs. 1 Sozialgesetz) sind die Anreizmechanismen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

4.5.1 Reformbedarf

Auslöser für die Prüfung, ob im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ Reformbedarf herrscht, sind die heute mangelnden Anreizmechanismen vor allem in dem in den letzten Jahren finanziell stark angestiegenen Leistungsfeld Sozialhilfe. Konkret haben die Gemeinden keine monetären Anreize zur Effizienzsteigerung resp. Aufwandreduktion, da die Kosten von der Gesamtheit aller Gemeinden mitfinanziert werden. Allfällige Einsparungen auf Gemeindeebene kommen daher nur in einem sehr kleinen Ausmass der jeweiligen Gemeinde zugute. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile nicht mehr die Einwohnergemeinden die Sozialhilfe sprechen, sondern die Sozialregionen, welche eine minimale Einwohnerzahl von 12'000 Personen umfassen.

Gleich wie bei der Bildung liessen sich auch eine Aufteilung der Finanzierung des Lastenausgleichs „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ zwischen Kanton und Gemeinden resp. die Übereinstimmung von Entscheid- und Finanzierungsverantwortung (fiskalische Äquivalenz) prüfen. Alternativ sind auch eine Kantonalisierung gewisser Aufgaben, die Einführung eines Sozialindex oder die Wiedereinführung des Selbstbehaltes der Einwohnergemeinden bzw. Sozialregionen denkbar:

- **Kantonalisierung gewisser Aufgaben im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“:** Eine grundsätzlich mögliche Variante ist die Kantonalisierung vor Leistungen im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“, bei welchen der Kanton die Inhalte massgeblich bestimmt.

- **Aufteilung der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden:** Grundsätzliche Beibehaltung des heutigen Systems mit einem Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“; allerdings wird der Lastenausgleich gemeinsam vom Kanton und den Gemeinden getragen. Diese Änderung berücksichtigt, dass der Kanton die Inhalte und Leistungen im Lastenausgleich massgeblich beeinflusst.
- **Abschaffung des heutigen Lastenausgleichs „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ mit Abfederung:** Der Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ wird abgeschafft. Die Wirkung auf die Gemeinden wird mittels eines soziodemografischen Lastenausgleichs abzufedern. Bei der Berechnung dieses soziodemografischen Lastenausgleichs werden die für die unterschiedlichen Lasten im Sozialbereich verantwortlichen Kostentreiber (gemäss Literatur Arbeitslosigkeit, Ausländeranteil, Anteil Alleinerziehende etc.) berücksichtigt.
- **Selbstbehalt als Anreizmechanismus mit Abfederung:** Statt zu 100% werden die Aufwendungen nur zu beispielsweise 80% über den Lastenausgleich bezahlt (20% Selbstbehalt), womit letztlich das frühere Modell "Selbstbehalt" wieder eingeführt würde. Wiederum kann die Wirkung (finanzielle Mehrbelastung von Gemeinden mit hohen Soziallasten) mittels eines soziodemografischen Lastenausgleichs an die Gemeinden abgefedert werden (vgl. oben).

Gemäss Information des Amtes für soziale Sicherheit sind all diese Aspekte in Vorjahren bereits intensiv diskutiert worden. Der Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ im Kanton Solothurn ist in den letzten Jahren reformiert worden (Inkraftsetzung Sozialgesetz 1.1.2008). Der Bericht der InterComuna kommt denn auch zum Schluss, die Aufgabenentflechtung und Finanzierung der sozialen Sicherheit vorerst grundsätzlich als abgeschlossen zu betrachten. Mit der Bildung von 14 Sozialregionen sei zudem ein wichtiger Schritt in Richtung Harmonisierung der Leistungen gemacht.

Es wird jedoch vorgeschlagen, die Idee eines **Bonus-Malus-Systems als Anreizmechanismus** weiter zu verfolgen: Diese Forderung entspricht auch § 55 Absatz 7 des Sozialgesetzes, wonach der Regierungsrat den Verteilschlüssel ergänzen kann, um für die Einwohnergemeinden und die Sozialregionen Anreize für eine effizientere Organisation der dem Lastenausgleich unterliegenden Aufgaben zu schaffen. Das heisst, effiziente Gemeinden erhalten einen Bonus, besonders ineffiziente einen Malus: In einem solchen System wird untersucht, wie stark die Sozialausgaben pro Einwohner von verschiedenen exogenen Faktoren (z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende etc.) abhängen. Dabei werden je Gemeinde Sollkosten ermittelt und auf dieser Basis wird analysiert, welche Gemeinden im zu definierenden Bonusbereich (deutlich unterhalb der Sollkosten) bzw. im Malus (deutlich oberhalb der Sollkosten) liegen. Ziel dieses Vorgehens ist, den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden Rechnung getragen.

4.6 Kantonsstrassenbau

4.6.1 Reformbedarf

Der mögliche Reformbedarf leitet sich aus den Ergebnissen des InterComuna-Berichts ab. Gemäss den Schlussfolgerungen im InterComuna-Bericht ist die fiskalische Äquivalenz für die Gemeindebeiträge im Kantonsstrassenbau nicht ausreichend gegeben.

4.6.2 Stossrichtung

Der InterComuna-Bericht schlägt die vollständige Finanzierung des Kantonsstrassenbaus durch den Kanton vor. Wir erachten die Kantonalisierung als eine grundsätzlich prüfenswerte Stossrichtung. Bei einer vollständigen Kantonalisierung ist die finanzielle Mehrbelastung für den Kanton im Rahmen der Globalbilanz für den Finanz- und Lastenausgleich zu berücksichtigen.

Alternativ sollte in einer Hauptstudie ebenfalls die heutige Regelung genau betrachtet und auf deren Vor- und Nachteile geprüft werden. Gemäss Aussagen des Bau- Justizdepartements werden heute die meisten Projekte auf Wunsch der Gemeinden in Angriff genommen. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden – welche heute gemäss Kantonsstrassenbeitragsverordnung²⁴ zwischen 5-50 % beträgt und von den drei Faktoren Funktion der Strasse, Interesse der Gemeinde und Einwohnerzahl abhängt – führt dazu, dass vor allem diejenigen Vorhaben realisiert werden, an welchen die Gemeinden ein grosses Interesse haben und bereit sind, ihren Beitrag hierfür zu leisten. Insofern führt bereits die heutige Regelung zu einer bedarfsorientierten Allokation der verfügbaren finanziellen Mittel.

4.7 Justierungsmöglichkeiten

Ein wichtiger Bestandteil eines neuen Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn sind die Korrektur- und Justiermöglichkeiten im System. Folgende Korrekturmöglichkeiten erachten wir als zentral:

- Korrekturmöglichkeit bei unerwünschter **horizontaler Verteilungswirkung**:
 - Werden ländliche Gemeinden schlechter gestellt, kann dies mit einem geografisch-topografischen Lastenausgleich aufgefangen werden.
 - Umgekehrt kann eine Schlechterstellung urbaner Gemeinden mit einem soziodemografischen Lastenausgleich behoben werden.
 - Bestimmung der maximalen Ent- bzw. Belastung durch den neuen Finanzausgleich während einer Übergangsfrist (Härtefallausgleich)

- Korrekturmöglichkeit bei unerwünschter **vertikaler Verteilungswirkung**
 - Steuerbelastungsverschiebung (z.B. der Kanton erhöht seinen Steuerfuss, die Gemeinden senken ihn im gleichen Ausmass, oder auch umgekehrt)
 - Vertikaler Lastenausgleich, durch die Gemeinden finanziert z.B. nach Einwohnerzahl
 - Korrektur bei Subventionen/Mindestausstattung
- Korrektur bei **ungleicher Dynamik** in neu verteilten Finanzierungslasten (z.B. wenn der Kanton besonders stark steigende Ausgabenbereiche übernimmt): Hier besteht die Möglichkeit, die Belastung z.B. über ein Ausgleichskonto bzw. einen Ausgleichsfonds abzufedern.

Die Korrektur- und Justiermöglichkeiten sind jedoch nur dann anwendbar, wenn das Finanz- und Lastenausgleichssystem flexibel und steuerbar ausgestaltet ist. So verunmöglicht beispielsweise die heute geltende Verknüpfung der Kantonsbeiträge an die Mittel der finanzstarken Gemeinden im direkten Finanzausgleich wesentliche Korrektur- und Justiermöglichkeiten.

Die skizzierten Justierungsmöglichkeiten sollen geprüft werden; in Kenntnis der Resultate der Globalbilanz (horizontale und vertikale Verteilungseffekte) ist ein Vorschlag zu erarbeiten.

4.8 Zusammenfassung der Stossrichtungen

Nachfolgend ist schematisch eine mögliche Struktur eines neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn dargestellt.

Der Finanz- und Lastenausgleich ist im Grundsatz zweigeteilt:

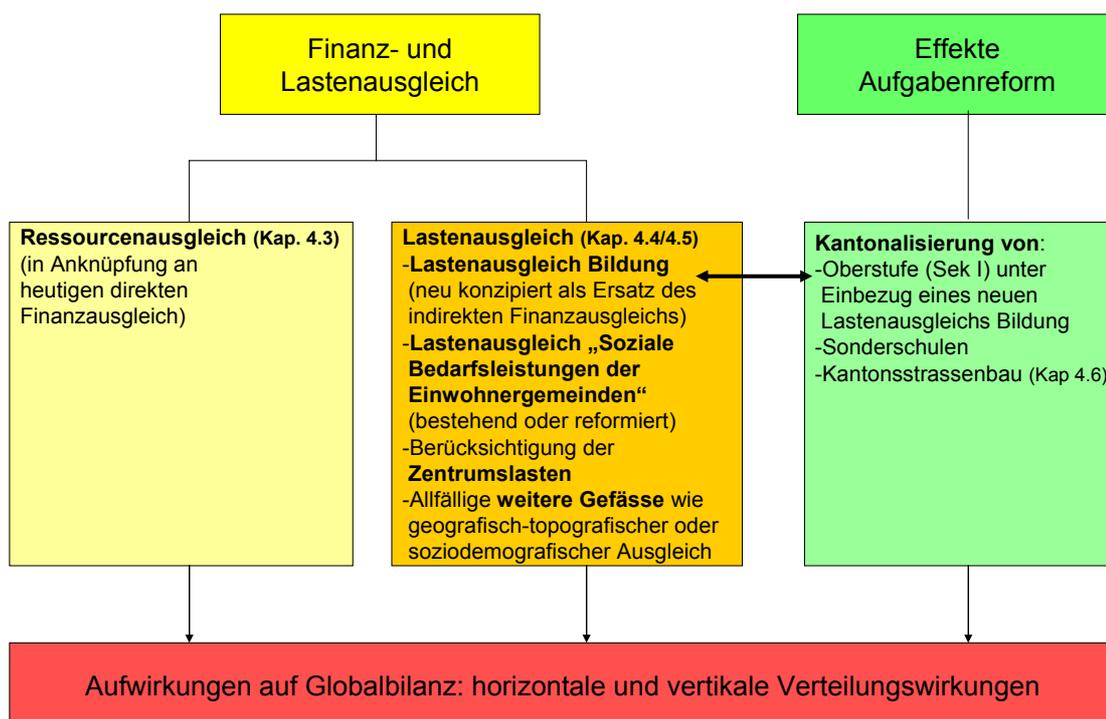
- Im Ressourcenausgleich wird die Finanzkraft der Gemeinden bis zu einem bestimmten Grad ausgeglichen. Die genaue Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs ist je nach Kanton (vgl. Kapitel 2.3) unterschiedlich. In vielen Kantonen erfolgt der Ressourcenausgleich über eine horizontale Komponente (Ausgleich unter den Gemeinden) und eine vertikale Komponente (kantonaler Ausgleich für finanzschwache Gemeinden im Sinn einer Mindestausstattung).
- Der zweite Teil des Finanz- und Lastenausgleichs beinhaltet den Ausgleich verschiedener Lasten. Auch hier ist die genaue Ausgestaltung unterschiedlich. In der NFA erfolgt der Ausgleich der Lasten über einen geografisch-topografischen und einen soziodemografischen Lastenausgleich. In verschiedenen Kantonen erfolgt der Lastenausgleich über spezifische thematische Gefässe. So gibt es beispielsweise im Kanton Bern Lastenausgleichsgefässe bei der Besoldung von Lehrpersonen und in der Sozialhilfe (im weiteren Sinn).

²⁴ Verordnung über die Festsetzung der Beiträge der Einwohnergemeinden an den Bau der Kantonsstrassen, Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2002.

Aufgrund der heutigen Situation im Kanton Solothurn sind vor allem Reformen im Bildungsbereich und ein neuer Anreizmechanismus (Bonus-Malus-System) im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ zu prüfen.

- Weiter sind die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenreform – z.B. bei einer Mehrbelastung des Kantons durch die vollständige Übernahme des Kantonsstrassenbaus – im Finanz- und Lastenausgleich bzw. in der Globalbilanz zu berücksichtigen.

Grafik 4-2: Schematische Darstellung eines neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems im Kanton Solothurn



In der Umsetzung ist zudem die Einführung einer **Übergangs- resp. Härtefallregelung** zu prüfen, welche die Besser- bzw. Schlechterstellung der Gemeinden durch die Reform in einer Übergangsphase begrenzt.

5 Projektplanung für die Hauptstudie

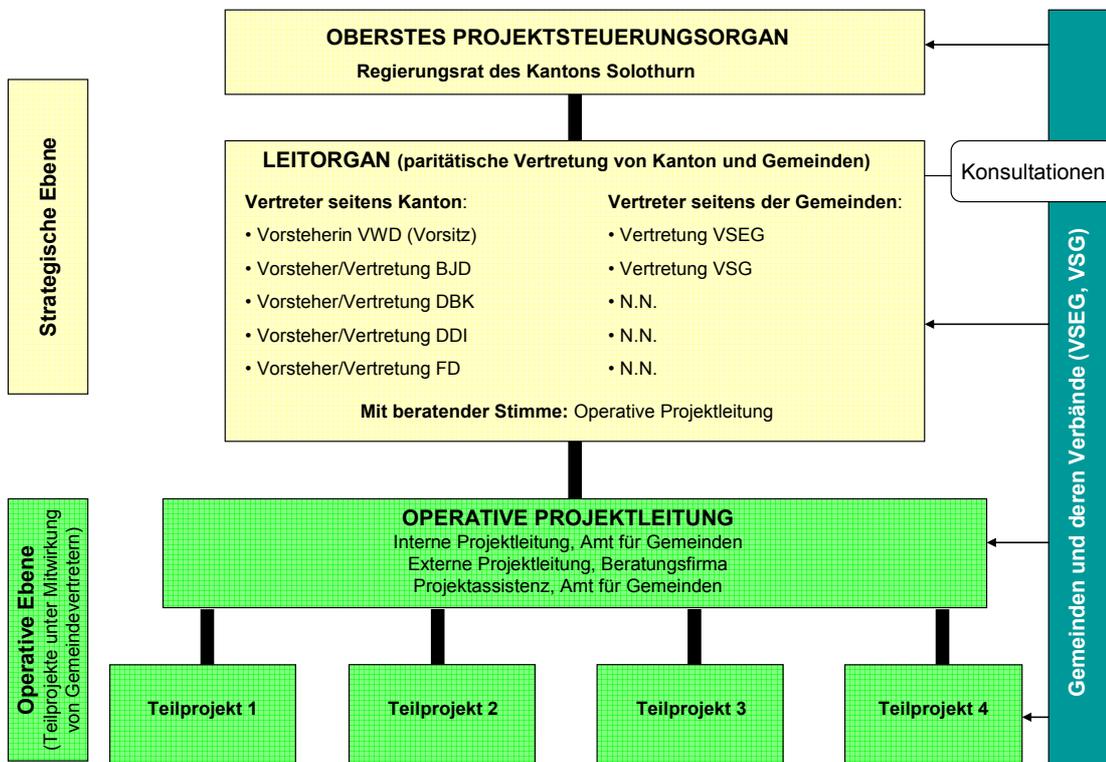
5.1 Projektorganisation

Es wird vorgeschlagen, das Projekt Finanz- und Lastenausgleich wie bereits die letzte Reform (1999-2002) in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchzuführen. Die Vertreter des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden VSEG sowie des Verbandes Solothurner Gemeindebeamten (VSG) sind sowohl auf der strategischen wie auf der operativen Ebene – im Rahmen der Teilprojekte – in die Arbeiten einzubeziehen, und den Gemeinden ist eine möglichst **paritätische Vertretung**, welche auch die Vielfalt der Gemeinden berücksichtigt (Gemeindetyp, Grösse der Gemeinde, geografische Lage) zu ermöglichen.

In Anlehnung an andere NFA-Projekte in den Kantonen wird empfohlen zwischen den Stufen "Operative Projektleitung" und "Oberstes Projektsteuerungsorgan" ein strategisches, breit abgestütztes Steuerungsorgan auf Stufe Exekutive (Regierungsräte respektive je ein Departementsvertreter und Gemeindepräsidenten) vorzusehen. Der Vorsitz dieses Gremiums ist idealerweise vom federführenden Departement wahrzunehmen.

Die Gesamtverantwortung für die Vorlage und die Anträge an den Kantonsrat bleiben beim Regierungsrat. Die nachfolgende Grafik 5-1 zeigt die Projektorganisation.

Grafik 5-1: Projektorganisation Finanz- und Lastenausgleich 2013



5.2 Zeitplanung für die Hauptstudie

Die Zeitplanung für die Hauptstudie ist im Nachgang zum Workshop vom 21. Oktober 2009 gemeinsam mit dem Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn erstellt worden. Dieser Zeitplan ist sehr ambitioniert und ist nur möglich, wenn mit dem Projekt effektiv am 1. Juli 2010 gestartet werden kann. Gemäss Rückmeldung verfügen nicht alle involvierten Dienststellen für die Projektbearbeitung über genügend eigene personelle Ressourcen, die für das Projekt eingesetzt werden können. Es ist deshalb notwendig, dass den involvierten Departementen die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Der Zeitplan ist vor allem in der Phase "Erarbeitung Reformvarianten" bis Herbst 2010 sehr ambitioniert. Im Fall, dass die Gemeindeinitiative „Sach- und Finanzverantwortung in Übereinstimmung bringen“ zu einer Volksabstimmung führt, sind allfällige Entscheide des Regierungsrates vorbehalten.

Tabelle 5-1: Zeitplan für die Hauptstudie

Projektphase	2010				2011				2012				2013			
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.
Vorstudie: Abschluss	[Gantt bar: 1. Q. 2010]															
Hauptstudie	[Gantt bar: 1. Q. 2010]															
Einsetzung Projektorganisation	[Gantt bar: 1. Q. 2010]															
Vergabe Mandat externe Projektleitung	[Gantt bar: 1. Q. 2010]															
Start Hauptstudie	[Gantt bar: 1. Q. 2010]															
Erarbeitung Reformvarianten	[Gantt bar: 1. Q. 2010 - 4. Q. 2011]															
Ausgestaltung Reformvarianten / Globalbilanz	[Gantt bar: 1. Q. 2011 - 4. Q. 2011]															
Ausarbeitung Gesetz	[Gantt bar: 1. Q. 2012 - 4. Q. 2012]															
Beratung Parlament	[Gantt bar: 1. Q. 2013 - 4. Q. 2013]															
Meilensteine	1	2		*	*	*	3	*	*	*		4				5

Meilenstein 1	Abschluss Vorstudie
Meilenstein 2	Start Hauptstudie
Meilenstein 3	Start Gesetzesphase
Meilenstein 4	Beginn Beratung Parlament
Meilenstein 5	Inkraftsetzung Reform (1.1.2014, sofern keine Volksabstimmung)
*	Periodische Konsultationen zu den Reformvorschlägen ab Winter 2010

5.3 Kosten- und Aufwandschätzung für die Hauptstudie

Die nachfolgenden beiden Tabellen präsentieren die Kosten- und Aufwandschätzung für die Hauptstudie. Die Schätzung ist unterteilt in zwei zeitliche Abschnitte:

- die Konzeptions- und Entwicklungsphase vom 3. Quartal 2010 bis Ende 2011

- die Phase „Ausarbeitung Gesetze“ im Jahr 2012.

Nicht dargestellt – weil kaum abschätzbar – wurden die Aufwendungen im Jahr 2013 (Vorlage im Kantonsrat). Es ist davon auszugehen, dass auch hier für die kantonale Verwaltung Aufwand anfällt.

Wir haben zwei Varianten (Variante 1, Tabelle 5-2 und Variante 2, Tabelle 5-3) dargestellt. Die beiden Varianten unterscheiden sich vor allem in der Konzeptions- und Entwicklungsphase, weniger in der Phase „Ausarbeitung Gesetze“:

- in der Variante 1 liegt die Hauptsachbearbeitung schwergewichtig beim Kanton,
- in der Variante 2 übernimmt der externe Berater die Hauptsachbearbeitung.

Diese beiden Varianten stellen Ecklösungen dar. Zudem steht es selbstverständlich jedem Teilprojekt offen, die Bearbeitung kantonsintern oder mit Hilfe eines externen Beraters durchzuführen. Weiter ist anzumerken, dass auch die Wahl der Teilprojekte noch nicht definitiv ist. Beispielsweise ist nach heutigem Stand unklar, ob der politische Willen vorhanden ist, das kürzlich revidierte Sozialgesetz erneut zu überarbeiten.

Der Aufwand für die Kantonsverwaltung wird in Personenjahren geschätzt, derjenige für die externe Beratungsfirma in kCHF (1'000 Franken).

- **Variante 1**, bei welcher die Sachbearbeitung schwergewichtig beim Kanton liegt, bedarf nach unserer groben Abschätzung für die Hauptstudie vom 3. Quartal 2010 bis Ende 2012 **rund 4.7 Personenjahre** (Konzeptions- und Entwicklungsphase rund 2.9 Personenjahre; Phase „Ausarbeitung Gesetze“ rund 1.8 Personenjahre). Die Aufwendungen für einen externen Berater liegen bei rund **140 kCHF** (Konzeptions- und Entwicklungsphase rund 105 kCHF; Phase „Ausarbeitung Gesetze“ rund 35 kCHF).
- Bei der **Variante 2** beträgt der geschätzte Aufwand für die Kantonsverwaltung rund 3.4 Personenjahre (zwischen 1.6-1.8 Personenjahre je Phase). Die Aufwendungen für einen externen Berater liegen bei rund **265 bis 325 kCHF** (Konzeptions- und Entwicklungsphase rund 210 bis 270 kCHF; Phase „Ausarbeitung Gesetze“ rund 55 kCHF).

Diese Schätzungen basieren auf den Erfahrungen von Ecoplan in der externen Bearbeitung von Finanzausgleichsprojekten und den Erfahrungen in Zusammenarbeit mit der Kantonsverwaltung sowie auf Rückmeldungen der Departemente. Trotz dieses Wissens bleiben diese Zahlen sehr grobe Schätzungen.

Tabelle 5-2: Aufwand- und Kostenschätzung für die Konzeptions- und Entwicklungsphase (3. Quartal 2010-Ende 2011)

Tätigkeit	Variante 1			Variante 2		
	Federführung (K=Kanton, E=Externer)	Aufwand Kanton (in Personen- jahren)	Aufwand Externer (in kCHF)	Federführung (K=Kanton, E=Externer)	Aufwand Kanton (in Personen- jahren)	Aufwand Externer (in kCHF)
Projektleitung (Sitzungsleitung, Gesamtkoordination)	K	0.3	---	K	0.3	---
Unterstützung Projektleitung (Einladungen, Aktennotizen plus Teilnahme an Sitzungen etc.)	K	0.1	10	E	---	25
Bericht / Vortrag	K	0.1	5	E	Gegenlesen	15
Erstellen und Nachführen Globalbilanz	E	0.05 (Inputs, Kontrolle)	30	E	0.05 (Input, Kontrolle)	30
Bilaterale Gespräche mit anderen Verwaltungsstellen, Vertreter Gemeindeverbände	K	0.2	10	K	0.2	10
Total Projektleitung (inkl. Bericht und Globalbilanz)		0.75	55		0.55	80
Teilprojekt Finanzausgleich: Leitung	K	0.1		K	0.1	
Teilprojekt Finanzausgleich: Hauptsachbearbeitung (inkl. Bericht)	K	0.3	10 (Support)	E	0.1 (Supervision)	30-40
Teilprojekt Bildung: Leitung	K	0.2		K	0.2	
Teilprojekt Bildung: Hauptsachbearbeitung (inkl. Bericht)	K	0.6-0.9	20	E	0.4 (Begleitung)	50-70
Teilprojekt Sozialwesen: Leitung	K	0.1		K	0.1	
Teilprojekt Sozialwesen: Hauptsachbearbeitung (inkl. Bericht)	K	0.3	10 (Support)	E	0.1 (Supervision)	30-40
Teilprojekt Strassenbau: Leitung	K	0.1		K	0.1	
Teilprojekt Strassenbau: Hauptsachbearbeitung (inkl. Bericht)	K	0.3	10 (Support)	E	0.1 (Supervision)	20-40
Total Teilprojekte (inkl. Bericht)		2.0-2.3	50		1.2	130-190
Total Konzeptions- und Entwicklungsphase		2.75-3.05	105		1.75	210-270

Legende: K = Kanton; E = Externe Firma; kCHF = Tausend Franken.

Tabelle 5-3: Aufwand- und Kostenschätzung für die Phase Ausarbeitung Gesetze (2012)

Tätigkeit	Variante 1			Variante 2		
	Federführung (K=Kanton, E=Externer)	Aufwand Kanton (in Personen- jahren)	Aufwand Externer (in kCHF)	Federführung (K=Kanton, E=Externer)	Aufwand Kanton (in Personen- jahren)	Aufwand Externer (in kCHF)
Projektleitung (Sitzungsleitung, Gesamtkoordination)	K	0.3	---	K	0.3	---
Unterstützung Projektleitung (Einladungen, Aktennotizen plus Teilnahme an Sitzungen etc.)	E	---	15	E	---	15
Allfällige Aufdatierung Globalbilanz	K	0.1	---	E	0.05 (Kontrolle)	10
Bilaterale Gespräche mit anderen Verwaltungsstellen, Vertreter Gemeindeverbände	K	0.1	---	K	0.1	---
Koordination Gesetzesänderungen	K	0.1	10	K	0.1	10
Kommunikation (Medienmitteilungen, öffentliche Anlässe, Referate für Regierungsräte)	K	0.2	---	K	0.1	10
Total Projektleitung (inkl. Bericht und Globalbilanz)		0.8	25		0.65	45
Teilprojekt Finanzausgleich: Durchführung Gesetzesänderung	K	0.2	10	K	0.2	10
Teilprojekt Bildung: Durchführung Gesetzesänderung	K	0.4	---	K	0.4	---
Teilprojekt Sozialwesen: Durchführung Gesetzesänderung	K	0.2	---	K	0.2	---
Teilprojekt Strassenbau: Durchführung Gesetzesänderung	K	0.2	---	K	0.2	---
Total Teilprojekte (inkl. Bericht)		1	10		1	10
Ausarbeitung Gesetze		1.8	35		1.65	55

Legende: K = Kanton; E = Externe Firma; kCHF = Tausend Franken.

Literatur

Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)

Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen.

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (2008)

Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012).

Ecoplan (2007)

Ex-post-Evaluation des FILAG 2002. Analyse der Wirkungen und der Zielerreichung ausgewählter Aspekte des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) im Kanton Bern.

IFF Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht (2004)

Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen.

InterComuna (2009)

Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden: Aktueller Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeinden und den kantonalen Departementen, erarbeitet im Auftrag der Paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden. Solothurn.

Mischler Peter (2009)

Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich.

Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009)

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 20 / 2008-2009.

Staatskanzlei Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik (2008)

Gemeindefinanzen. Gemeindefinanzkennzahlen 2007. Finanzausgleich Politische Gemeinden 2008. Statistische Mitteilungen Nr. 7/2008 (Revidierte Fassung vom 11. November 2008).

Thöny Bernhard (2005)

Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus - Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz.