

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage	7
1.1 Grundsätze und Zielsetzungen NFA SO	7
1.1.1 Grundsätze	7
1.1.2 Konkretisierte Zielsetzungen	7
1.2 Projektorganisation	8
1.2.1 Zeitliche Vorgabe	9
1.3 Ablauf und Ergebnisse zur Hauptstudie	9
1.3.1 Ressourcenausgleich	9
1.3.2 Bildung	9
1.3.3 Soziales	9
1.3.4 Finanzierung Kantonsstrassenbau	10
1.3.5 Beschlussfassung Leitorgan	10
2. Die Teilaspekte der Revision	11
2.1 Die Reform im Überblick	11
2.2 Der Ressourcen- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden	12
2.2.1 Ressourcenausgleich	12
2.2.1.1 Disparitätenausgleich	13
2.2.1.2 Mindestausstattung	13
2.2.1.3 Wie funktionieren Disparitätenausgleich und Mindestausstattung?	14
2.2.2 Lastenausgleiche	15
2.2.2.1 Geografisch-topografischer Lastenausgleich	16
2.2.2.2 Soziodemografischer Lastenausgleich	17
2.2.2.3 Zentrumslastenabgeltung	18
2.2.3 Finanzausgleich bei Zusammenschlüssen (Gemeindefusionen)	19
2.2.3.1 Altrechtliche Zusammenschlüsse	19
2.2.3.2 Zusammenschlüsse nach neuer Gesetzgebung	20
2.2.4 Härtefallausgleich	20
2.2.5 Finanzierung, Mittelverwendung, Finanzausgleichsfonds	21
2.3 Einführung von Schülerpauschalen bei der Finanzierung der Volksschule	22
2.3.1 Schwächen des aktuellen Systems	22
2.3.2 Postulat des Kantonsrates zur Einführung einer Schülerpauschale	22
2.3.3 Das Schülerpauschalmodell	23
2.3.4 Festlegung der Schülerpauschalen	24
2.4 Steuerung und Wirksamkeitsbericht	26
2.4.1 Steuerung	26
2.4.2 Wirksamkeitsbericht	26
2.5 Globalbilanz und Dotation der Gefässe	28
2.5.1 Globalbilanz	28
2.5.1.1 Wichtige Einflussfaktoren	28
2.5.1.2 Übergangsförderung	28
2.5.2 Dotation der Gefässe (Modellrechnungen)	29
2.5.2.1 Dotation der Ausgleichsgefässe	29
2.5.2.2 Finanzierungsvarianten	29
2.5.2.3 Beurteilung der Varianten und spezifische Gemeindeergebnisse	30
2.6 Betrachtung spezifischer Gemeindeergebnisse	32
3. Verhältnis zur Planung	33
4. Auswirkungen	33
4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen Kanton	33
4.2 Folgen für die Gemeinden	33

4.3	<i>Wirtschaftlichkeit</i>	33
4.4	<i>Nachhaltigkeit</i>	34
5.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	34
5.1	<i>Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG)</i>	34
5.1.1	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG).....	34
5.1.2	Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze	39
5.1.2.1	Gemeindegesezt	39
5.1.2.2	Gesetz über den direkten Finanzausgleich.....	39
5.1.2.3	Volksschulgesetz (VSG).....	40
5.1.2.4	Gesetz über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule	47
5.2	<i>Änderung bzw. Aufhebung von Kantonsratsverordnungen im Zusammenhang mit dem FILAG EG</i>	48
5.2.1	Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich	48
5.2.2	Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbesoldungskosten.....	48
6.	Rechtliches.....	48
6.1	<i>Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) und Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze</i>	48
6.2	<i>Änderung bzw. Aufhebung von Kantonsratsverordnungen im Zusammenhang mit dem FILAG EG</i>	49
7.	Antrag	49
8.	Glossar	50
9.	Anhang Ergebnisse (Globalbilanz)	51
9.1	<i>Ergebnisse 2009 – 2011, in Prozent Staatssteueraufkommen</i>	51
9.2	<i>Ergebnisse 2009 – 2011, in Franken pro Einwohner/-in</i>	52
9.3	<i>Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde (- = Entlastung, + = Belastung)</i>	54

Beilagen

- Entwurf des Beschlusses zum FILAG EG (inkl. Anhang zum FILAG EG und Anhang zum VSG)
- Entwurf des Beschlusses zur Anpassung von Kantonsratsverordnungen
- Synopse zum FILAG EG
- Synopse zu den Anpassungen von Kantonsratsverordnungen

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat am 30. Januar 2007 den Regierungsrat beauftragt, eine Vorlage zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten. Die Grundlage für diesen Auftrag bildet ein Vorstoss des Kantonsrates vom 28. Juni 2006, worin eine Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs nach dem Modell des Bundes (NFA Bund – Kantone) bei gleichzeitiger Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs gewünscht wurde.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) wurde im Kanton in Etappen angegangen: In den Jahren 2007 – 2009 wurde der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ermittelt. Anschliessend wurde eine Vorstudie zur Revision des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs erstellt. Im Jahr 2010 erteilte der Regierungsrat schliesslich den Auftrag zur Erarbeitung der Hauptstudie zur NFA SO. Zur Umsetzung der Revisionsarbeiten setzte der Regierungsrat eine breit abgestützte Projektorganisation aus Kantons- und Gemeindevertretern unter Federführung des Volkswirtschaftsdepartements und mit einer externen Beratungsfirma ein.

Im März 2012 wurde der Bericht zur Hauptstudie inklusive der finanziellen Auswirkungen (Globalbilanz) vorgelegt. Die Beratung dieses Berichts auf der strategisch-politischen Ebene (Kanton, VSEG) erfolgte bis Mai 2012. Aufgrund der Beschlüsse des Regierungsrates vom Juli 2012 stellt die vorliegende Reform zur NFA SO primär eine Reform des bisherigen innerkantonalen Finanzausgleichssystems ohne weitere Aufgabenentflechtung dar:

Das bisherige System wird durch einen steuerkraftbasierten Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) zwischen den Einwohnergemeinden und einen vertikalen Ausgleich (Mindestausstattung) durch den Kanton ersetzt. Das neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) bestimmt die Bandbreiten für die Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden (30 bis 50 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcenstärke) respektive für die Mindestausstattung des Kantons (80 bis 100 Prozent). Zudem werden neu die drei Lastenausgleichsgefässe "geografisch-topografischer Lastenausgleich", "soziodemografischer Lastenausgleich" und "Zentrumslastenabgeltung" zur Abgeltung der Sonderlasten der Gemeinden und Städte geschaffen. Diese Lastenausgleichstöpfe sollen mit erheblichen Mitteln dotiert werden, wobei aktuelle Modellrechnungen von bis zu 21 Millionen Franken ausgehen. Ein Härtefallausgleich sorgt dafür, dass während einer Übergangszeit von vier Jahren die Revisionseffekte abgefedert werden. Die bisher gängigen Instrumente zur Vermeidung einer Schlechterstellung bei Fusionen werden im neuen System fortgeführt.

Die nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Klassifikation) wird durch die Einführung von Schülerpauschalen ersetzt, was zu einer deutlichen administrativen Vereinfachung führt. Das vorgeschlagene Schülerpauschalmodell ist differenziert ausgestaltet und orientiert sich an objektivierbaren Kostenfaktoren. Die Schülerpauschalen beinhalten Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie eine lektionenbasierte Kostenbeteiligung für die über die Grundausrüstung zusätzlich zu erteilenden Lektionen. Die Festlegung der Schülerpauschalen erfolgt jährlich durch den Regierungsrat. Die Einführung von Schülerpauschalen erfolgt durch entsprechende Anpassungen und Ergänzungen im Volksschulgesetz.

Bisher wurde der Finanzausgleich in einem jährlichen Rhythmus gesteuert. Diese Methodik soll in der NFA SO fortgeführt werden. So kann rasch auf starke Veränderungen bei den Steuererträgen oder der Kostenlage reagiert werden.

Als neues Instrument wird mit der NFA SO ein Wirkungsbericht eingeführt. Der Bericht hat dem Kantonsrat über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs Rechenschaft abzulegen und Korrekturmassnahmen für die nachfolgende Periode vorzuschlagen. Die Wirksamkeitsüberprüfung ist im Rhythmus von vier Jahren zu erstellen, also erstmals nach Vollzug von drei Jahren für die Folgeperiode. Neben der Überprüfung auf Zielkonformität sind mit dem Wirksamkeitsbericht die Kostenentwicklungen der zwei Aufgabenbereiche Volksschule und Soziale Sicherheit (Sozialhilfe) zu untersuchen. Sie machen zusammen über 60 Prozent der laufenden Ausgaben in einem kommunalen Finanzhaushalt aus.

Als weiteres Steuerungsinstrument wird vorgeschlagen, dass der durchschnittliche Beitragssatz, welcher die Subventionshöhe des Kantons zur Finanzierung der Volksschule regelt, ebenfalls auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts periodisch neu fixiert werden kann. Damit wird zwischen dem neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit Schülerpauschalen andererseits eine variierbare „Stellschraube“ eingeführt, welche je nach Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann.

Die Globalbilanz betrachtet die Finanzströme ohne Übergangsfinanzierung und vergleicht sie mit den Finanzströmen des reformierten Systems. Die Varianten zur Globalbilanz zeigen die Belastungs- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und Lastenausgleichsrevision pro Gemeinde auf. Dabei orientieren sie sich an der Vorgabe der Erreichung einer angemessenen Solidarität unter den Akteuren. Der Entscheid zur Dotation der Ausgleichsgefässe ist erstmals mit einer separaten Beschlussfassung zu den Steuerungsgrössen des ersten Vollzugsjahrs durch den Kantonsrat auf der zu diesem Zeitpunkt letztaktuellen Datengrundlage zu fällen. Alle vorliegenden Modellvarianten gehen von zusätzlichen Mitteln des Kantons (aus den Mitteln der Übergangsfinanzierung) aus. Als Voraussetzung für diese zusätzlichen Mittel des Kantons gilt, dass zusätzliche Mittel paritätisch auch von den ressourcenstarken Gemeinden geleistet werden. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Parität nicht jährlich, sondern mittelfristig zu erreichen ist.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwürfe zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden¹ (NFA SO). Die Vorlage umfasst eine Totalrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung sowie eine Teilrevision des Volksschulgesetzes aufgrund der Einführung von Schülerpauschalen zur Volksschulfinanzierung.

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 30. Januar 2007 den Regierungsrat beauftragt (KRB Nr. A86/2006), eine Vorlage zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten. Die Grundlage für diesen Auftrag bilden der Vorstoss der Fraktion SP/Grüne vom 28. Juni 2006, worin eine Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs nach dem Modell des Bundes (NFA Bund – Kantone) bei gleichzeitiger Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs gewünscht wurde. In der Folge ergaben sich weitere parlamentarische Vorstösse, die eine Reform des Finanz- und Lastenausgleichs, respektive eine Neugestaltung der Aufgaben zwischen dem Kanton und Gemeinden thematisierten. Sie wurden vom Parlament behandelt und teilweise für erheblich erklärt².

Die NFA SO wurde im Kanton in Etappen angegangen: In den Jahren 2007 – 2009 wurde im Rahmen einer paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung ermittelt³. Anschliessend wurde eine Vorstudie⁴ zur Revision des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs erstellt.

Im Jahr 2010 erteilte der Regierungsrat den Auftrag zur Erarbeitung der Hauptstudie zur NFA SO. Mit der Reform sollten folgende Grundsätze und Zielsetzungen verfolgt werden:

1.1 Grundsätze und Zielsetzungen NFA SO

1.1.1 Grundsätze

- Trennung der Ressourcen von den Lasten und somit Aufhebung der Verknüpfung von Finanzausgleich und Subventionen
- Aufgabenteilung und Finanzierung der verbleibenden Verbundaufgaben
- Transparenz der Leistungen und Finanzflüsse
- Angemessene Solidarität unter den Akteuren

1.1.2 Konkretisierte Zielsetzungen

- Schaffung eines horizontalen steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs zwischen den Gemeinden und einem vertikalen Ausgleich in Form einer Mindestausstattung durch den Kanton, Aufhebung der Verknüpfung von Kantons- und Gemeindemitteln, fusionsneutrale Ausgestaltung (Besitzstandsgarantien), Prüfung weiterer Ausgleichselemente wie Zent-

¹ Gemeinden = Einwohnergemeinden (EG) oder Einheitsgemeinden (EHG)

² Auftrag Roland Heim, Generelle Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzströme... (05.05.2009)

Auftrag Franziska Roth, Einführung Sozialindex zur Unterstützung der integrativen Schulung ... (24.06.2009)

³ Auftrag Irene Froelicher, Änderung Lastenausgleich Soziales ... (04.11.2009)

⁴ InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden

⁴ Ecoplan (2010), Vorstudie Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA2013)

rumslasten, eines geografisch-topografischen und eines sozio-demografischen Lastenausgleichs.

- Abschaffung der finanzkraftabgestuften Subvention der Lehrerbesoldungskosten. Prüfung von Varianten zur Finanzierung der Bildungskosten in der Volksschule: Festlegung von Schülerbeiträgen, kombiniert mit einem Ausgleichsindex oder Festlegung von fixen prozentualen Kantonsbeiträgen, Prüfung einer Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I).
- Aufzeigen von strukturellen Kostenunterschieden auf Sozialregionsebene, Prüfung eines Bonus-/Malus-Anreizmechanismus bei den sozialen Bedarfsleistungen, Prüfung der Aufteilung von EL IV auf den Kanton und EL AHV auf die Einwohnergemeinden, anstelle des heutigen Verbundsystems.
- Prüfung von zwei Varianten zur Finanzierung des Kantonsstrassenbaus: Status Quo oder eine Finanzierungsentflechtung zu Lasten des Kantons.

1.2 Projektorganisation

Zur Umsetzung der Revisionsarbeiten setzte der Regierungsrat eine breit abgestützte Projektorganisation aus Kantons- und Gemeindevertretern ein. Das Leitorgan fungierte als strategisch-politisches Beratungsorgan des Regierungsrates. Neben Departementsvertretern nahm im Leitorgan der gesamte rund 28-köpfige Vorstand des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) Einsitz. In der Projektgruppe Technik erfolgt die Würdigung der Vorschläge, welche bereichsbezogen in den einzelnen Teilprojekten erarbeitet wurden. Auch in diesen Gremien waren sowohl Kantons- als auch Gemeindevertreter (Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn, VGS) tätig¹:

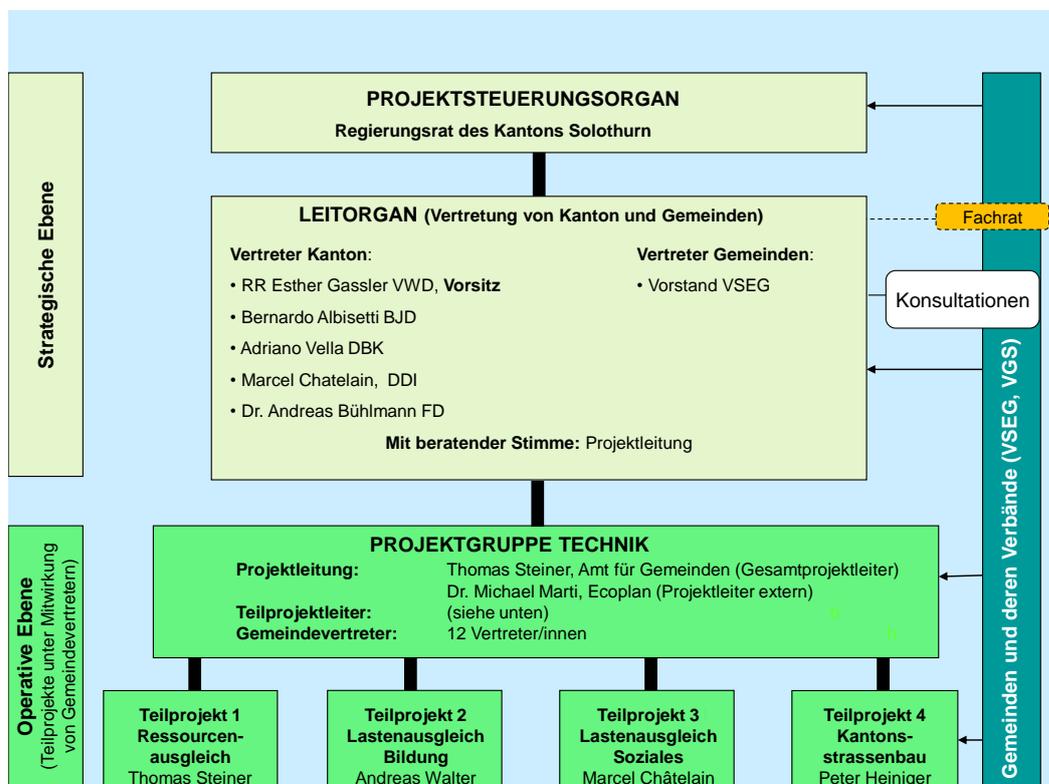


Abbildung 1: Darstellung Projektorganisation

¹ Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie, Einsetzen der Projektorganisation... (RRB Nr. 2010/1598/07.09.2010)

1.2.1 Zeitliche Vorgabe

Ziel ist es, dem Kantonsrat im Jahr 2013 eine beschlussfähige Vorlage zur NFA SO vorlegen zu können. Bei einer Volksentscheidung wird mit einer Inkraftsetzung der Reform bis zum Jahr 2015 gerechnet.

1.3 Ablauf und Ergebnisse zur Hauptstudie

Die Arbeiten zur Hauptstudie erstreckten sich zwischen September 2010 bis Mai 2012. Im Verlauf dieser rund 1 ½-jährigen Konzeptarbeiten wurden auf Stufe der operativen Ebene die Detailkonzepte erarbeitet und die politisch-strategische Würdigung durch das Leitorgan zu Händen des Regierungsrates vorgenommen.

Als externes Beratungsunternehmen wurde die Firma Ecoplan AG, Bern, mandatiert. Das Amt für Gemeinden (AGEM) zeichnete für die Gesamtprojektleitung verantwortlich. Bis Juni 2011 wurden in den vier Teilprojekten "Ressourcenausgleich", "Bildung", "Soziales" und "Kantonsstrassenbau" die Detailkonzepte erarbeitet (--> www.nfa.so.ch, Berichte zu den Teilprojekten 1 - 4).

Im März 2012 wurde der Bericht zur Hauptstudie (Schlussbericht vom 29.02.2012) inklusive der finanziellen Auswirkungen (Globalbilanz) vorgelegt. Die Beratung dieses Berichts auf der strategisch-politischen Ebene erfolgte bis Mai 2012.

Nach Konsultationen mit dem Leitorgan genehmigte der Regierungsrat schliesslich am 3. Juli 2012¹ den Bericht zur NFA SO mit folgenden Erwägungen:

1.3.1 Ressourcenausgleich

Das bisherige System des direkten Finanzausgleichs soll durch einen steuerkraftbasierten Finanzausgleich zwischen den Einwohnergemeinden und einen vertikalen Ausgleich durch den Kanton ersetzt werden. Neu sollen die drei Lastenausgleichsgefässe "geografisch-topografischer Lastenausgleich", "soziodemo-grafischer Lastenausgleich" und "Zentrumslastenabgeltung" zur Abgeltung der Sonderlasten der Gemeinden und Städte geschaffen werden. Ein Härtefallausgleich sorgt dafür, dass während einer Übergangszeit von maximal fünf Jahren die Revisionseffekte abgedeckt werden können. Die bisher bekannten Instrumente zur Vermeidung einer Schlechterstellung bei Fusionen sollen im neuen System fortgeführt werden.

1.3.2 Bildung

Die nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Klassifikation) soll durch die Einführung von Schülerpauschalen ersetzt werden. Auf eine Kantonalisierung der Sekundarstufe wird aus Gründen der Komplexität verzichtet.

1.3.3 Soziales

Ein Bonus- /Malussystem unter den Sozialregionen wird im Rahmen der NFA SO nicht eingeführt. Einerseits zeigte sich ein hoher Erklärungsgehalt bezüglich der Kostenunterschiede. Andererseits ist die Datenbasis unter den 14 Sozialregionen zu schmal, um als verbindliche Grundlage zur Einführung eines solchen Systems zu dienen. Die Arbeiten zeigten weiter, dass auf eine Zuweisung des Aufgabenfelds Ergänzungsleistungen IV (EL IV) an den Kanton respektive der Er-

¹ RRB NFA SO Genehmigung Hauptstudie und Freigabe Gesetzgebungsverfahren (RRB Nr. 2012/1503) vom 3. Juli 2012

gänzungsleistungen AHV (EL AHV) an die Gemeinden aus Gründen der gemeinsamen Risikoteilung (EL als Verbundaufgabe) verzichtet werden soll.

1.3.4 Finanzierung Kantonsstrassenbau

Sowohl der Status quo (Finanzierung Kantonsstrassenbau als Verbundaufgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden) als auch die vollständige Kantonalisierung der Finanzierung des Kantonsstrassenbaus zeigen Vor- und Nachteile auf. Eine Neuregelung dieser Verbundfinanzierung soll ausserhalb der NFA SO allenfalls nach Ausgleich des Strassenbaufonds weiterverfolgt werden.

1.3.5 Beschlussfassung Leitorgan

Das Leitorgan Kanton – Gemeinden hat den Bericht am 21. Mai 2012 mit 21:4 Stimmen gutgeheissen und dem Regierungsrat zur Genehmigung empfohlen.

Bezüglich der von Gemeindevertretern aus der Projektgruppe Technik geäusserten Bedenken, wonach die NFA SO der dynamischen Entwicklung der Kosten in den Bereichen der Volksschule und der Sozialen Sicherheit zu wenig Rechnung trage, wurden von Seiten des Leitorgans folgende Argumente angeführt:

- Innerhalb der NFA bestehen verschiedene Instrumente, welche die periodischen Überprüfung der Wirkungsweise des Finanz- und Lastenausgleichssystem (Wirkungsbericht) sicherstellen. Auch soll das neue Gesetz Bandbreiten der Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden (-> Disparitätenausgleich) als auch bezüglich der Mindestausstattung des Kantons festlegen, welche es erlauben, von Jahr zu Jahr auf gegebenenfalls negative Entwicklungen zu reagieren.
- Die Problematik steigender Kosten in den Aufgabenbereichen Soziales oder Bildung ist nicht über einen neuen Finanzausgleich zu lösen, sondern müssen "an der Wurzel" - in den jeweiligen Aufgabenbereichen - angegangen werden.
- So wird die Fragestellung der Kostensteigerung im Bereich soziale Sicherheit gemäss den vom Kantonsrat am 31. Oktober 2012 erheblich erklärten Aufträgen (KRB Nr. A 222/2011) "Klare Kompetenz- und Finanzregelungen im Sozialbereich" und (KRB Nr. A 027/2012) "Entwicklung der Sozialkosten" ausserhalb der NFA SO angegangen.

Mit der Genehmigung des Berichts durch den Regierungsrat wurde das Gesetzgebungsverfahren (Erarbeitung Gesetzesvorlage, Botschaft und Entwurf) initiiert, welches zu vorliegender Botschaft und zu den vorliegenden Entwürfen geführt hat.

2. Die Teilaspekte der Revision

2.1 Die Reform im Überblick

Aufgrund der Beschlüsse des Regierungsrates vom 3. Juli 2012 stellt die Reform zur NFA SO primär eine Reform des bisherigen innerkantonalen Finanzausgleichssystems dar: Der heutige direkte und indirekte Finanzausgleich wird durch einen am Bundesmodell orientierten **Ressourcen- und Lastenausgleich** ersetzt. Gleichzeitig soll die Volksschule über **Schülerpauschalen** durch den Kanton finanziert werden. Auf eine Neugestaltung der Aufgaben (z.B. Aufgabenentflechtung) zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird im Rahmen des Projekts NFA SO verzichtet.

Im schematischen **Überblick** umfasst die NFA SO somit folgende Reformelemente:

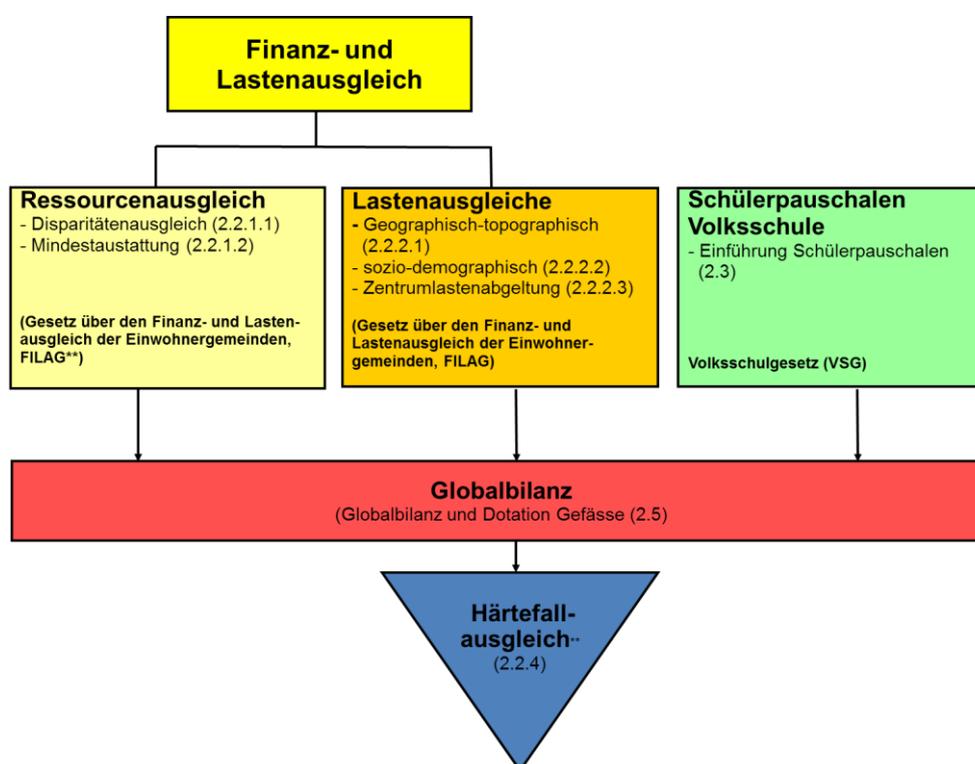


Abbildung 2: Schematischer Überblick der NFA SO und der Reformelemente

Die **Globalbilanz** zeigt, wie sich die Einführung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Schülerpauschalen in der Volksschule im Vergleich zu den bisherigen Finanzströmen im direkten und indirekten Finanzausgleich auswirkt. Der Globalbilanzsaldo informiert über die Besser- oder Schlechterstellung pro Gemeinde aufgrund der beabsichtigten Reformeffekte.

Während einer Übergangszeit wird der **Härtefallausgleich** dafür sorgen, dass die Reformeffekte, welche den ressourcenstarken Gemeinden gegebenenfalls als Mehrbelastung erwachsen, nicht unmittelbar, sondern abgedefert auf eine 5-jährige Übergangszeit, zum Tragen kommen.

Nachfolgend werden die einzelnen Reformelemente und ihre Funktionsweise im Detail vorgestellt.

2.2 Der Ressourcen- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden

Das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem der Einwohnergemeinden trennt nach Vorbild der NFA Bund die Bereiche Ressourcenausgleich (vgl. Ziffer 2.2.1) und Lastenausgleich (vgl. Ziffer 2.2.2).

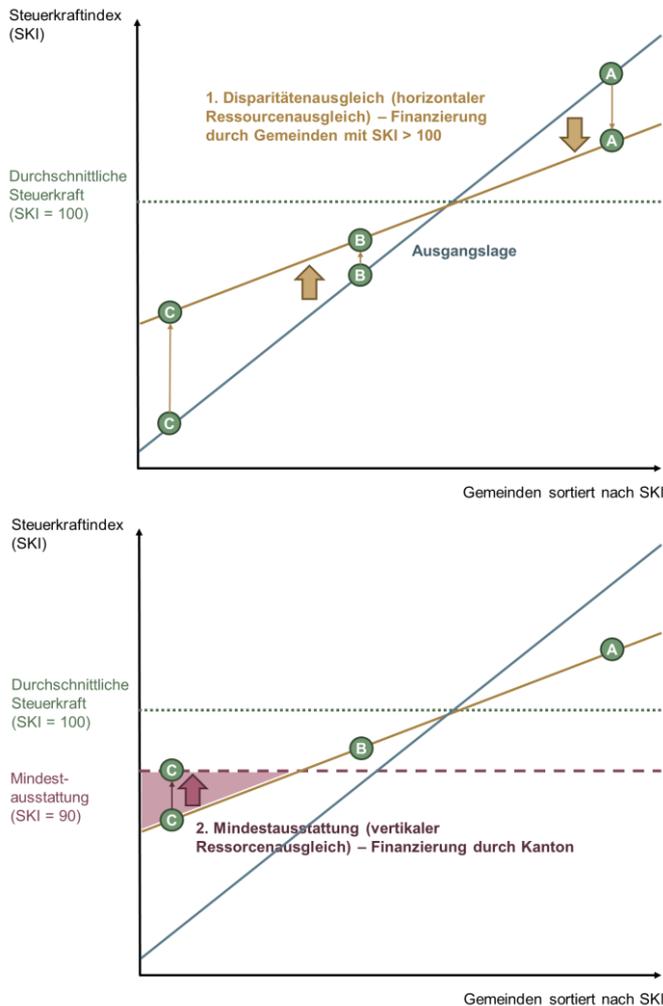
2.2.1 Ressourcenausgleich

Der **Ressourcenausgleich** funktioniert als Kombination eines

- **horizontalen** Ausgleichs (= Ausgleich zwischen den Gemeinden -> Disparitätenausgleich) und
- **vertikalen** Ausgleichs (= Ausgleichswirkung durch den Kanton -> Mindestausstattung).

Er stellt das Instrument zur Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Gemeinden dar. Ob eine Gemeinde einen Abgabe oder einen Beitrag im horizontalen Ressourcenausgleich leistet oder erhält, wird künftig allein durch das Kriterium der Steuerkraft (-> Ressource -> Ressourcenausgleich) bestimmt.

In einem ersten Schritt erfolgt der sogenannte Disparitätenausgleich zwischen den Gemeinden (horizontale Komponente). In einem zweiten Schritt werden die ressourcenschwachen Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine bestimmte "Mindestausstattung" erreichen (vertikale Komponente). In der nachfolgenden Abbildung ist diese Mechanik schematisch dargestellt:



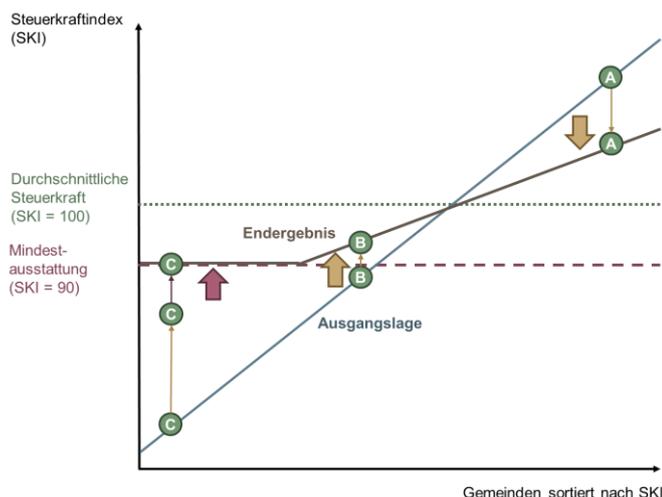


Abbildung 3: Schematische Darstellung des Ressourcenausgleichs mit Disparitätenausgleich und Mindestausstattung

2.2.1.1 Disparitätenausgleich

Die erste Komponente des Ressourcenausgleichs bildet der horizontale Ausgleich zwischen den Gemeinden. Basis des Disparitätenausgleichs ist der Steuerkraftindex (SKI), also das prozentuale Verhältnis zum durchschnittlichen Steueraufkommen pro Einwohner/Kanton. Dieses Mass kommt bereits heute im bisherigen System des direkten Finanzausgleichs zur Anwendung.

Der Disparitätenausgleich wird in der NFA SO dermassen angelegt, dass die ressourcenstarken respektive steuerkraftstarken Gemeinden eine Abgabe leisten, welche die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft von 100 um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 100 erhalten dem gegenüber einen Beitrag. Dieser Beitrag verringert die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft von 100 ebenfalls um denselben Prozentsatz. Die Finanzierung dieses Ausgleichsgefässes erfolgt alleine durch die Gemeinden mit einer Steuerkraft über 100 Indexpunkten (rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden).

Die Höhe des Disparitätenausgleichs bzw. der Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden, ist auf Gesetzesstufe als Bandbreite bestimmt: Unter § 10 Absatz 4 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG wird eine Bandbreite zwischen 30 bis 50 Prozenten der überdurchschnittlichen Ressourcenstärke (d.h. über einem Steuerkraftindex von 100) festgelegt.

2.2.1.2 Mindestausstattung

Die zweite Komponente des Ressourcenausgleichs bildet die Mindestausstattung. Diese hat zum Ziel, ressourcenschwache Gemeinden so auszustatten, dass sie die öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erfüllen können. Basis zur Bestimmung einer Mindestausstattung stellt der Wert des Steuerkraftindex **nach** Ausgleich der Disparität zwischen den Gemeinden dar. Gemeinden, deren Steuerkraft nach ausgerichtetem Disparitätenausgleich unter einem bestimmten Wert liegt, erhalten zusätzlichen einen Beitrag vom Kanton. Diese Zusatzgelder bewirken, dass alle Gemeinden auf eine vom Kanton garantierte Mindestausstattung angehoben werden. Die Finanzierung der Mindestausstattung ist – in Analogie zum Bund – durch den Kanton bereitzustellen. Diese Mindestausstattung stellt eine dynamische Grösse dar. Nimmt die Disparität der Gemeinden zu oder ab, verändert sich auch die Mindestausstattung. Der Kanton trägt diese dynamische Komponente im System mit. Der Gesetzesentwurf sieht für die Mindestausstattung eine Bandbreite von 80 bis 100 Steuerkraftindexpunkten vor (vgl. § 11 Abs. 4 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG).

Sowohl die Festlegung der Höhe des Disparitätenausgleichs als auch der Höhe der garantierten Mindestausstattung sind jährlich durch den Kantonsrat zu beschliessen. Diese jährliche Steuerung wird bewusst gewählt, um so dem Kantonsrat zu ermöglichen, flexibel auf eine veränderte Situation reagieren zu können.

2.2.1.3 Wie funktionieren Disparitätenausgleich und Mindestausstattung?

Darstellung anhand eines Beispiels:

Ausgangslage

- Zwei Gemeinden mit identischer Bevölkerungszahl (rechnerische Vereinfachung bei Beispielen)
- Gemeinde A hat Steuerkraftindex von 56 (entspricht einer Steuerkraft von **1'400** Franken pro Einwohner), Gemeinde B von 144 (**3'600** Franken pro Einwohner)
- Horizontaler Ausgleich: 50 Prozent der Steuerkraft über 100 wird abgeschöpft zugunsten steuerkraftschwacher EG
- Mindestausstattung von 90 Prozent Steuerkraft
- Wie sieht der Steuerkraft für die beiden Gemeinden aus und wer zahlt was?

Berechnung der horizontalen Abschöpfung

- Steuerkraft von 2'500 Franken/Einwohner entspricht Steuerkraftindex von 100
- Der Gemeinde A fehlen 1'100 Franken zu einem Wert von 2'500 Franken pro Einwohner (2'500 - 1'400 Franken)
Gemeinde B hat 1'100 Franken mehr als 2'500 (3'600 – 2'500 Franken)
- Gemeinde A erhält nun 50 Prozent davon => $1'100/2$ => 550 Franken pro Einwohner von der Gemeinde B

Nach Ausgleich zwischen Einwohnergemeinden

- Gemeinde A hat 1'950 Franken/Einwohner (1'400 + 550), Gemeinde B hat 3'050 Franken/Einwohner (3'600 – 550)

Berechnung der Mindestausstattung

- Mindestausstattung beträgt 90 Prozent von Steuerkraftindex von 100 => 90 Prozent von 2'500 Franken => 2'250 Franken
- Der Gemeinde A fehlen also immer noch 300 Franken pro Einwohner zu einem Wert von 2'250 Franken (2'250 - 1'950)
- Kanton zahlt Gemeinde A 300 Franken/Einwohner, damit Mindestausstattung von 90 erreicht wird

Schlussergebnis

- Gemeinde A hat Steuerkraft von 2'250 Franken/Einwohner (1'400 + 550 von Gemeinde B + 300 vom Kanton)
- Gemeinde B hat Steuerkraft von 3'050 Franken/Einwohner (3'600 – 550 zugunsten von Gemeinde A)

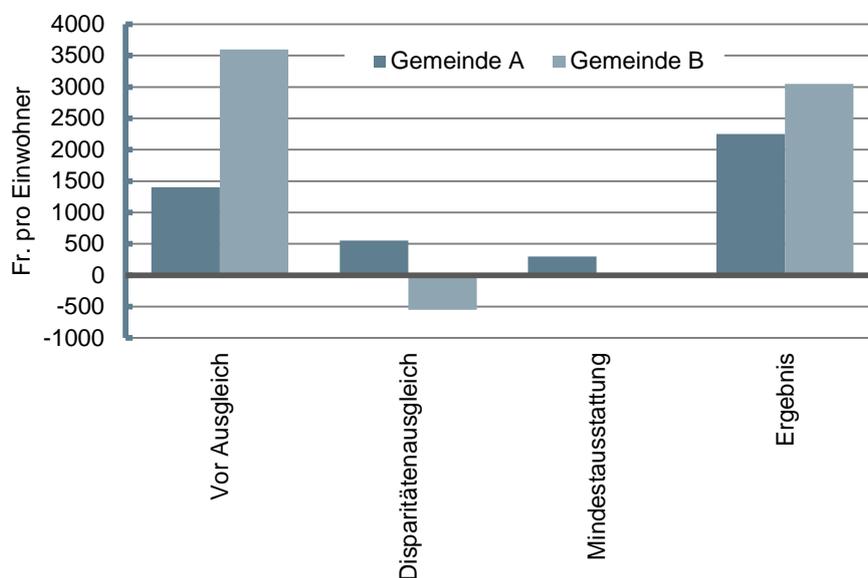


Abbildung 4: Grafische Darstellung Disparitätenausgleich und Mindestausstattung des Beispiels

Leitgedanke 1 – Disparitätenausgleich und Mindestausstattung

Der Ressourcenausgleich sorgt für einen Ausgleich in der Mittelausstattung der jeweiligen Gemeinde. Dabei wirkt der Ressourcenausgleich in zwei Schritten. Zunächst erfolgt ein Disparitätenausgleich zwischen den Gemeinden. In einem zweiten Schritt wird mit Kantonsmitteln den Gemeinden, die sich in ihrer Ausstattung unterhalb eines bestimmten Wertes befinden, eine Mindestausstattung garantiert. Die Steuerungsgrößen werden jährlich vom Kantonsrat neu festgelegt. So wird sichergestellt, dass kurzfristig auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

2.2.2 Lastenausgleiche

Drei Lastenausgleichsgefässe ersetzen den bisher gängigen Steuerbedarf. Er stellte im heutigen direkten Finanzausgleich eine Art Lastenausgleichskomponente dar. Die Festlegung dieses Steuerbedarfs ist komplex und hinsichtlich der Wirkungsweise schwer nachvollziehbar. Ganz im Sinne der Reformgrundsätze nach Ziffer 1.1.1 gilt es nun eine Trennung zwischen Ressourcen und Lasten vorzunehmen. So gesehen ist der bisherige Steuerbedarf nicht NFA-kompatibel und daher nicht weiterführbar.

Gleiches gilt auch für das Investitionsbeitragswesen für Schulbauten. Solche nach der Finanzkraft abgestufte Subventionen an Schulbauten sind nicht weiter NFA-verträglich und sind ebenfalls unter der NFA SO aufzuheben.

Im neuen System werden drei vom Kanton finanzierte Lastenausgleichsgefässe geschaffen. Sie sollen Gemeinden mit besonders hohen, strukturell bedingten Kosten entlasten. In Anlehnung an die NFA Bund werden geografisch-topografische, soziodemografische Lasten und Zentrum-

lasten unterschieden. Die Abgeltung erfolgt pauschal und ist beim Bund als Teilabgeltung der Kosten ausgerichtet.

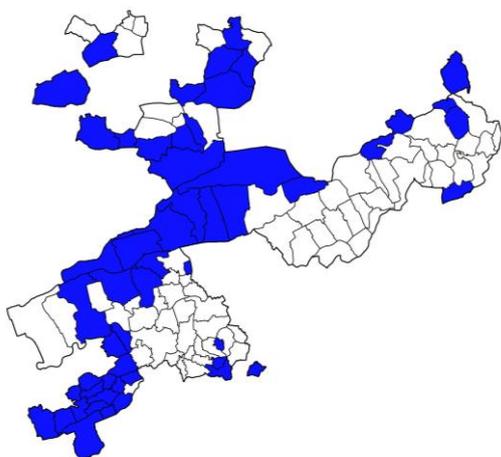
2.2.2.1 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Dem Bundesmodell folgend, werden die "Kosten der Weite" basierend auf bestimmten Indikatoren pauschal abgegolten. In einigen kantonalen Lastenausgleichsgefässen werden zur Abgeltung von geografisch-topografischen Lasten die Indikatoren **"Strassenlänge pro Kopf"** und **"Fläche pro Kopf"** verwendet. Die Hauptstudie (vgl. www.nfa.so.ch, Bericht Teilprojekt 1 Ressourcenausgleich) hat gezeigt, dass diese beiden Indikatoren auch bei den solothurnischen Gemeinden zu plausiblen Resultaten führen. Andere geprüfte Indikatoren, wie beispielsweise der Höhenmedian, tragen der Tatsache zu wenig Rechnung, da solche Gemeinden im Kanton Solothurn nicht nur im Jurabogen oder im Bezirk Bucheggberg, sondern auch im Flachland bestehen.

Fläche pro Kopf

Farbig markiert sind Gemeinden, die eine Fläche pro Kopf aufweisen, die um den Faktor 1.3 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.3-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung



Strassenlänge pro Kopf

Farbig markiert sind Gemeinden, die eine Strassenlänge pro Kopf aufweisen, welche um den Faktor 1.3 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.3-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

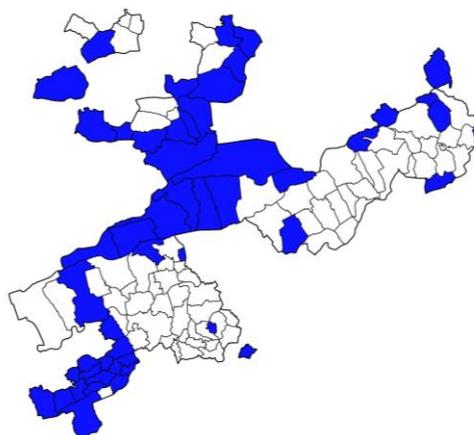


Abbildung 5: beitragsberechtigte Einwohnergemeinden im geografisch-topografischen Lastenausgleich¹

In der NFA Bund werden nicht sämtliche Lasten der Kantone entschädigt, sondern ein Teil der sogenannten Sonderlasten. Als Sonderlasten werden Kosten bezeichnet, welche ein Gemeinwesen auf Grund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten. Abgeltungsberechtigt ist also nur ein zu bestimmender Teil der Sonderlasten. Umgesetzt wird dies bei der NFA SO dadurch, dass ausschliesslich diejenigen Gemeinden einen Beitrag im geografisch-topografischen Lastenausgleich erhalten, welche bei den oben erwähnten Indikatoren signifikante Kennwerte aufweisen. Das heisst, Werte aufweisen, die deutlich über der Medianbelastung einer Gemeinde liegen. Gemeinden mit Indikatorausprägungen von voraussichtlich 30 Prozent über dem Median (das 1.3-fache des Medians) sollen einen Beitrag erhalten. So wird

¹ Berechnungen basieren auf dem Fusionsstand 2011

gewährleistet, dass diejenigen Gemeinden entlastet werden, welche überdurchschnittliche Sonderlasten in diesem Bereich aufweisen. Da einzelne wenige Gemeinden sehr ausgeprägte Indikatorwerte aufweisen, ist eine Obergrenze zu fixieren, welche voraussichtlich bei 130 Prozent über dem Medianwert liegt. Die konkreten Werte sind durch den Kantonsrat anlässlich der Dotation der Mittel nach § 16 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG zu bestimmen.

Beispiel:

Die Fläche in Hektaren pro Einwohner beträgt im Median im Kanton Solothurn 0.45 ha/Einwohner. Die Gemeinde A weist eine Fläche pro Einwohner von 0.56 ha/Einwohner auf. Damit liegt der Wert der Gemeinde A unter dem Grenzwert von 30 Prozent über dem Medianwert, der bei 0.59 ha/Einwohner liegt. Gemeinde A ist somit nicht berechtigt, einen geografisch-topografischen Lastenausgleich zu erhalten.

Gemeinde B weist eine Fläche pro Einwohner von 0.91 ha/Einwohner auf. Damit liegt auch die Gemeinde B über dem Grenzwert zur Berechtigung eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs.

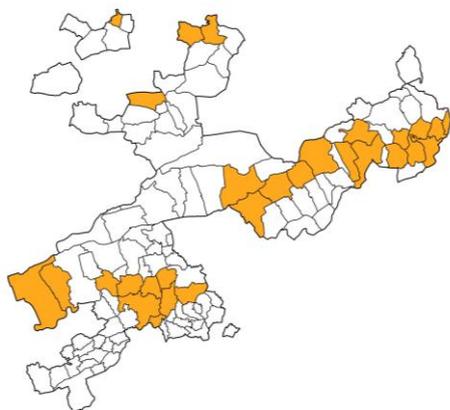
2.2.2.2 Soziodemografischer Lastenausgleich

Analog zu den Kosten der Weite sollen Gemeinden, welche aufgrund ihrer soziodemografischen Situation übermässig belastet sind, im Rahmen eines eigenen Lastenausgleichs Beiträge erhalten. Aufgrund der Ergebnisse aus der Hauptstudie sind zur Bestimmung dieses Lastenausgleichs die Kriterien "**EL-Quote**" und "**Ausländerquote**" (letzter Indikator auch ein gewichtiger Indikator im NFA Bund) in der NFA SO zur Anwendung gekommen. Da soziodemografische Lasten mit einem höheren Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren tendenziell zunehmen, wird zur Berechnung der Beitragshöhe zusätzlich ein "**Jugendkoeffizient**" berücksichtigt.

Ausländerquote

Farbig markiert sind Gemeinden, die eine Ausländerquote aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung



Ergänzungsleistungsquote

Farbig markiert sind Gemeinden, die eine EL-Quote aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

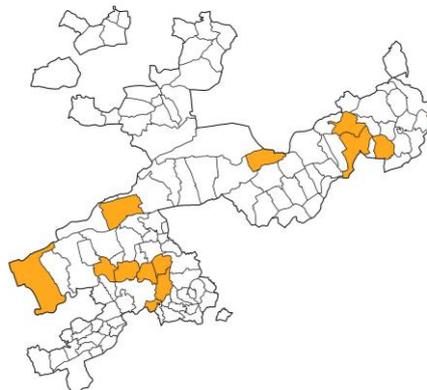


Abbildung 6: Beitragsberechtigte Einwohnergemeinden im soziodemografischen Lastenausgleich

Auch in diesem Lastenausgleich werden nicht sämtliche Lasten entschädigt, sondern nur ein Teil davon, die sogenannten Sonderlasten. Umgesetzt wird dieser Aspekt in der NFA SO wie folgt:

Diejenigen Gemeinden erhalten einen Beitrag, welche bei den oben erwähnten Indikatoren signifikante Kennwerte aufweisen, die deutlich über der Medianbelastung einer Gemeinde liegen. Gemeinden mit Indikatorausprägungen von voraussichtlich mindestens 80 Prozent über dem Median (das 1.8-fache des Medians) sollen einen Beitrag erhalten. So ist gewährleistet, dass diejenigen Gemeinden entlastet werden, welche überdurchschnittliche Lasten aufweisen.

Beispiel:

Der Ausländeranteil umfasst im Median im Kanton Solothurn 8.9 Prozent. Die Gemeinde C weist einen Ausländeranteil von 33.5 Prozent auf. Damit liegt der Ausländeranteil der Gemeinde C über dem Grenzwert von 80 Prozent über dem Medianwert, der bei 16.2 Prozent liegt. Gemeinde C ist somit berechtigt, einen soziodemografischen Lastenausgleich zu erhalten.

Gemeinde D weist einen Ausländeranteil von 17.6 Prozent auf. Damit liegt auch die Gemeinde D über dem Grenzwert zur Berechtigung eines soziodemografischen Lastenausgleichs. Allerdings wird die Gemeinde D pro Einwohner weniger Beiträge aus dem soziodemografischen Lastenausgleich erhalten, da ihre Sonderlast im Vergleich zur Gemeinde C geringer ist.

2.2.2.3 Zentrumslastenabgeltung

Im Gegensatz zur Abgeltung der Sonderlasten im Bereich der geografisch-topografischen bzw. der soziodemografischen Lasten geht es bei den Zentrumslasten (Spillovers) um die nicht abgeholten Leistungen der Zentren, welche diese Gemeinden zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen.

Eine genaue Berechnung von Zentrumslasten wurde in zahlreichen Studien anderer Kantone unternommen. Es gibt jedoch auch Untersuchungen zu den Zentrumslasten der solothurnischen Zentrumsgemeinden.¹ Wie die Ergebnisse zur Hauptstudie aufzeigen, hängt das Ausmass von Zentrumslasten stark von der gewählten Methodik ab. Ausserdem ist die Beschaffung der notwendigen Daten für eine "exakte" Bestimmung der Spillovers nur mittels eines beträchtlichen Aufwandes möglich. Auch bei Vorliegen der notwendigen Daten bleiben Abgrenzungsfragen offen, so beispielsweise die Berücksichtigung der Gegenrechnung bzw. der Spillovers der umliegenden Gemeinden für das Zentrum. Im Rahmen der NFA SO wird eine pragmatische Berechnungsmethodik für die Bestimmung des Zentrumslastenausgleichs gewählt.

Für die Bestimmung der beitragsberechtigten Gemeinden und des Ausgleichsvolumen kommt in der NFA SO somit folgende Methodik zur Anwendung:

- Bestimmung der Kosten der Zentrumsgemeinden in den relevanten Bereichen gemäss statistischen Grundlagen (Quelle: Kantonale Finanzstatistik Einwohnergemeinden, Nettoaufwand signifikant über dem kantonalen Durchschnitt). Durch den Vergleich mit dem kantonalen Durchschnitt wird die Gegenrechnung der Spillovers der Umlandgemeinden zugunsten der Zentren berücksichtigt. Dem Wahlbedarfscharakter vieler Leistungen, die Spillovers generieren, wird dadurch Rechnung getragen, dass nur die signifikant überdurchschnittlich hohen Kosten in die weitere Betrachtung einfließen. Als relevant gelten nur jene Bereiche, in denen tatsächlich Spillovers bestehen (aktuell nur der Bereich Kultur und Freizeit) und für welche nicht bereits Verbund- oder interkommunale Finanzierungssysteme (z.B. Soziales, Bildung, öffentlicher Verkehr) angewendet werden.
- Verteilung der überdurchschnittlichen Kosten gemäss Verteilschlüsseln zwischen Zentrum und übrigen Gemeinden (z.B. mit Nutzungsstatistiken).
- Pauschale Abgeltung durch den Kanton eines Teils der "Zentrumslasten" (Sonderlasten) aus verschiedenen Gründen. Erstens soll durch die teilweise Abgeltung der Zentrumslasten die fehlende bzw. nur teilweise Mitbestimmung von Kanton und übrigen Gemeinden aufge-

¹ Vgl. Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Olten (2006), Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn.

fangen werden. Zweitens resultieren die Zentrumsleistungen in einem Standortvorteil für die Bevölkerung der Zentrumsgemeinde (u.a. besserer Zugang zu Zentrumsleistungen).

Die Steuerungsgrössen zu den Lastenausgleichen werden durch den Kantonsrat anlässlich der Dotation der Mittel nach § 16 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG jährlich bestimmt.

Leitgedanke 2 – Lastenausgleiche

Mit der Schaffung von neuen Lastenausgleichen werden die geografisch-topografischen, die soziodemografischen Sonderlasten sowie die Zentrumslasten anteilmässig ausgeglichen. So wird der Tatsache Rechnung getragen, dass nicht in allen Gemeinden die gleichen Angebote zu gleichen Kosten zur Verfügung gestellt werden können.

2.2.3 Finanzausgleich bei Zusammenschlüssen (Gemeindefusionen)

Der Finanzausgleich kennt seit 1. Januar 2004 (§ 30^{bis} Finanzausgleichsgesetz), respektive aufgrund einer kleinen Revision (§ 30^{ter} Finanzausgleichsgesetz) im Jahr 2010 Bestimmungen, wonach fusionierten Gemeinden während drei Jahren respektive sechs Jahren (sofern strukturell-schwach) keine Nachteile im direkten Finanzausgleich erwachsen darf.

In Ergänzung dazu besteht ebenfalls seit dem Jahr 2010 die Möglichkeit, bei strukturell-schwachen Gemeinden die Projektkosten oder Kosten für Vorbereitungsarbeiten, welche zu einem Gemeindefusionen führen, bis zu einem Pauschalbeitrag von 30'000 Franken zu subventionieren.

Solche Fusionsbeiträge werden aus den Fondsmitteln ausgerichtet.

2.2.3.1 Altrechtliche Zusammenschlüsse

Beim Übergang vom alten zum neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem werden die bisherigen Besitzstände übertragen. Nach § 38 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG ist vorgesehen, diesen Gemeinden den Besitzstand als jährliche Frankenpauschale während der Anspruchsdauer zusätzlich zu den Ausgleichsleistungen des neuen Gesetzes auszurichten. Nicht Bestandteil dieses altrechtlichen Besitzstandes sind jene Effekte, die auf Grund der NFA SO neu anfallen.

Unter der Annahme einer Inkraftsetzung der NFA SO auf das Jahr 2015 fallen folgende Fusionsprojekte unter diese Regelung:

Fusionszeitpunkt	Fusionsprojekt und Fusionspartner EHG = Einheitsgemeinde, EG = Einwohnergemeinde	Übergangsregelung/ Besitzstanddauer
01.01.2010	EHG Rickenbach EG Rickenbach, BG Rickenbach	Keine
	EG Messen EG Balm/Messen, EG Brunnenthal, EG Messen, EG Oberramsern	2010-2012/ 2013-2018
	EHG Hofstetten-Flüh EG Hofstetten-Flüh, BG Hofstetten-Flüh	Keine
01.01.2011	EG Riedholz EG Riedholz, EG Niederwil	2011-2013/ 2014-2019
01.01.2012	EG Aeschi EG Aeschi, EG Steinhof	2012-2014/ 2015-2020

Die Kosten für die altrechtliche Besitzstandswahrung werden auf rund 1,9 Mio. Franken geschätzt. Sie sollen über den Finanz- und Lastenausgleichsfonds ausgerichtet werden.

2.2.3.2 Zusammenschlüsse nach neuer Gesetzgebung

Auch die NFA SO soll grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet werden. Ebenso wie das bisherige System enthält das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem aber auch Elemente, die ohne Besitzstandsregelungen zu positiven Auswirkungen einer Gemeindefusion führen können. Konkret können Gemeinden durch eine Fusion bei der Mindestausstattung sowie den spezifischen Lastenausgleichsgefässen auch besser gestellt werden. Weiter ist zu beachten, dass sich das neue System beim Disparitätenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich) und mit der Einführung von Schülerpauschalen in der Volksschule fusionsneutral auswirkt.

Die heute gängigen Regeln hinsichtlich Umfang und Dauer der Besitzstandswahrung werden auch im neuen System bei einer Schlechterstellung weitergeführt. So sollen Gemeinden, welche durch einen Zusammenschluss bei der Mindestausstattung oder bei einem der Lastenausgleiche finanzielle Einbussen erleiden, nach § 17 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG einen Ausgleich in Form eines besonderen Beitrags erhalten. Der Anspruch gilt - nach Ablauf der Übergangsfrist aufgrund der 3-jährigen Vergangenheitsbemessung - wie bisher während drei Jahren. Sofern strukturell schwache Gemeinden beteiligt sind, gilt die Regelung während sechs Jahren. Wie bisher können Fusionsprojekte unter ressourcenstarken Gemeinden keinen Anspruch auf solche Ausgleichsleistungen geltend machen.

Sofern die NFA SO per 1.1.2015 eingeführt würde, gilt diese Regelung für Fusionsprojekte, welche bereits ab dem Jahr 2013 in Kraft getreten sind. Es handelt sich um folgende Fusionen (Stand: 31.12.2012):

Fusionszeitpunkt	Fusionsprojekt und Fusionspartner EHG = Einheitsgemeinde, EG = Einwohnergemeinde	Übergangsregelung/ Besitzstanddauer
01.01.2013	EG Lüsslingen-Nennigkofen EG Lüsslingen, EG Nennigkofen	Keine
	EG Drei Höfe EHG Heinrichswil-Winistorf, EHG Hersiwil	2013-2015/ 2016-2021
	EHG Fulenbach EG Fulenbach, BG Fulenbach	2013-2015/ 2016-2018
01.01.2014	EG Buchegg Aetikofen, Aetingen, Bibern, Brügglen, Gosswilwil, Hessigkofen, Kyburg-Buchegg, Küttikofen, Mühledorf, Tscheppach	2014-2016/ 2017-2022

Die Finanzierung dieser Kosten erfolgt über den Finanz- und Lastenausgleichsfonds.

Leitgedanke 3 – Gemeindezusammenschlüsse und NFA SO

Gemeindefusionen mit (auslaufenden) altrechtlichen Bestimmungen werden durch die Einführung der NFA SO nicht benachteiligt. Die gängigen Regeln zur Besitzstandsgarantie bei Gemeindezusammenschlüssen werden sowohl bezüglich Dauer wie Umfang im neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem fortgeführt.

2.2.4 Härtefallausgleich

Mit der Einführung des neuen Systems im Finanz- und Lastenausgleich wird es Gemeinden geben, die im Vergleich zum bisherigen Ausgleichssystem besser fahren und solche, die finanziell höhere Belastungen tragen müssen. Der Zweck des Härtefallausgleichs ist die **Abfederung der im Übergang auftretenden Effekte**.

Für den Härtefallausgleich werden im ersten Jahr sowohl eine maximale Belastung (z.B. 5 Prozent) und eine maximale Entlastung (z.B. 10 Prozent) der Gemeinden im Übergang in Prozent ihres Staatssteueraufkommens definiert. Mit den frei werdenden Mitteln für die besser gestell-

ten Gemeinden, werden die Auswirkungen auf die Gemeinden mit höherer Belastung abgefedert. Der Härtefallausgleich wird in 4 Jahren stufenweise in vier gleichmässigen Schritten abgebaut.

Beispiel: Hat die Gemeinde A eine Mehrbelastung durch den Systemwechsel von 7 Prozenten, wird sie von Beginn weg mit z.B. 5 Prozentpunkten belastet. Im zweiten Jahr sind es in diesem Beispiel 5.5 Prozent, im dritten Jahr 6 Prozent etc. Nach Ablauf des vierten Jahres – also im fünften Jahr – spielt die volle Belastung des Systems.

2.2.5 Finanzierung, Mittelverwendung, Finanzausgleichsfonds

Der neue Ressourcen- und Lastenausgleich wird über Abgaben der ressourcenstarken Gemeinden und des Kantons finanziert. Dabei handelt es sich nicht wie bisher um eine paritätische, sondern um eine dynamische Finanzierung im Bereich des Ressourcenausgleichs:

- Die ressourcenstarken Gemeinden leisten ihre Abgabe aufgrund der Steuerungsgrössen, welche für den Disparitätenausgleich im Rahmen des Ressourcenausgleichs festgelegt werden.
- Der Kanton trägt – in Analogie zum Modell des Bundes - die Finanzierung der Mindestausstattung sowie die drei Lastenausgleichssysteme.

Die so bereitgestellten Mittel werden an die ressourcenschwachen Gemeinden nach Massgabe der vom Kantonsrat bestimmten Steuerungsgrössen als Disparitätenausgleich und als Mindestausstattung ausgerichtet. Die Gemeinden mit Sonderlasten werden über die Lastenausgleiche entschädigt.

Weitere Über- und Unterdeckungen werden über den Finanz- und Lastenausgleichsfonds ausgeglichen. Da es sich bei den Mitteln um Gelder vom Kanton und den Gemeinden handelt, sollen die Fondsmittel verzinst werden. Zudem wird ein Maximalbestand festgelegt. Es ist vorgesehen, die Finanz- und Lastenausgleichsrechnung innerhalb des Finanzhaushaltes des Kantons wie bisher als Spezialfinanzierungsrechnung zu führen.

Leitgedanke 4 – Finanzierung und Mittelverwendung

Nach wie vor beteiligen sich sowohl die ressourcenstarken Gemeinden wie der Kanton Solothurn an der Finanzierung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs.

Die so bereitgestellten Mittel werden an die ressourcenschwachen Gemeinden nach Massgabe der vom Kantonsrat bestimmten Steuerungsgrössen als Disparitätenausgleich und als Mindestausstattung ausgerichtet. Die Gemeinden mit Sonderlasten werden über die Lastenausgleiche entschädigt.

2.3 Einführung von Schülerpauschalen bei der Finanzierung der Volksschule

2.3.1 Schwächen des aktuellen Systems

Das heutige System der Volksschulsubventionierung ist mit grossem administrativem Aufwand für die Schulträger und den Kanton verbunden. Jedes subventionsberechtigte Pensum ist beim Kanton zu beantragen, zu prüfen und zu bewilligen.

Die Schulträger sind durch das zentral organisierte Pensenbewilligungsverfahren in ihrer organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Handlungsfreiheit eingeschränkt, da jedes subventionsberechtigte Pensum (auch einzelne Lektionen) dem Kanton zur Bewilligung vorgelegt werden müssen. Die Ressourcen in den Schulgemeinden können nur im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Bandbreiten pro Schulart auf dem Bewilligungsweg organisiert werden. Die schulartenübergreifende Planung der Lehrpensen ist so erschwert, was den Schulgemeinden die Flexibilität zur lokalen und bedarfsorientierten Ressourcenorganisation einengt.

Dieser Ansatz trägt der lokalen Organisationskompetenz der geleiteten Schulen und den lokalen spezifischen Schulbedürfnissen in Sachen Ressourcenorganisation zu wenig Rechnung. Vielmehr akzentuiert sich die Schulorganisation auf den Planungsantrag des Schulträgers an den Kanton und die folgenden Planungsprüfungen und Gespräche zwischen Schulträger und VSA, was ineffizient und doppelspurig ist, da vom VSA die lokale Planung nochmals "geplant", vielfach korrigiert und erst dann bewilligt werden kann.

Die ökonomischen Grundprinzipien der Output-Maximierung (bester Unterricht bei gegebenen Ressourcen) oder Input-Minimierung (gegebene Unterrichtsziele mit minimalem Aufwand erreichen) werden durch das bestehende System nicht unterstützt. Da die Staatsbeiträge in Abhängigkeit zum Besoldungsvolumen gerechnet werden, besteht für die Subventionsempfänger wenig Anreiz, das Besoldungsvolumen zu optimieren. Je tiefer das Besoldungsvolumen ist, umso tiefer werden die Subventionen ausfallen. Dies kann dazu führen, dass der Fokus der Optimierung weder auf dem Output noch auf dem Input liegt, sondern auf der Subventionsmaximierung.

Die Problematik dieser Ressourcenzuordnung und Subventionierung im Volksschulbereich hat sich seit der Einführung der geleiteten Schulen zusätzlich akzentuiert. Lokale Schulleitungen bedingen gleichzeitig mehr dezentrale Sach- und Finanzkompetenzen.

Die Mitfinanzierung der Lohnkosten über Staatsbeiträge kann so nicht mehr effizient und nach den unternehmerischen Grundsätzen vollzogen werden. Vielmehr müssen die Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen zur Schulorganisation vor Ort liegen und der Kanton muss sich auf die Funktion des Ausgleiches in der Belastung sowie der Aufsicht und Unterstützung konzentrieren.

Mit der Einführung von Schülerpauschalen wird der Einführungsprozess der geleiteten Schulen abgeschlossen. Der Kanton partizipiert wie bis anhin an den Kosten, ohne den Schulen die Organisation im Detail vorzuschreiben. Dies ermöglicht die sachgerechte Entflechtung der Aufgaben zwischen den Schulträgern und dem Kanton.

2.3.2 Postulat des Kantonsrates zur Einführung einer Schülerpauschale

Der Kantonsrat erteilte 2005 dem Regierungsrat mit grossem Mehr den Auftrag¹: "Anstelle des bisherigen Systems der Subventionierung der Besoldungskosten der Lehrkräfte soll neu eine Abgeltung über Schülerpauschalen erfolgen. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine entspre-

¹ Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (M 124/2004 vom 4.5.2005); als Postulat überwiesen.

chende Vorlage auszuarbeiten, die den Systemwechsel vorsieht und die entsprechenden Gesetzesanpassungen vorschlägt." In der Kantonsratsverhandlung wurde deutlich, dass der Systemwechsel gemeinsam mit den Einwohnergemeinden erarbeitet und die Auswirkungen im direkten Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden müssen. Dies veranlasste den Rat, die Motion als Postulat zu überweisen um keinen Zeitdruck auf den Prozess auszuüben.

2.3.3 Das Schülerpauschalmodell

Das vorgeschlagene Schülerpauschalmodell orientiert sich an objektivierbaren Kostenfaktoren. Die vom Kanton entrichteten Schülerpauschalen beinhalten Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie Kosten für die über die Grundausrüstung zusätzlich zu erteilenden Lektionen (Lektionenbasierte Abgeltung für überdurchschnittliche Belastungen).

Die Grundpauschale setzt sich zusammen aus:

- der funktionalen Lohnklasse der Schulstufe gemäss Gesamtarbeitsvertrag;
- dem durchschnittlichen Erfahrungszuschlag;
- dem wöchentlichen Unterrichtspensum in Lektionen pro Vollzeitstelle;
- den Unterrichtslektionen pro Klassenstufe gemäss Lektionentafel;
- den Abteilungsrichtgrössen gemäss § 12 des Volksschulgesetzes;
- der Schulleitungspauschale;
- den Poollektionen pro 100 Schüler für die Spezielle Förderung gemäss § 36 Absatz 2 Buchstaben a und b des Volksschulgesetzes.

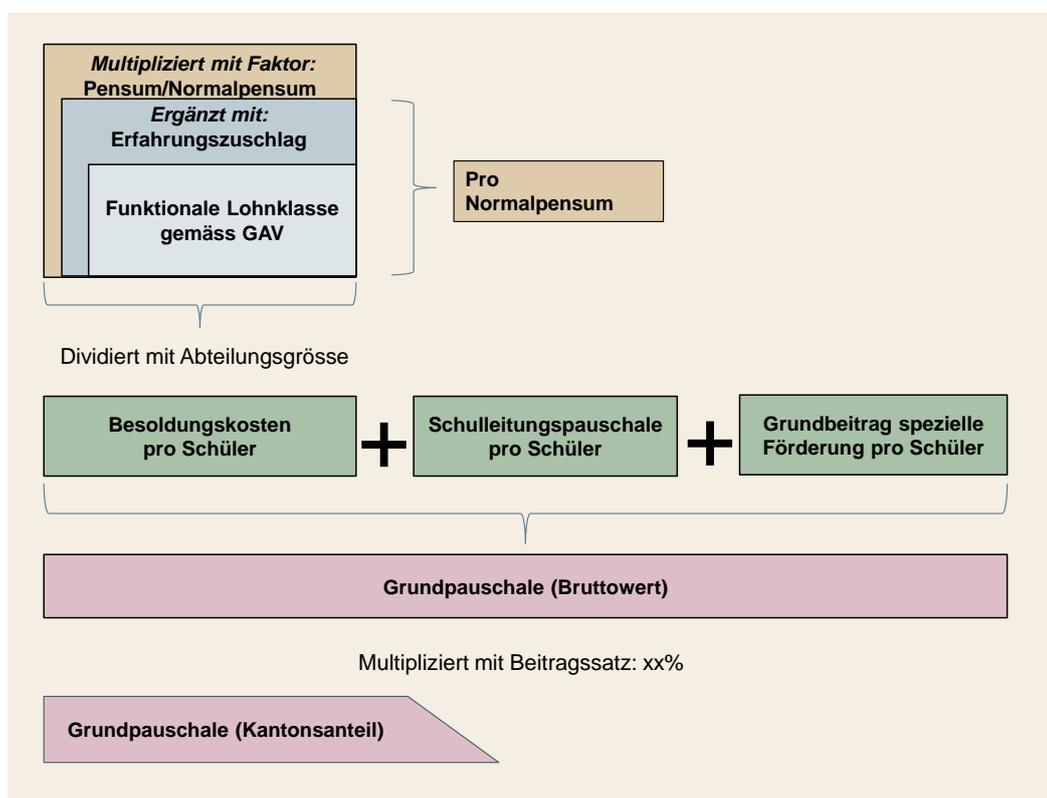


Abbildung 7: Schematische Darstellung Schülerpauschale

Mit der Berücksichtigung dieser zentralen Parameter wird sichergestellt, dass das normkostenbasierte Modell transparent und nachvollziehbar ist. Zudem beinhaltet das Modell eine direkte Steuerung: Mehr bzw. weniger Lektionen oder andere Änderungen wirken direkt auf die Kosten und die Schülerpauschale ein. Mit dieser ausgeprägten Differenzierung nach Schulstufe ermöglicht das Modell eine "gerechte" Berücksichtigung verschiedener Schülerstrukturen.

Zusätzlich berücksichtigt werden spezifische Lasten im Schulbereich durch die lektionenbasierte Abgeltung für überdurchschnittliche Belastungen sowie Deutsch für Fremdsprachige und Unterricht für zugezogene Schüler im Bereich der Frühfremdsprachen. Dieser Aspekt geht im Grundsatz über ein reines Schülerpauschalmodell hinaus und stellt in diesem kleinen Bereich eigentlich eine Lektionenpauschale für überdurchschnittliche Belastungen dar. Aus einer "Verursacher-sicht" und damit auch aus einer Risikosicht ist der gewählte spezifische Einbezug für Individuallektionen, welche zwischen den Gemeinden wohl auch sehr unterschiedlich anfallen, sinnvoll. Auch hier wird der nachvollziehbaren Befürchtung der Gemeinden, dass einzelne Gemeinden aufgrund einer ungünstigen Schülerstruktur vom neuen Schülerpauschalmodell benachteiligt werden, Rechnung getragen.

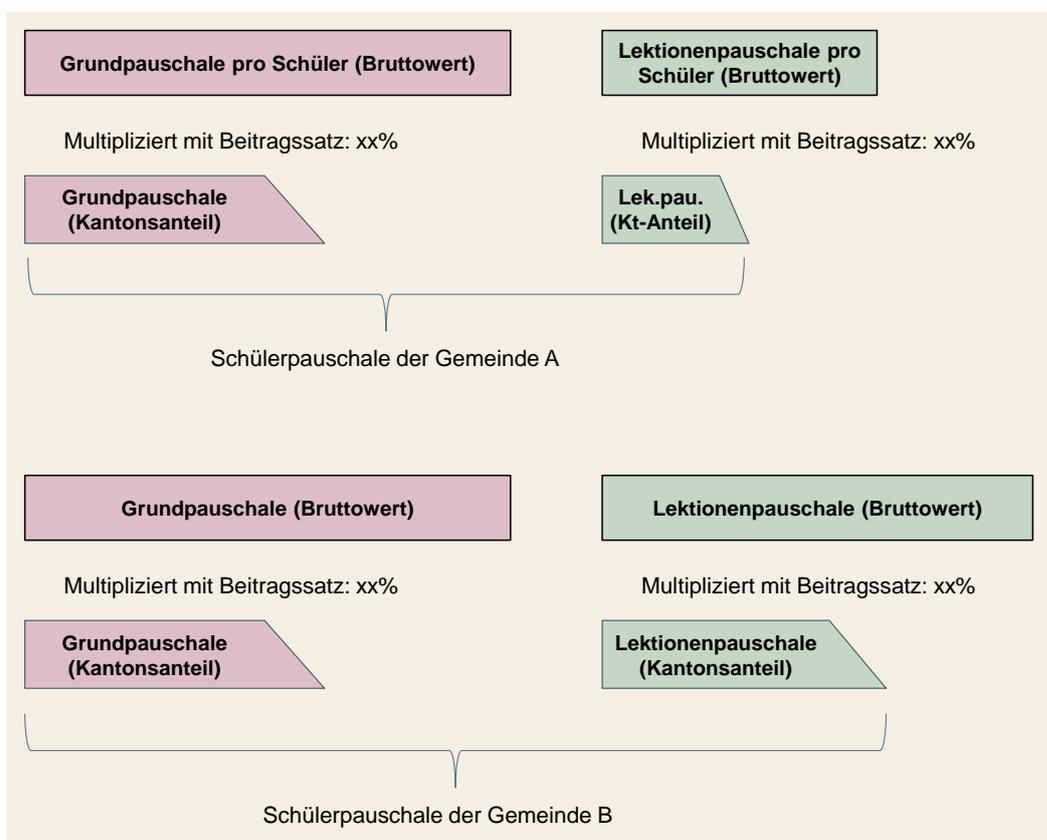


Abbildung 8: Schematische Darstellung Grundpauschale und Lektionenpauschale

2.3.4 Festlegung der Schülerpauschalen

Die Festlegung der Schülerpauschalen erfolgt jährlich durch den Regierungsrat. Damit wird der Regierungsrat in die Lage versetzt, die Finanzierung der Bildungskosten der Volksschule zu steuern. Veränderungen haben jeweils unmittelbar Auswirkungen auf die Kostensituation des Kantons und der Träger der Volksschule.

Zudem wird mit dieser Gesetzesvorlage vorgeschlagen, dass der durchschnittliche Beitragssatz, welcher die gesamte Subventionshöhe des Kantons zur Finanzierung der Volksschule durch den Kanton regelt, periodisch neu fixiert werden kann. So erhält der Kantonsrat die Kompetenz, auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts den Beitragsprozentsatz des Kantons an die ermittelten Schülerpauschalen jeweils für vier Jahre periodisch neu festzulegen. Damit wird zwischen dem

neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit Schülerpauschalen andererseits eine sogenannte variierbare „Stellschraube“ eingeführt, welche je nach Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann. Wird also beispielsweise aus dem Wirksamkeitsbericht ersichtlich, dass die Belastung der Gemeinden in der Berichtsperiode unterschiedlich oder im Vergleich zum Kanton übermässig angewachsen ist, besteht über eine Veränderung im Beitragsprozentsatz die Option, entweder eine höhere Subventionierung über zusätzliche Kantonsmittel zur Finanzierung der Volksschule zu beantragen oder die bereits verfügbaren Mittel der Volksschule über das System des Finanz- und Lastenausgleichs optimaler zu allokalisieren.

Leitgedanke 5 – Schülerpauschalmodell

Insgesamt wird ein **differenziertes Schülerpauschalmodell** geschaffen, das sich an objektivierbaren Kostenfaktoren ausrichtet und Schüler mit unterschiedlicher Betreuungsintensität mit einbezieht. Die Kombination einer gewichtigen Grundpauschale und einer lektionenbasierten Abgeltung für überdurchschnittliche Belastungen berücksichtigt diese beiden Aspekte.

Das vorgeschlagene Schülerpauschalmodell führt zu einer starken administrativen Vereinfachung sowohl bei den kommunalen Schulträgern als auch beim zuständigen Volksschulamt. Zudem reagiert das neue Finanzierungssystem dank seiner Differenziertheit agil auf Veränderungen in den Anforderungen an die Schule.

2.4 Steuerung und Wirksamkeitsbericht

2.4.1 Steuerung

Es bestehen verschiedene Optionen, das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem zu steuern. Bisher wurde der Finanzausgleich in einem jährlichen Rhythmus gesteuert. So wurden die Steuerungsgrößen zum direkten Finanzausgleich jährlich vom Kantonsrat beschlossen (Variante 1). Als Variante 2 dazu wäre denkbar, die Steuerungsgrößen zum neuen Ressourcenausgleich und zu den neuen Lastenausgleichen alle vier Jahre zu prüfen und anzupassen. Eine dritte Variante ist, dass die Steuerungsgrößen im Ressourcenausgleich, die am stärksten der Veränderung unterworfen sind, jährlich, während die Steuerungsgrößen bei den drei Lastenausgleichen, die einer deutlich geringeren Dynamik unterliegen, alle vier Jahre anzupassen.

Für die NFA SO wurde die Variante 1 gewählt, wobei von Jahr zu Jahr nur ein verwaltungsinternes Monitoring mit geringeren Anpassungen vorgesehen ist; alle 4 Jahre wird ein Wirksamkeitsbericht gemäss § 4 FILAG EG erarbeitet. Mit dieser Methodik ist sichergestellt, dass eine jährliche Anpassungsmöglichkeit besteht. Dieser Aspekt dient vor allem auch der Sicherheit der Gemeinden, im Falle von Mehrbelastungen Anpassungen vornehmen zu können. Auch kann so gegebenenfalls rascher auf starke Veränderungen bei den Steuererträgen oder der Kostenlage reagiert werden, indem die Steuerungsgrößen zum Disparitätenausgleich, zur Mindestausstattung oder auch die Lastenausgleichstöpfe jährlich neu justiert werden.

Die Festlegung der Steuerungsgrößen im Finanz- und Lastenausgleich unterliegt dem Kantonsrat.

2.4.2 Wirksamkeitsbericht

Als neues Instrument der NFA SO wird ein Wirkungsbericht eingeführt. Er hat dem Kantonsrat über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs (§ 2 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG) Rechenschaft abzulegen und mögliche Korrekturmassnahmen für die kommende Periode vorzuschlagen. Diese Wirksamkeitsüberprüfung wird im Rhythmus von vier Jahren erstellt, also erstmals nach dem Vollzug von drei Jahren für die Folgeperiode. Dabei sollen die Ergebnisse zum Wirksamkeitsbericht jeweils vorgängig beim Verband der Solothurner Einwohnergemeinden konsultiert werden.

Neben der Überprüfung auf Zielkonformität sollen jeweils ausdrücklich auch die für die Gemeinden wesentlichen zwei Aufgabenbereiche Finanzierung der Volksschule und Soziale Sicherheit (Sozialhilfe) untersucht werden. Sie machen zusammen deutlich über 60 Prozent der laufenden Ausgaben in einem kommunalen Finanzhaushalt aus. Darüber hinaus können weitere Entwicklungen aufgezeigt werden, welche die finanzielle Situation der Gemeinden beeinflussen (z.B. öffentlicher Verkehr). Primäres Ziel des Wirksamkeitsberichts ist es, aufzuzeigen, ob und wie festgestellte Entwicklungen im Finanz- und Lastenausgleichssystem aufgefangen werden können oder sollen.

Dazu sind die Finanzflüsse der NFA SO (Ressourcen- und Lastenausgleich, Schülerpauschalen Volksschule, Lastenausgleich Soziales) durch das zuständige Amt (Amt für Gemeinden) jährlich zu erheben und die Finanzflussrechnung der jeweils letzten verfügbaren Jahren zu aktualisieren. Diese jährliche Nachführung der Finanzflüsse bildet die Basis des periodischen Wirkungsberichts.

Der Wirksamkeitsbericht soll den Kantonsrat also in die Lage versetzen, erstens die Zielkonformität des NFA SO periodisch zu überprüfen und zweitens die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden bei Bedarf anzupassen. Auf der Grundlage eines Wirkungsberichts können gezielt Korrekturen am Finanz- und Lastenausgleichssystem respektive gegebenenfalls bei der Höhe

der Schülerpauschalen (vgl. § 47^{bis} Absatz 4 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG betreffend Änderung des Volksschulgesetzes) für die nächste Berichtsperiode vorgenommen werden (vgl. Ziffer 2.3.3). Der Wirksamkeitsbericht legt somit die Basis zur Festlegung der Steuerungsgrößen für die jeweils 4-jährige Folgeperiode. Wesentliche Anpassungen in der Dotation der NFA SO - abgesehen von der jährlichen Steuerung - würden somit erstmals für die Jahre 5 bis 8 nach Inkraftsetzung der NFA SO erfolgen.

Leitgedanke 6 – Steuerung und Wirksamkeitsbericht

Die gewählte Methodik in der Steuerung ermöglicht ein im Bedarfsfall rasches Handeln bei den Steuerungsgrößen des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die Entwicklungen im FILAG EG werden auf jährlicher Basis geprüft ("Monitoring"). Ein alle vier Jahre zu erstellender Wirksamkeitsbericht bietet die Grundlage für weitreichendere Massnahmen zur Anpassung des Systems.

2.5 Globalbilanz und Dotation der Gefässe

2.5.1 Globalbilanz

Die Globalbilanz betrachtet die Finanzströme **ohne** Übergangsfinanzierung und vergleicht sie mit den Finanzströmen des reformierten Systems. Sie umfasst die Finanzströme im direkten und indirekten Finanzausgleich und die Finanzströme im Zusammenhang mit der Klassifikation der Lehrerbessoldungen. Die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs ergibt keine Veränderung des Lastenausgleichs Soziales, womit auch keine finanziellen Auswirkungen in der Globalbilanz entstehen.

Die Globalbilanz beschränkt sich auf diejenigen Aufgabenbereiche, welche im Rahmen der NFA SO betrachtet werden. Zudem wird nicht die inhaltliche Aufgabenteilung in der Globalbilanz abgebildet, sondern nur die finanziellen Auswirkungen der Reform.

Die Teilergebnisse sind nicht direkt vergleichbar, sondern nur das Gesamtergebnis. Der Gemeindeanteil im direkten Finanzausgleich kann ebenso wenig mit dem horizontalen Lastenausgleich (Zahlungen der steuerkraftstarken Gemeinden im Ressourcenausgleich) verglichen werden, wie der heutige Staatsbeitrag im direkten Finanzausgleich mit der Mindestausstattung. Auch eine losgelöste Betrachtung der Veränderungen im Bereich des indirekten Finanzausgleichs ist nicht zielführend.

2.5.1.1 Wichtige Einflussfaktoren

Nachfolgend werden die wichtigsten Einflüsse auf die Ergebnisse der Globalbilanz dargestellt:

- **Abschaffung Klassifikation im Bildungsbereich:** Die Abschaffung der Klassifikation im Bildungsbereich führt zu einem grossen Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden. Negativ betroffen von diesem Umverteilungseffekt sind, da sich die Klassifikation aufgrund der Steuerkraft und den subventionsberechtigten Lehrerbessoldungskosten bemisst, insbesondere die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sowie diejenigen Gemeinden mit vergleichsweise hohen Schulkosten.
- **Ausbau horizontaler Ressourcenausgleich:** Der horizontale Ressourcenausgleich kann den auf die Abschaffung der Klassifikation zurückzuführenden Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden aus der Bildung weitgehend kompensieren.
- **Ausgestaltung Mindestausstattung (vertikaler Ressourcenausgleich):** Mit der Ausgestaltung einer Mindestausstattung kann der Kanton den Gemeinden garantieren, dass sie eine bestimmte finanzielle Ausstattung pro Einwohner/in zur Verfügung haben. Damit wird sichergestellt, dass alle Gemeinden auf ein Mindestniveau an finanzieller Ausstattung kommen, ohne dass der horizontale Ressourcenausgleich überstrapaziert wird.
- **Spezifische Lastenausgleichsgefässe:** Die pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Lastenausgleichsgefässe ermöglichen eine einfache und transparente Abgeltung spezifischer Lasten (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Die Lastenausgleichsgefässe ersetzen partiell die Komponente Steuerbedarf im heutigen direkten Finanzausgleich.

2.5.1.2 Übergangsfinanzierung

Im bestehenden direkten Finanzausgleich sind mit dem Jahr 2011 deutliche Veränderungen erfolgt. Die wichtigste Veränderung sind zusätzliche Kantonsmittel von 15 Mio. Franken, welche seit 2011 als Übergangsfinanzierung im direkten Finanzausgleich enthalten sind. Gleichzeitig wurde die Komponente der Steuerkraft ganz im Sinne der Ziele der NFA SO auf die nach gel-

tendem Gesetz maximale Gewichtung angehoben. Die Übergangsfinanzierung entlastet vor allem die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sowie – etwas abgeschwächt – mit einem hohen Steuerbedarf. Gemäss Beschluss des Kantonsrates respektive den einschlägigen Übergangsbestimmung (§ 98^{quinquies} Finanzausgleichsgesetz, BGS 131.71) ist die Übergangsfinanzierung Teil des Reformpakets NFA SO und bis ins Jahr 2014 befristet. In der Globalbilanz, die auf den Jahren 2009 bis 2011 basiert, wird daher ein Vergleich mit dem Zustand vor der Übergangsfinanzierung durchgeführt.

Die Einzelergebnisse nach Gemeinden können der beiliegenden Globalbilanz entnommen werden.

2.5.2 Dotation der Gefässe (Modellrechnungen)

2.5.2.1 Dotation der Ausgleichsgefässe

Die Ergebnisse aus der Globalbilanz im Kapitel 9 dieser Vorlage (Anhang) zeigen die Belastungs- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und Lastenausgleichsrevision pro Gemeinde auf. Dabei orientieren sich die Finanzierungsvarianten an der Projektvorgabe (vgl. Ziffer 1.1.1), eine angemessene Solidarität unter den Akteuren umzusetzen. Der Entscheid zur Höhe der Dotation der Ausgleichsgefässe (Wahl Finanzierungsvariante) ist mit der Beschlussfassung zur Botschaft und dem Entwurf über die neue Finanz- und Lastenausgleichssetzung durch den Kantonsrat zu fällen (vgl. § 35 des Beschlussesentwurfes des FILAG EG).

Als Voraussetzung für zusätzliche Mittel des Kantons im neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem (aus den Mitteln der Übergangsfinanzierung) nennt der Regierungsrat gemäss RRB. Nr. 2012/1503 vom 3. Juli 2012 die Voraussetzung, dass solche Mittel in paritätischer Höhe auch von den ressourcenstarken Gemeinden zusätzlich geleistet werden.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die paritätische Finanzierung von zusätzlichen Mitteln beider Akteure nicht jährlich, sondern mittelfristig zu erreichen ist. Eine Überprüfung dieses Ziels ist Teil des Wirksamkeitsberichts.

2.5.2.2 Finanzierungsvarianten

Die Berechnung der Finanzierungsvarianten basiert auf den berechneten Werten der Steuerkraft der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2011, der Indikatoren für die Lastenausgleiche sowie die verfügbaren inner- und ausserkantonalen Schülerzahlen von 2010/11. Die Berechnung der Schülerpauschale erfolgt gemäss dem in Kapitel 2.3.3 beschriebenen Mechanismus. Die nachfolgenden drei Varianten wurden bewusst unterschiedlich gewählt. Dies wird gemacht, um den "Manövrierspielraum" des Systems mit den verschiedenen "Justiermöglichkeiten" unter Berücksichtigung der letztverfügbaren Daten des Steueraufkommens (2005-2008) aufzuzeigen. Wie bereits vorgängig erwähnt, erfolgt die definitive Wahl der Finanzierungsvarianten im Vorfeld der Inkraftsetzung der NFA SO aufgrund der dann letztaktuellen Zahlen.

In **Variante 1** findet eine vergleichsweise geringe Umverteilung der Ressourcen zwischen den Gemeinden statt (35 Prozent der Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft). Die Mindestausstattung liegt bei 90 Prozent. Die Kantonsbeiträge für die Volksschule sind deutlich tiefer als im heutigen System, entsprechend sind aber die Lastenausgleichstöpfe ausgeprägter ausgestattet. Der Kanton wird mit 15 Mio. CHF mehr belastet, während die steuerkraftstarken Gemeinden mit rund 11.5 Mio. Franken mehr belastet werden.

In **Variante 2** findet im Vergleich mit Variante 1 eine stärkere Umverteilung zwischen den Gemeinden statt (40 Prozent der Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft). Die Mindestausstattung beträgt wiederum 90 Prozent. Dies ermöglicht, mehr Mittel im Bereich Volksschule zu belassen. In Variante 2 wird der Kanton mit 15 Mio. CHF rund 1 Mio. CHF stärker belastet als die steuerkraftstarken Gemeinden.

In **Variante 3** wird die Umverteilung zwischen den Gemeinden auf 42 Prozent gesetzt, die Mindestausstattung auf 88 Prozent festgelegt. Dies führt – im Vergleich zu Variante 2 – zu mehr Mitteln für die Schülerpauschale und die Lastenausgleichsgefässe. In Variante 3 wird der Kanton ebenfalls mit rund 15 Mio. Franken belastet, während die steuerkraftstarken Gemeinden um rund 8 Mio. Franken stärker belastet werden. Die Kantonsbelastung entspricht ungefähr dem Ausmass der Übergangfinanzierung.

	Varianten			Referenzfall
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	
Ressourcenausgleich				
Horizontaler Ressourcenausgleich (zwischen Gemeinden)	35% 32.1 Mio. CHF	40% 36.7 Mio. CHF	42% 38.5 Mio. CHF	Direkter Finanzausgleich: Kanton und Gemeinden paritätisch je 7.5 Mio. CH
Mindestausstattung durch Kanton (durch Kanton)	90% 23.6 Mio. CHF	90% 19.7 Mio. CHF	88% 13.4 Mio. CHF	
Lastenausgleichsgefässe				
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	10 Mio. CHF 58 Gemeinden	8.5 Mio. CHF 58 Gemeinden	10 Mio. CHF 58 Gemeinden	Staatsbeiträge Bildung: 113.3 Mio. CHF 43.75%
Soziodemografischer Lastenausgleich	7 Mio. CHF 31 Gemeinden	7 Mio. CHF 31 Gemeinden	9 Mio. CHF 31 Gemeinden	
Zentrumslastenabgeltung	1.5 Mio. CHF	2 Mio. CHF	2 Mio. CHF	
Volksschule und Kindergarten				
Volumen Schülerpauschale in % subventionsberechtigter Kosten	93.2 Mio. CHF 36%	98.4 Mio. CHF 38%	101 Mio. CHF 39%	
Total Kanton	135.6 Mio. CHF	135.8 Mio. CHF	135.6 Mio. CHF	120.8 Mio. CHF
Mehrbelastung Gemeinden mit SKI >115	11.5 Mio. CHF	14.1 Mio. CHF	14.8 Mio. CHF	

Abbildung 9: Ausgleichsgefässe in den verschiedenen Varianten

2.5.2.3 Beurteilung der Varianten und spezifische Gemeindeergebnisse

Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Übersicht über die Ergebnisse der Varianten im Vergleich. Es wird jeweils aufgezeigt, wie viele Gemeinden (und teilw. Einwohner/-innen) durch die Reform NFA SO je nach Variante besser bzw. schlechter gestellt werden. Weiter wird differenziert, ob diese Gemeinden eine überdurchschnittliche (SKI über 100), unterdurchschnittliche (SKI unter 100) oder tiefe (SKI unter 75) Steuerkraft aufweisen. Zusätzlich wird ausgewiesen, wie viele Gemeinden ausgeprägt besser oder schlechter gestellt werden (mind. 5 Prozent des Staatssteueraufkommens).

Varianten			
	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Anzahl besser gestellte Gde / Einw.	94 / 172'731	98 / 184'997	97 / 184'031
mit SKI über 100	10	11	11
mit SKI unter 100	84	87	86
mit SKI unter 75	50	50	50
Anzahl schlechter gestellte Gde / Einw.	28 / 84'259	24 / 71'993	25 / 72'959
mit SKI über 100	16	15	15
mit SKI unter 100	12	9	10
mit SKI unter 75	1	1	1
Anzahl Gde / Einw. die mehr als 5% des Staatssteueraufkommens besser gestellt werden	69 / 88'196	72 / 95'212	74 / 108'201
mit SKI über 100	3	4	4
mit SKI unter 100	66	68	70
mit SKI unter 75	48	48	46
Anzahl Gde / Einw. die mehr als 5% des Staatssteueraufkommens schlechter gestellt werden	7 / 22'181	7 / 22'241	8 / 27'042
mit SKI über 100	6	7	8
mit SKI unter 100	1	0	0
mit SKI unter 75	0	0	0

Abbildung 10: Ergebnisse der Varianten im Vergleich

Lesehilfe zur Tabelle: In der Variante 1 werden im Vergleich zum Referenzfall 94 Gemeinden mit insgesamt 172'731 Einwohner/-innen besser gestellt. Deutlich besser gestellt – d.h. im Ausmass von mehr als 5 Prozent des Staatssteueraufkommens – werden 69 Gemeinden mit 88'196 Einwohner/-innen. Deutlich schlechter gestellt – d.h. im Ausmass von mehr als 5 Prozent des Staatssteueraufkommens – werden 7 Gemeinden.

Die Erkenntnisse aus der Analyse lassen sich wie folgt interpretieren und erläutern:

- Die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs in der Bildung kann weitgehend, mit einer entsprechenden Belastung der steuerkraftstarken Gemeinden im Ressourcenausgleich kompensiert werden. Einige steuerkraftschwache Gemeinden haben nämlich nicht nur eine niedrige Steuerkraft, sondern auch höhere Kosten pro Kopf im Bildungsbereich. Im Ressourcenausgleich wird aber nur die Steuerkraft berücksichtigt.
- Durch den hohen Kantonsanteil wirkt der indirekte Finanzausgleich quasi wie eine gebundene (und relativ hohe) Mindestausstattung. Folglich kann erst durch die Sicherstellung einer beträchtlichen Mindestausstattung garantiert werden, dass die steuerkraftschwächsten Gemeinden insgesamt nicht schlechter gestellt werden.
- Die Wahl einer vergleichsweise hohen Mindestausstattung (90 Prozent) führt dazu, dass auch die meisten Gemeinden mit einem Steuerkraftindex zwischen 80 und 90 besser gestellt werden. Für sie tut sich im Bereich Bildung relativ wenig, aber im Ressourcenausgleich werden sie mehrheitlich besser gestellt.

In der gemeindespezifischen Bewertung muss berücksichtigt werden, dass die Reformeffekte erst nach einer **Übergangsphase** vollständig wirken. Mit einer Übergangsregelung kann die Besser- bzw. Schlechterstellung zu Beginn auf beispielsweise 5 Steuerprozent begrenzt werden.

Nach und nach – über eine Dauer von 4 Jahren – wird diese Begrenzung schrittweise abgebaut, bis der NFA SO vollständig wirkt.

Die vorgestellten **Varianten** zeigen, dass eine Reform möglich ist und die Zahl der schlechter gestellten Gemeinden – insbesondere der steuerkraftschwachen Gemeinden – stark begrenzt werden kann.

2.6 Betrachtung spezifischer Gemeindeergebnisse

Nachfolgend werden spezifische Resultate von Gemeinden, deren Ergebnisse in der Globalbilanz im Vergleich mit dem heutigen System nicht den allgemeinen Erwartungen entsprechen, dargestellt.

- Agglomerationsgemeinden, welche gemäss Globalbilanzberechnungen im neuen System ähnlich oder nur begrenzt besser fahren: Zu diesen Gemeinden gehören Gretzenbach und Derendingen. Dies ist einerseits auf die vergleichsweise hohen Kosten pro Schüler zurückzuführen, und andererseits auf die Komponente Steuerbedarf, welche beispielsweise in Derendingen – im Vergleich zu ähnlichen Gemeinden – hoch ist.
- Die Gemeinde Kienberg fährt gemäss den Globalbilanzberechnungen mit dem neuen System je nach Variante etwas schlechter als heute. Dies ist in erster Linie auf die hohen Kosten pro Schüler zurückzuführen, welche sich aus den heutigen Besoldungskosten ergeben. Da gemäss Angaben des Volksschulamtes die Schüler aus Kienberg ab der 6. Klasse in Gelterkinden (Baselland) zur Schule gehen, stellt sich die Frage, inwiefern ausserkantonale Abgeltungen in den bisherigen Staatsbeiträgen berücksichtigt worden sind.
- Schliesslich gibt es Gemeinden, deren Ergebnis heute nicht plausibel erscheint, weil sie im Betrachtungszeitraum hinsichtlich der Steuerkraft deutlich andere Werte aufweisen als in der Gegenwart. Dies betrifft im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2011 vor allem steuerkraftstarke Gemeinden wie Rickenbach oder Boningen.

Diese Ausführungen zeigen, dass wesentliche Abweichungen von den erwarteten Resultaten erklärt werden können. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass das heute gültige System ebenfalls ein „gewähltes“ Ergebnis (nicht aber das in allen Aspekten „richtige“ oder „gerechte“ Ergebnis) abbildet. Auch im heutigen System sind unterschiedliche Ergebnisse für „ähnliche“ Gemeinden teilweise nur mit einer vertieften Betrachtung erklärbar.

3. Verhältnis zur Planung

Gemäss Legislaturplan 2009 – 2013 (Zielsetzung C.1.7.1) des Regierungsrates hat das zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) eine Vorlage zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs nach NFA-Bund dem Kantonsrat vorzulegen. Dieses Ziel, ein neues Finanz- und Lastenausgleichssystem bei den Einwohnergemeinden gekoppelt mit der Einführung von Schülerpauschalen im Volksschulbereich bis 2015 einzuführen, kann durch Zustimmung zum vorliegenden Beschlussesentwurf erreicht werden.

Zudem können durch die Zustimmung zum vorliegenden Beschlussesentwurf

- Auftrag der Fraktion SP/Grüne: Neugestaltung Finanzausgleich (A 86/2006),
- Auftrag Roland Heim (CVP): Generelle Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzströme vom 5. Mai 2009 und der
- Auftrag Irene Froelicher (FdP): Änderung Lastenausgleich Soziales vom 4. November 2009,

welche jeweils mit dem Wortlaut des Regierungsrates erheblich erklärt wurden, als erledigt abgeschlossen werden. Gleiches gilt für die Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte vom 4. Mai 2005, welche letztlich als Postulat überwiesen wurde.

4. Auswirkungen

Die Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem sowie von Schülerpauschalen bei der Volksschulfinanzierung hat folgende Auswirkungen.

4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen Kanton

Mit der Einführung von Schülerpauschalen bei der Volksschulfinanzierung ist mit deutlich geringerem administrativen Aufwand sowohl für die lokalen Schulträger als auch für den Kanton (Volksschulamt) zu rechnen (vgl. Ziffer 2.3).

Grundsätzlich erfolgt die Reform – mit dem Vorbehalt der Fortführung der Mittel aus der Übergangsfinanzierung, vgl. Ziffer 2.5.1.2 - kostenneutral für den Kanton. Die Mittel, welche in den jeweiligen Ausgleichsgefässen des Finanz- und Lastenausgleichs sowie als Schülerpauschalen in der Volksschule ausgerichtet werden, richten sich nach dem aktuellen Niveau.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Neben dem bereits unter Ziffer 4.1 erwähnten deutlich geringeren administrativen Aufwand für die kommunalen Schulträger, sind die weiteren Folgen aus den Ergebnissen zur Globalbilanz ersichtlich.

4.3 Wirtschaftlichkeit

Sowohl die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs als auch die Einführung der Schülerpauschalen richtet sich nach den Prinzipien einer wirtschaftlichen Erfüllung von öffentlichen Aufgaben.

4.4 Nachhaltigkeit

Über das Instrument des "Wirksamkeitsberichts" wird die Nachhaltigkeit der mit dieser Reform vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente sichergestellt, indem periodisch über deren Zielerreichung Rechenschaft abzulegen ist.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet zwei Beschlussesentwürfe.

Einerseits umfasst die Vorlage die Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden, welcher das neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden, eine Änderung des Gemeindegesetzes, eine Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich, Änderungen des Volksschulgesetzes und die Aufhebung des Gesetzes über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule beinhaltet (vgl. Ziffer 5.1).

Andererseits umfasst die Vorlage die Änderung von Kantonsratsverordnungen, welche die Änderung des Erlasses Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich und die Aufhebung des Erlasses Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbekämpfungskosten beinhaltet (vgl. Ziffer 5.2). Die Änderung bzw. die Aufhebung dieser Erlasse erfolgt in einem separaten Beschlussesentwurf, da hier nur das fakultative Referendum zum Tragen kommt.

5.1 Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG)

Das neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) stellt das Kernstück der vorliegenden Revision dar (vgl. Ziffer 5.1.1). In diesem Zusammenhang ergeben sich zudem Änderungen des Gemeindegesetzes (vgl. Ziffer 5.1.2.1), des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (vgl. Ziffer 5.1.2.2) sowie des Erlasses Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich (vgl. Ziffer 5.2.1).

Die Einführung von Schülerpauschalen in der Volksschulfinanzierung (Neuregelung des Staatsbeitragswesens an die Volksschule) wird neu im Volksschulgesetz selbst geregelt werden. Dies führt im Rahmen dieser Vorlage zur Änderung der bestehenden Gesetze im Volksschulbereich, das heisst einerseits zu einer Teilrevision des Volksschulgesetzes (vgl. Ziffer 5.1.2.3) sowie andererseits zur Aufhebung der Erlasse Gesetz über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule (vgl. Ziffer 5.1.2.4) und Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbekämpfungskosten (vgl. Ziffer 5.2.2).

5.1.1 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG)

Allgemeines

§ 1 Geltungsbereich

Die Bestimmung umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes. Es gilt einerseits für die explizit erwähnten Einwohnergemeinden und andererseits auch für die Einheitsgemeinden nach den §§ 193 – 196 des Gemeindegesetzes (vereinigte Einwohner- und Bürgergemeinden). Zudem umschreibt die Bestimmung den Regelungsbereich des Ressourcenausgleichs und der Lastenausgleiche.

§ 2 Ziele

Diese Bestimmung umschreibt die materiellen Ziele, welche durch den neuen Ressourcen- und Lastenausgleich erreicht werden sollen.

§ 3 Grundsätze

Diese Bestimmung nennt die Grundsätze, an welchen sich dieses Gesetz bei der Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs orientiert. Insbesondere wird die Trennung von Ressourcen und Lasten hervorgehoben.

Zudem sind die Grundsätze "wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung" sowie "leitbildgerechtes Verhalten" auch im § 24 erwähnt, welcher dem zuständigen Departement die Befugnis gibt, bei Verletzung dieser Grundsätze, Beiträge an die Gemeinden zu kürzen oder Abgaben von Gemeinden zu erhöhen.

Unter leitbildgerechtem Verhalten wird insbesondere die Orientierung einer Gemeinde an den Grundsätzen ihres gemeindeeigenen Leitbildes verstanden.

§ 4 Wirksamkeitsbericht

Der Wirksamkeitsbericht soll die konkreten Auswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs aufzeigen, insbesondere soll er Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der vergangenen Periode geben und mögliche Korrekturmassnahmen für die kommende Periode vorschlagen. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts gilt es u.a. bezüglich des Ressourcenausgleichs die Veränderungen im Pro-Kopf-Ergebnis des Steuerertrages zu prüfen. Aufgrund ihrer Bedeutung innerhalb eines kommunalen Finanzhaushalts sind zudem im Bereich Volksschule die Entwicklung der Kosten (respektive der Restkosten) und der Finanzierung mit Schülerpauschalen und im Bereich soziale Sicherheit die Kostenentwicklung und deren Wirkung auf die Gemeindehaushalte zu evaluieren. Der Wirksamkeitsbericht soll den Kantonsrat also in die Lage versetzen, erstens die Zielkonformität des NFA SO periodisch zu überprüfen und zweitens die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden bei Bedarf anzupassen.

Ressourcenausgleich durch Kanton und Gemeinden

§ 5 Zielsetzung und Instrumente

Die Bestimmung umschreibt die Zielsetzung des Ressourcenausgleichs und nennt als Instrumente den Disparitätenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden) und die Mindestausstattung (vertikaler Ausgleich durch den Kanton).

§ 6 – 8 Berechnungsgrundlagen

Als Berechnungsgrundlagen für den Ressourcenausgleich nennt § 6 das Staatssteueraufkommen (definiert in § 7) und die Wohnbevölkerung (definiert in § 8). Auf Verordnungsstufe wird zudem festzulegen sein, welche Steuerarten unter dem Begriff "Staatssteueraufkommen" fallen. Insbesondere ist zu regeln, ob weitere Betreffnisse zum Staatssteueraufkommen subsummiert werden (beispielsweise Erträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen von juristischen Personen) und so bei der Berechnung der Steuerkraft nach § 9 einbezogen werden können.

§ 9 Steuerkraft und Steuerkraftindex

Die Bestimmung definiert aufgrund der Berechnungsgrundlagen die Begriffe Steuerkraft und Steuerkraftindex (SKI). Der SKI dient als Grundlage zur Berechnung des Disparitätenausgleichs und der Mindestausstattung.

§ 10 Zweck und Funktionsweise (des Disparitätenausgleichs)

Der durch die Gemeinden finanzierte Disparitätenausgleich bezweckt die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu verringern.

Die Bestimmung unterteilt die Gemeinden in abgabepflichtige Gemeinden (SKI grösser als 100) und beitragsberechtigte Gemeinden (SKI kleiner als 100).

Die Reduktion der Differenz des SKI einer Gemeinde zum SKI von 100 erfolgt in einer Bandbreite von minimal 30 bis maximal 50 Prozenten. Dieser Prozentsatz wird jährlich vom Kantonsrat

bestimmt. Die Festlegung dieser Bandbreite ergibt sich aus den Erkenntnissen der Hauptstudie im Rahmen des Teilprojektes Ressourcenausgleich.

Die Berechnung des Disparitätenausgleichs erfolgt nach der Formel A des Anhanges.

§ 11 Zweck, Funktionsweise und Anspruchsvoraussetzungen (der Mindestausstattung)

Die durch den Kanton finanzierte Mindestausstattung soll den ressourcenschwächsten Gemeinden ein Minimum an Mitteln verschaffen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Anspruch haben alle Gemeinden, die einen SKI aufweisen, welcher unter einer jährlich durch den Kantonsrat festzulegenden Mindesthöhe innerhalb einer Bandbreite von 80 bis 100 liegt.

Die Berechnung der Mindestausstattung erfolgt nach der Formel B des Anhanges.

Lastenausgleiche durch den Kanton

§ 12 Zielsetzung und Instrumente

Diese Bestimmung umschreibt die Zielsetzung des Lastenausgleichs und nennt als Instrument den geografisch-topografischen (für Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten der Weite) und den soziodemografischen (für Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten der Nähe) Lastenausgleich sowie die Zentrumslastenabgeltung (nicht abgegoltene Leistungen der Zentren, welche diese zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen).

§ 13 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Gemeinden, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen Situation im Vergleich zu den übrigen Gemeinden besonders belastet sind, erhalten vom Kanton einen jährlichen Ausgleich.

Indikatoren für eine hohe Belastung sind eine überdurchschnittlich hohe Fläche pro Einwohner sowie eine überdurchschnittliche Strassenlänge pro Einwohner.

Dieser Beitrag wird nach der Formel C des Anhanges berechnet. Die Berechnungsformel ist so angelegt, dass nicht jede Abweichung der Indikatoren vom Mittelwert einen Anspruch auf einen Ausgleich entstehen lässt, sondern erst, wenn der entsprechende Indikator einen bestimmten Prozentwert über dem Mittelwert aller Gemeinden liegt.

§ 14 Soziodemografischer Lastenausgleich

Gemeinden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Situation im Vergleich zu den übrigen Gemeinden besonders belastet sind, erhalten vom Kanton einen jährlichen Ausgleich.

Indikatoren für eine hohe Belastung sind überdurchschnittlich hohe Anteile an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und der Anteil der Ausländerinnen und Ausländern an der übrigen Bevölkerung.

Für die Bestimmung der Höhe des Ausgleichs wird zudem der Anteil der jungen Bevölkerung (unter 20-jährige) einer Gemeinde herangezogen.

Dieser Beitrag wird nach der Formel D des Anhanges berechnet. Die Berechnungsformel ist so angelegt, dass nicht jede Abweichung der Indikatoren vom Mittelwert einen Anspruch auf einen Ausgleich entstehen lässt, sondern erst, wenn der entsprechende Indikator einen bestimmten Prozentwert über dem Mittelwert aller Gemeinden liegt.

§ 15 Zentrumslastenabgeltung

Da die Städte im Vergleich zu den übrigen Gemeinden überdurchschnittlich hohe Zentrumslasten im Aufgabenbereich Kultur und Freizeit aufweisen, erhalten sie für diese eine pauschale Abgeltung, welche die effektiven Lasten teilweise abdeckt.

Die Prozentanteile der einzelnen Städte werden jährlich durch den Kantonsrat geprüft und angepasst. Insbesondere aufgrund von Fusionen kann es angezeigt sein, eine Anpassung vorzunehmen.

§ 16 Dotation der Mittel

Der Kantonsrat legt jährlich die jeweiligen Grundbeiträge für die drei Lastenausgleiche fest. Als Grundlage für die Dotation und Verteilung der Mittel soll grundsätzlich ein jährliches Monitoring dienen. Zudem sind die Ergebnisse des letzten Wirksamkeitsberichts gemäss § 4 zu berücksichtigen.

sichtigen.
Die Mittel werden ohne Zweckbindung ausgerichtet.

Ausgleich bei Zusammenschlüssen

§ 17 Besitzstand und Projektpauschalen bei Fusionen

Diese Bestimmung lehnt sich an die §§ 30^{bis} und 30^{ter} des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich an.

Wie die bisherige, bezweckt auch die vorliegende Regelung finanzielle Nachteile, welche sich aufgrund von Fusionen innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichssystems ergeben, in der Regel für drei Jahre auszugleichen.

Weiter kann der Ausgleich für strukturell schwache Gemeinden während sechs Jahren gewährt werden und diesen Gemeinden können weitere besondere Beiträge für Projektkosten oder Vorbereitungsarbeiten, welche zu Zusammenschlüssen führen, pauschal ausgerichtet werden.

Auf Verordnungsstufe werden die Ausführungsbestimmungen über die Ausrichtung dieser Beiträge zu regeln sein. Insbesondere ist die Definition von strukturell schwachen Gemeinden zu regeln. Bisher wurde der Strukturstärkeindex in § 24^{bis} Absatz 2 der bisherigen Verordnung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich geregelt, wobei auf den doppelt gewichteten Steuerkraftindex, der relativen Bevölkerungsdichte und der Erreichbarkeit abgestellt wurde. Neu soll der Faktor Erreichbarkeit durch einen von der geographisch-topografischen Situation (vgl. geographisch-topografischer Lastenausgleich) einer Gemeinde abhängigen Faktor ersetzt werden. Damit kann die Umschreibung von strukturell schwachen Gemeinden auf der Logik des neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems angepasst werden.

Verfahren und Rechtspflege

§ 18 Umfang, Erfassung und Termine (der Datengrundlage)

Als Berechnungsgrundlagen werden insbesondere die Daten aus der Jahresrechnung der Gemeinden, die durchschnittliche Einwohnerzahl zweier Basisjahre sowie sämtliche weiteren im Gesetz genannten statistischen Quellen (insbesondere Gemeindeflächen, Gemeindestrassenlängen, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sowie Ausländerinnen und Ausländer pro Gemeinde) herangezogen.

Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe die Details regeln, so auch welche Jahre als Basisjahre jeweils herangezogen werden.

§ 19 Zusammensetzung und Wahl (der Finanz- und Lastenausgleichskommission)

Die Bestimmung regelt die Zusammensetzung und das Wahlprozedere der Finanz- und Lastenausgleichskommission (FILAKO). Grundsätzlich soll das bereits heute bestehende vorberatende Organ des Regierungsrates mit Kantons- und Gemeindevertreter weitergeführt werden. Aus Gründen der Vollzugsökonomie soll die FILAKO bezüglich Mitgliederzahl nicht mehr als acht Vertreter umfassen.

§ 20 Aufgaben und Kompetenzen (der Finanz- und Lastenausgleichskommission)

Die Bestimmung regelt die Aufgaben und Kompetenzen der Finanz- und Lastenausgleichskommission. Insbesondere nimmt sie Stellung zu der Festlegung der Steuerungsgrößen des Ressourcen- und Lastenausgleichs und zum Wirksamkeitsbericht gemäss § 4.

§ 21 Grundsatz (des Finanz- und Lastenausgleichsfonds)

Der Fonds finanziert sich insbesondere aus den Beiträgen der ressourcenstarken Gemeinden und des Kantons. Andererseits leistet er insbesondere die Beiträge an die ressourcenschwachen Gemeinden nach Massgabe der jeweiligen Ausgleichsfässer im Finanz- und Lastenausgleich.

§ 22 Limitierung und Verzinsung (des Finanz- und Lastenausgleichsfonds)

Die Bestimmung regelt die Limitierung des Fonds im Sinne eines Maximalbestandes nach oben. So ist vorgesehen, dass maximal 25 Prozent einer durchschnittlichen Jahreszahlung als Maximal-

bestand in diesem Fonds geüfnet werden können. Dies würde aufgrund der vorliegenden Finanzierungsvarianten eine Äufnung bis 17 Mio. Franken ermöglichen. Gelder, die u.a. auch zur Entlastung von Spitzenausgleichen oder zur Finanzierung von Besitzstandsregelungen für Gemeindefusionen (vgl. B+E Ziffer 2.2.3) und Zusammenschlüssen herangezogen werden. Da die Finanzierung sowohl mit Mitteln des Kantons auch als der Gemeinden bestritten wird, sollen die Fondsmittel verzinst werden.

§ 23 Berechnung (der Beiträge und Abgaben)

Die Bestimmung regelt, dass sämtliche nötigen Berechnungen durch das zuständige Departement vorgenommen und eröffnet werden. Innerhalb des Volkswirtschaftsdepartements ist das Amt für Gemeinden zuständig.

§ 24 Kürzung der Beiträge und Erhöhung der Abgaben

Absatz 1 dieser Bestimmung ermöglicht es dem Departement, Beiträge zu kürzen oder Abgaben zu erhöhen, falls bei einer Gemeinde bestimmte Sachverhalte nicht erfolgen. So sollen beispielsweise einer Gemeinde nach Buchstabe b der Gesetzesbestimmung Beiträge gekürzt werden können, wenn diese sich aufgrund einer Überschuldung unlauter verhält und trotzdem Investitionen im Wunschbedarf tätigt. Ebenfalls können Kürzungen von Beiträgen erfolgen oder Abgaben erhöht werden, wenn bestimmte Rechnungslegungsnormen nicht eingehalten werden, also beispielsweise die Verbuchung des Steuerertrags nicht sachgemäss erfolgt, so dass die Berechnungen zum Disparitätenausgleich entstellt sind. Die Details der genauen Sachverhalte sind als Ausführungsbestimmungen auf Stufe Verordnung zu bestimmen. Bevor das Departement einen Entscheid nach Absatz 1 fällt, ist die Finanz- und Lastenausgleichskommission anzuhören.

§ 25 Berichtigung der Beiträge und Abgaben

Die Bestimmung regelt die Berichtigung von Beiträgen oder Abgaben, wenn diese aufgrund unrichtiger Angaben oder Berechnungen bestimmt und ausbezahlt oder eingefordert wurden. Die Berichtigungen erfolgen nur, wenn die Eröffnung eines Beitrages oder einer Abgabe nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt.

§ 26 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten des Kantons werden dem Finanz- und Lastenausgleichsfonds nach Massgabe des tatsächlichen Aufwands belastet.

§ 27 Mindestzahlung

Der Mindestbetrag ist auf Verordnungsstufe festzulegen.

§ 28 Einspracherecht: Legitimation, Frist, Form und Inhalt

Diese Bestimmung regelt die Einsprachemöglichkeiten der Gemeinden.

§ 29 Beschwerderecht: Legitimation, Zuständigkeit und Frist

Die Bestimmung regelt das Beschwerderecht gegen Einspracheentscheide.

§ 30 Verwaltungsrechtspflegegesetz

Die Bestimmung regelt das Einsprache- und Beschwerdeverfahren und verweist dafür auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 31 Verordnung

Die Bestimmung regelt, dass der Regierungsrat die erforderliche Vollzugsverordnung, die Verordnung zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAV EG), erlässt.

Zudem ergibt sich daraus, dass der Regierungsrat die Kompetenz hat, widersprechende Verordnungen zu ändern oder aufzuheben.

§ 32 Werte für die ersten Vollzugsjahre

Diese Bestimmung regelt, dass sämtliche Werte, welche anschliessend jährlich durch den Kantonsrat festgesetzt werden, für das erste Vollzugsjahr ebenfalls durch diesen bestimmt werden.

§ 33 Überführung in den Finanz- und Lastenausgleichsfonds

Die Bestimmung regelt, dass die Mittel des bisherigen Finanzausgleichsfonds mit der Inkraftsetzung des Gesetzes in den neuen Finanz- und Lastenausgleichsfonds überführt werden.

§ 34 Härtefallausgleich: Zielsetzung und Instrument

Diese Bestimmung stellt während der ersten vier Vollzugsjahre einen "sanften" Übergang vom bisherigen auf das neue System sicher.

Dieser Ausgleich wird durch die Gemeinden selbst finanziert.

Die Ausführungsbestimmungen sind auf Verordnungsebene zu regeln.

§ 35 Besitzstandsregelung für altrechtliche besondere Beiträge

Diese Bestimmung soll eine Schlechterstellung aufgrund des Systemwechsels von Gemeinden, welche im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes noch Ansprüche auf altrechtliche besondere Beiträge haben, vermeiden.

§ 36 Hängige Verfahren Investitionsbeitragswesen

Die Bestimmung regelt, dass sich die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes hängigen Verfahren um Investitionsbeiträge nach dem Gesetz über den Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984 und den entsprechenden Verordnungen richten. Zuständig für diese Entscheide ist jedoch die neue Finanz- und Lastenausgleichskommission.

Der Anspruch auf altrechtliche Investitionsbeiträge erlischt jedoch nach fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes.

§ 37 Berechnungen

Die Bestimmung regelt, dass sämtliche sich aufgrund der Übergangsbestimmungen ergebenden Berechnungen durch das zuständige Departement vorgenommen werden. Innerhalb des Wirtschaftsdepartements ist das Amt für Gemeinden zuständig.

Zudem ist das Amt für Gemeinden dafür zuständig, dass die altrechtlichen Regelungen während der Übergangsfristen korrekt angewendet werden.

5.1.2 Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze

5.1.2.1 Gemeindegesetz

§ 190^{bis} I.^{bis} Staatsbeitrag

Neu wird in Absatz 3 für den Begriff der strukturell schwachen Einwohnergemeinden auf die Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden und nicht mehr auf die Gesetzgebung über den direkten Finanzausgleich verwiesen.

5.1.2.2 Gesetz über den direkten Finanzausgleich

Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom XX XXXXX XXXX

Dieser Untertitel ist zur Regelung der Übergangsbestimmungen, die sich aus den vorliegenden Gesetzesanpassungen ergeben, neu einzufügen.

§ 98^{bis} Geltungsbereich

Dieser Paragraph ist neu einzufügen.

Er bestimmt, dass mit dem Inkrafttreten des FILAG EG das Gesetz über den direkten Finanzaus-

gleich für die Einwohnergemeinden (und die Einheitsgemeinden) keine Geltung mehr hat. Gleich wird auf Verordnungsstufe mit der Verordnung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich und der Verordnung über die Festsetzung von Kosteneinheiten im direkten Finanzausgleich vorzugehen sein.

Dies hat im Umkehrschluss zur Konsequenz, dass die drei genannten Erlasse nur noch den Finanzausgleich der Kirchgemeinden regeln, soweit darin Bestimmungen betreffend die Kirchgemeinden enthalten sind.

5.1.2.3 Volksschulgesetz (VSG)

Einleitenden Bemerkungen

Die eigentliche Schülerpauschale ist im neuen Titel "4.2. Finanzierung" des VSG geregelt. Die übrigen Anpassungen ergeben sich aus systematischen Umstellungen und Begriffspräzisierungen oder –anpassungen, welche aufgrund des Einfügens der Schülerpauschale nötig geworden sind.

Allgemeine Bestimmungen (bisheriger, unveränderter Titel)

§ 5 Schulträger

In Absatz 1 wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Einwohnergemeinde" ersetzt.

Zudem wurde in Absatz 1 die Änderung per 1. Januar 2014 im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) bereits berücksichtigt.

§ 6 Begriffsbezeichnungen

Absatz 2 ist aufzuheben.

Der Begriff der Schulgemeinde wird aufgehoben, da er in der Gemeindegesetzgebung nicht existiert. Zudem wurde das Konstrukt der Schulgemeinde im Kanton Solothurn – anders als bspw. in Zürich - nie realisiert. Deshalb soll der Begriff durch Schulträger ersetzt werden.

§ 7 Unentgeltlichkeit der Volksschule

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Schulgemeinden" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

§ 13^{bis} Schule als pädagogisches Dienstleistungsunternehmen

Im Absatz 2 wurde der Teilsatz "Schulgemeinde oder eines Schulkreises" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

§ 14 Schulräume und –anlagen

In den Absätzen 1 und 2 wurde der Begriff "Schulgemeinde" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt und in Absatz 1 die Genehmigung der Baupläne durch das Volksschulamt aufgehoben.

§ 15 Schulbibliotheken

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Schulgemeinden" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

Zudem ist Absatz 2 aufzuheben, da der Aufbau abgeschlossen ist und der Regierungsrat keine Anstossfinanzierungskompetenz mehr haben muss.

§ 16 Schulpsychologischer Dienst und kinderpsychiatrische Betreuung; schulärztlicher Dienst und Schulzahnpflege

In Absatz 2 wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Einwohnergemeinde" ersetzt.

§ 17 Musikunterricht

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Beiträge an den Musikunterricht sind neu im § 47^{sexies} geregelt.

Schüler (bisheriger, unveränderter Titel)

§ 20^{ter} Schulort

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen, da diese Regelung sachlogisch dem Titel "Schüler" zuzuordnen ist.

Er entspricht materiell den bisherigen Paragraphen 45 und 46.

24^{ter} b) Massnahmen

In Absatz 3 Buchstabe c wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Einwohnergemeinde" ersetzt.

24^{sexies} e) Prävention

Der Begriff "Gemeinde" wurde durch den Begriff "Einwohnergemeinde" ersetzt.

Schularten (bisheriger, unveränderter Titel)

§ 36^{ter} Kosten

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Kostentragung der Speziellen Förderung ist neu im § 47^{bis} und § 47^{ter} geregelt.

§ 37^{quinquies} Kosten

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Kostentragung der Sonderpädagogik ist neu im § 44^{quater} geregelt.

§ 37^{novies} Kosten

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Kostentragung der pädagogisch-therapeutischen Angebote ist neu im § 44^{quinquies} geregelt.

Schulträger und Finanzierung

Dieser Titel ist anzupassen.

Der Begriff "Schulgemeinden und Schulkreise" wurde durch den Begriff "Schulträger" ersetzt. Zudem wurde der Titel um den Teilbereich "Finanzierung" erweitert.

Schulträger

Dieser Untertitel ist neu einzufügen, um innerhalb des Haupttitels eine Abgrenzung zum folgenden Untertitel "Finanzierung" zu haben.

§ 40 Schulträger

Hier wurde bei der Sachüberschrift der Begriff "Schulgemeinde" durch "Schulträger" ersetzt. Im Absatz 1 wurde präzisiert, dass Schulträgerschaften entweder Einwohnergemeinden oder Schulkreise sind.

Indem der Kanton als zusätzlicher Schulträger aufgeführt wurde, wurde in Absatz 1 zudem die Änderung per 1. Januar 2014 im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) bereits berücksichtigt.

§ 41 Bildung eines Schulkreises

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Gemeinde" durch "Einwohnergemeinde" ersetzt.

Absatz 2 wurde in Anlehnung an das Gemeindegesetz dermassen präzisiert, dass der Zusammenschluss durch einen "öffentlich-rechtlichen" Vertrag erfolgen kann.

Im Absatz 3 wurde präzisiert, dass der Zweckverband erst nach der Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat Rechtspersönlichkeit erlangt.

§ 42 Kostentragung und Anforderungen

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Gemeinde" durch "Einwohnergemeinde" ersetzt.

Im Absatz 2 wurde der Begriff "Statuten" hinzugefügt, da Zweckverbände ihre Rechtspersönlichkeit aus Statuten (und nicht aus Verträgen) ableiten.

§ 43 Anordnung der Schulkreisbildung

In den Absätzen 1 und 2 wurde der Begriff "Gemeinden" durch "Einwohnergemeinden" ersetzt.

§ 44 Vertragliche Zusammenarbeit ohne Schulkreisbildung

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Einwohnergemeinden" anstelle "Gemeinde" eingefügt. Zudem wurde der Absatz, ohne materielle Anpassungen, umformuliert.

§ 44^{bis} Sekundarschule P

Absatz 1 wurde begrifflich (Schulträger) angepasst.

Finanzierung

Dieser Untertitel ist neu einzufügen. Darin sind nun sämtliche Finanzierungsvorschriften (insbesondere die neu geregelten Schülerpauschalen) zusammengefasst, damit diese besser auffindbar sind.

Grundsatz

Diese Überschrift ist neu einzufügen, damit eine saubere Gliederung innerhalb des Untertitels "Finanzierung" möglich ist.

§ 44^{ter} Kostentragung Regelschule

Dieser Paragraph ist neu einzufügen.

Absatz 1 legt den Grundsatz der Schulfinanzierung fest.

Im Absatz 2 wird das neue Kostenbeteiligungssystem durch den Kanton (Schülerpauschalen) neu im Volksschulgesetz verankert. Die Kostenbeteiligung des Kantons war bisher im aufzuhebenden Lehrerbesoldungsgesetz geregelt. Die Definition der für die AHV-Beitragspflicht massgebenden Bruttolöhne ergibt sich aus Art. 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946¹.

Weder Kanton noch Schulträgerschaften sind verpflichtet, Kosten für die Privatschulung zu tragen. Dieser Grundsatz wird nun explizit im Absatz 3 aufgenommen. Wie bisher dürfen sich Schulträgerschaften freiwillig an Privatschulkosten beteiligen (vgl. Dornach und Solothurn), der Kanton beteiligt sich hingegen nicht.

§ 44^{quater} Kostentragung Sonderpädagogik

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er entspricht materiell dem bisherigen § 37^{quinqüies} und präzisiert, dass auch die Leistungen gemäss § 37^{quater} vom Kanton getragen werden.

Die Projektorganisation und der VSEG sind der Auffassung, dass die Regelung in Absatz 1, dass die Einwohnergemeinden unter sich einen Lastenausgleich organisieren, nicht praktikabel ist. Da es sich hierbei jedoch nicht um ein NFA-relevantes Thema handelt, ist dies im Rahmen dieser Vorlage nicht anzupassen. Eine Anpassung soll im Rahmen der Vorlage betreffend die Spezielle Förderung erfolgen.

§ 44^{quinqüies} Kostentragung pädagogisch-therapeutische Angebote

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er entspricht materiell dem bisherigen § 37^{novies}.

¹ SR 831.10

§ 45 Schulort, a) Grundsatz

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Der Schulort ist neu im § 20^{ter} geregelt.

§ 46 b) Sonderregelung für einzelne Schüler

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Sonderregelung für einzelne Schüler ist neu im § 20^{ter} geregelt

§ 47 Schulgeld der Gemeinde

Dieser Paragraph ist aufzuheben.

Die Thematik "Schulgeld der Gemeinden" ist neu im § 47^{quater} unter der Überschrift "Auswärtiger Schulbesuch" geregelt.

Beiträge des Kantons und der Schulträger

Diese Überschrift ist neu einzufügen und beinhaltet das eigentliche Kernstück der vorliegenden Anpassungen des VSG.

§ 47^{bis} Schülerpauschalen

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

In Absatz 1 ist geregelt, dass die Schülerpauschalen die zentralen Kostenfaktoren für die Volksschulbildung enthalten. Veränderungen eines oder mehrerer Faktoren führen automatisch zu veränderten Pauschalen. So kann sichergestellt werden, dass bei Schulentwicklungen die daraus resultierende Kostenentwicklung jeweils parallel erfolgt und die Kostenbeteiligung des Kantons dieser Dynamik folgt. Mit dieser Mechanik kann die grösstmögliche Transparenz erzielt werden. Absatz 2 nennt die Berechnungsgrundlagen, aus welchen sich die Grundpauschale zusammensetzt.

Buchstabe a: Für die Berechnung dient ausschliesslich die indexierte reguläre Lohnklasse und nicht der Durchschnitt der eingesetzten Lehrpersonen (Lehrpersonen ohne entsprechende Ausbildung sind effektiv tiefer eingestuft). Die Lohnentwicklung wirkt sich somit direkt auf die Gesamtkosten und somit auch auf die Pauschalen aus.

Buchstabe b: Für den kantonal durchschnittlichen Erfahrungszuschlag gilt die Erfahrungsstufe 14 des für die Lehrerschaft gültigen Erfahrungsstufensystems E1 bis E17.

Buchstabe c: Ein Vollpensum umfasst 29 Lektionen und ist im GAV geregelt. Eine Änderung des Lektionenpensums für ein 100 Prozent-Stelle wirkt sich somit direkt auf die Gesamtkosten und damit auch auf die Pauschalen aus.

Buchstabe d: Die Lohnkosten messen sich nicht am Schülerpensum, sondern an den erteilten Lektionen gemäss Lektionentafel pro Klasse. Beispiel: An einer 1. Primarklasse haben die Schüler 21 Lektionen, es werden aber 33 Lektionen erteilt. Darin eingeschlossen sind Schichtlektionen und das Werken in Halbklassen. Veränderungen in der Lektionentafel, der Schichtlektionen usw. wirken sich somit direkt auf die Gesamtkosten und damit auch auf die Pauschalen aus.

Buchstabe e: Die Abteilungsrichtgrössen sind eine zentrale Steuerungsgrösse. Kleinere Abteilungsgrössen führen zu mehr Kosten und somit zu grösseren Pauschalen. Überwiesene politische Vorstösse, welche geänderte Klassengrössen verlangen, wirken sich somit direkt auf die Pauschalen aus.

Buchstabe f: Die Schulleitungspauschale beträgt derzeit 612.12 Franken (Stand 1. Januar 2012) und wird der Teuerung angepasst. Im aufzuhebenden Lehrerbesoldungsgesetz war diesbezüglich bisher in § 7^{ter} Absatz 1 Buchstabe i geregelt, dass die Entschädigung für Schulleiter vom Regierungsrat geordnet wird. Dieser Grundsatz wird im Zuge der Bereinigung von Verordnungen gestützt auf die vorliegenden Gesetzesänderungen auf Verordnungsstufe erneut festzuhalten sein.

Buchstabe g: Zur Grundausstattung der Speziellen Förderung werden derzeit 25 Lektionen pro 100 Schüler gesprochen. Diese werden in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz festgelegt. Eine Veränderung wirkt sich direkt auf die Gesamtkosten und somit auch auf die Pauschalen aus. Änderungen eines oder mehrerer der aufgeführten Bemessungskriterien führt zu einer unmittelbaren Kostenveränderung bei den Einwohnergemeinden und dem Kanton. Für politi-

sche Forderungen für die eine oder andere Änderung in die eine oder andere Richtung können mit dem neuen System direkt - basierend auf dem aktuellsten Planungsgerüst der Schulträger – die finanziellen Auswirkungen aufgezeigt werden. Dadurch wird die Kostentransparenz deutlich erhöht.

Absatz 3 nennt die Bereiche, für welche die Lektionenpauschalen gelten. Neben der Grundausstattung der Schule, die pauschaliert werden kann, sind unplanbare Lektionen, die insbesondere auf strukturelle Besonderheiten beruhen, ein nicht unerheblicher Kostenfaktor. Deshalb sind diese Lektionen, die aus einem individuellen Anspruch heraus entstehen, durch das Volksschulamt zu bewilligen und zusätzlich in den Schülerpauschalen zu berücksichtigen.

Buchstabe a: Massgeblich sind die tatsächlich benötigten, vom Volksschulamt bewilligten, Lektionen.

Buchstabe b: Massgeblich sind die tatsächlich benötigten, vom Volksschulamt bewilligten, Lektionen.

Buchstabe c: Besonders belastete Gemeinden erhalten im begründeten Einzelfall durch das Volksschulamt bewilligte Mehrlektionen über die Grundausstattung hinaus.

Buchstabe d: Zurzeit sind dies Koordinationslektionen für die Spezielle Förderung. Diese sind in der Vollzugsverordnung geregelt und benötigen keine Bewilligung durch das Volksschulamt.

Absatz 4 setzt die Zuständigkeit für die Festlegung des Beitragsprozentsatzes des Kantons an die ermittelten Schülerpauschalen fest. Der Massgebliche Beitragssatz leitet sich aus der Globalbilanz des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden ab. Er kann für allfällige Korrekturen zwischen den Belastungen der Einwohnergemeinden und des Kantons dienen.

Absatz 5 regelt die Berechnung der Schülerpauschalen. Veränderungen haben jeweils unmittelbare Auswirkung auf die Kostensituation des Kantons und der Einwohnergemeinden. Deshalb werden die Schülerpauschalen jährlich berechnet. Die bisherige jährliche Festsetzung der Klassifikation durch den Regierungsrat entfällt.

§ 47^{ter} Finanzierung der Logopädie und Psychomotorik

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er entspricht wörtlich dem bisherigen § 36^{ter} Absatz 1.

§ 47^{quater} Auswärtige Schulbesuche

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er regelt neu umfassend die Verrechnung der innerkantonalen und ausserkantonalen auswärtigen Schulbesuche.

§ 47^{quinquies} Weiterbildung

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er entspricht wörtlich dem bisherigen § 67 Absatz 2.

§ 47^{sexies} Freiwilliger, kommunaler Musikunterricht

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Der freiwillige, kommunale Musikunterricht war im bisherigen § 17 geregelt. Die vorliegende Regelung ist differenzierter.

Absatz 1 regelt den Grundsatz. Neu werden die Beiträge dem Ausbaustandard und der Teuerung gemäss KRB SGB_055/2012 vom 7. November 2012 (Streichung Sparmassnahme) angepasst.

Absatz 2 regelt, dass die Musikschulpauschale, analog der Schülerpauschale, jährlich durch den Regierungsrat festgelegt wird.

§ 48 Unterkunfts- und Verpflegungskosten

Absatz 1 wurde dermassen angepasst, dass sich der Kanton mit "pauschalieren" Beiträgen an den Kosten beteiligt, was der heutigen Praxis entspricht. Zudem wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Einwohnergemeinde" ersetzt.

Finanzplanung, Auszahlung und Abrechnung

Diese Überschrift ist neu einzufügen, damit eine klare Gliederung innerhalb des Untertitels "Finanzierung" möglich ist.

§ 48^{bis} Planungsprozess

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Absatz 1 regelt den Grundsatz. Aufgrund des neuen Schülerpauschalensystems reduziert sich der Pensenplanungsprozess auf die Planung der Schüler pro Schul- und Klassenstufe. Eine rol-lende Planung erhöht die Planungssicherheit der Schulträger.

Absatz 2 zeigt auf, für welche Vorgänge die fachliche Leistungsvereinbarung gemäss Absatz 1 als Grundlage dient. Die Planungszahlen generieren Auswertungen, welche direkt den Schulträ-ger und dem Kanton für ihre Budget- und Finanzplanungen - nach einheitlichem Ansatz - die-nen.

Absatz 3 soll eine zeitgerechte Planung sicherstellen. Eine zeitgerechte Ausrichtung der Staats-beiträge ist nur möglich, wenn die dafür nötigen Daten fristgerecht eintreffen.

§ 48^{ter} Akontozahlungen und Abrechnung

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Absatz 1 schafft eine gesetzliche Grundlage für Akontozahlungen. In der bisherigen Gesetzge-bung gab es keine Grundlage für Akontozahlungen. Mit drei Akontozahlungen kann die Liqui-dität der Gemeinden verbessert werden.

Absatz 2 regelt die definitive Jahresabrechnung. Im Rahmen des Schulreportings werden die ef-fektiven Schülerzahlen und die schulträgerspezifisch gesprochenen Lektionen, die nicht in der Grundausrüstung enthalten sind, erhoben. Die Daten dienen zur Endabrechnung für das lau-fende Kalenderjahr.

Absatz 3 regelt die Erhebung.

Absatz 4 regelt die Abrechnungsmodalitäten.

Lehrer (bisheriger, unveränderter Titel)

Anstellungsverhältnis der Lehrer und Schulhilfen

Dieser Untertitel ist dermassen zu erweitern, dass er nun das gesamte Anstellungsverhältnis von Lehrern und Schulhilfen umfasst.

§ 51^{bis} Grundsatz

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Absatz 1 verweist auf das Gesetz über das Staatspersonal als subsidiäres Recht. Arbeitgeberin der Lehrpersonen sind die Schulträger. Die Anstellungsverhältnisse werden wie bisher durch die Staatspersonalgesetzgebung geregelt, soweit nicht die Volksschulgesetzgebung eine andere Regelung vorsieht und verweist auf den Gesamtarbeitsvertrag. Die Anwendbarkeit des Gesamt-arbeitsvertrags war im bisherigen Lehrerbesoldungsgesetz festgelegt. Mit der Aufhebung dieses Gesetzes wird diese Regelung in das Volksschulgesetz integriert.

Absatz 2 regelt den Einbezug des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden. Das bisheri-ge Lehrerbesoldungsgesetz sicherte den Einwohnergemeinden als Schulträger die Mitwirkung in den Verhandlungen zum Gesamtarbeitsvertrag zu. Dieses Mitwirkungsrecht wird nun im Volks-schulgesetz geregelt.

§ 53 Anstellungsbehörde

Dieser Paragraph ist aufzuheben, da die Anstellungskompetenz in Absatz 1 bereits in § 78^{ter} gere-gelt ist.

Das Notrecht gemäss Absatz 2 ist nicht mehr zeitgemäss und schwächt die lokale Schulführung und ist deshalb aufzuheben.

§ 54 Probezeit und Kündigung während der Probezeit

Dieser Paragraph ist aufzuheben, da diese Thematik bereits im Gesamtarbeitsvertrag geregelt ist.

§ 56^{bis} Anrechnung von Erfahrungsjahren

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Die im Lehrerbesoldungsgesetz verwendete Begrifflichkeit wird vom Staatspersonalgesetz übernommen. Dadurch lassen sich Verwechslungen vermeiden. Deshalb wird der Begriff "Dienstjahr" durch den Begriff "Erfahrungsjahr" ersetzt.

Absatz 1 regelt, was für die Berechnung des Erfahrungszuschlages angerechnet wird. Die Berechnung des Erfahrungszuschlages weicht von derjenigen des Staatspersonals ab. Ein Änderungsantrag des Regierungsrates für eine Regelung innerhalb des Gesamtarbeitsvertrags hat der Kantonsrat mit KRB RG 202b/2012 vom 24. Januar 2012 abgelehnt. Somit muss die unterschiedliche Handhabung für Lehrpersonen im Gesetz geregelt werden. Neu werden auch Schulleitungserfahrungen für die Festsetzung der Erfahrungsjahre angerechnet.

Beendigung des Anstellungsverhältnisses von Lehrkräften

Dieser Untertitel ist aufgrund des erweiterten vorherigen Untertitels aufzuheben.

§ 59 Verweis auf die Staatspersonalgesetzgebung

Dieser Paragraph ist aufzuheben, da diese Verweisung bereits im Gesamtarbeitsvertrag enthalten ist.

§ 59^{bis} Altersgrenze

Dieser Paragraph ist aufzuheben, da diese Thematik bereits im Gesamtarbeitsvertrag geregelt ist.

§ 67 Weiterbildungspflicht und –kosten

Absatz 2 ist aufzuheben.

Die Verteilung der Weiterbildungskosten ist neu im § 47^{quinquies} geregelt.

Behörden und Rechtspflege (bisheriger, unveränderter Titel)**Behörden der Einwohnergemeinden**

In diesem Untertitel ist der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Einwohnergemeinde" zu ersetzen.

§ 71 Zuständigkeit

Im Absatz 1 wurde der Begriff "Schulgemeinde" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

§ 72 Aufgaben

In Absatz 1 Buchstabe a wurde der Begriff "Schulgemeinde" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

In Absatz 1 Buchstabe l wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Teilsatz "Einwohnergemeinde beziehungsweise Schulkreis" ersetzt.

§ 72^{bis} Aufgabenerfüllung

In Absatz 1 wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

Behörden des Kantons (bisheriger, unveränderter Untertitel)**§ 79 Aufgaben**

In Absatz 3 wurde der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Schulträger" ersetzt.

Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom XX XXXXX XXXX

Dieser Untertitel ist zur Regelung der Übergangsbestimmungen, die sich aus den vorliegenden Anpassungen ergeben, neu einzufügen.

§ 101 Auflösung des Klassifikationsfonds

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Wurde der im Lehrerbesoldungsgesetz festgelegte Gesamtanteil des Kantons an den Lehrerbesoldungskosten nicht erreicht oder überschritten, war bisher die Differenz in den folgenden Jahren bei der Festlegung der prozentualen Staatsanteile zu berücksichtigen. Dieser Prozess wurde über eine Fondsrechnung gesteuert. Mit der Aufhebung der Klassifikation ist dieser Fonds aufzulösen und bei positivem Saldo in den neuen Finanz- und Lastenausgleichsfonds zu überführen. Die letztmalige Klassifikation erfolgt 2014. Ausgleichszahlungen für Fusionsgemeinden aus der Klassifikation trägt ab 2015 der neue Finanz- und Lastenausgleich.

Absatz 1 regelt den Grundsatz und Absatz 2 den Zeitpunkt der Fondsauflösung.

§ 102 Beitragsprozentsatz des Kantons an die ermittelten Schülerpauschalen für die ersten Vollzugsjahre

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen und regelt die Zuständigkeit für die erstmalige Festlegung des Beitragsprozentsatzes des Kantons an die ermittelten Schülerpauschalen.

§ 103 Ausgleichsbeiträge an die altrechtlichen Staatsbeiträge bei Gemeindefusionen für drei Jahre ab Inkraftsetzung

Dieser Paragraph ist an dieser Stelle neu einzufügen.

Er regelt den Grundsatz der genannten Ausgleichsbeiträge. Nach der bisherigen Rechtsgrundlage erhielten fusionierte Einwohnergemeinden Ausgleichszahlungen zugesprochen, wenn bei der Neufestsetzung der Klassifikation eine Schlechterstellung resultierte. Die vorliegende Bestimmung stellt sicher, dass dieser Ausgleich während einer Übergangsfrist von drei Jahren weiterhin gewährt und somit der Übergang in das neue System sichergestellt wird. Innerhalb des Volkswirtschaftsdepartements ist das Amt für Gemeinden zuständig. Zudem ist Amt für Gemeinden dafür zuständig, dass die altrechtlichen Regelungen während der Übergangsfrist korrekt angewendet werden.

Sofern die NFA SO per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt wird, fallen unter diese Regelung gemäss heutigem Kenntnisstand im Zeitraum 2012 – 2014 die vier Fusionsprojekte Aeschi-Steinhof, Lüsslingen-Nennigkofen, Drei Höfe und Buchegg. Nach den vorliegenden Modellrechnungen sind die Kosten für allfällig zu leistende Ausgleichsbeiträge nach § 103 unbeachtlich.

5.1.2.4 Gesetz über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule

Im Gesetz über die Besoldung der Lehrkräfte der Volksschule vom 8.12.1963¹ (Lehrerbesoldungsgesetz; LBG) wird folgendes geregelt:

- (1) Den Grundsatz der staatlichen Kostenbeteiligung an die AHV-pflichtigen Löhne²,
- (2) den staatlichen Anteil (Beitragsatz), an die Gesamtkosten gemäss (1),
- (3) das anzuwendende Kostensplitting unter den Einwohnergemeinden für die Besoldungskosten,
- (4) die Mechanik des Lastenausgleichs (indirekter Finanzausgleich) mit Verteilschlüssel und Klassifikation und
- (5) die Besonderheiten für Anstellungsverhältnisse der Volksschullehrerschaft.

Künftig wird das Staatsbeitragswesen nicht mehr in einem gesonderten Gesetz geregelt, sondern direkt im Volksschulgesetz (VSG) vom 14.9.1969³. Der Grundsatz (1), was subventioniert wird und zu welchem Beitragsatz (2) ist zwingend ins VSG aufzunehmen. Der Beitragsatz wird neu in Abhängigkeit zur Globalbilanz des gesamten Finanz- und Lastenausgleichs gestellt.

Lehrpersonen sind kommunale Angestellte, das Staatspersonalgesetz gilt als subsidiäres Recht. Damit die Lehrerschaft und die Einwohnergemeinden im Gesamtarbeitsvertrag eingebunden bleiben, müssen diese Regelungen – soweit nicht in der Staatspersonalgesetzgebung bereits geregelt - ins VSG integriert werden.

¹ BGS 126.515.851.1

² tatsächlich erteilte und subventionsberechtigte Lektionen

³ BGS 413.111

Die nach Steuerkraft der Gemeinde abgestufte Subventionierung der Besoldungskosten der Lehrkräfte (4) durch den Kanton wird durch die Einführung einer Schülerpauschale ersetzt.

Die Vorgabe des Kostensplittings unter den Einwohnergemeinden (3) wird im neuen System nicht mehr benötigt und fällt weg.

5.2 Änderung bzw. Aufhebung von Kantonsratsverordnungen im Zusammenhang mit dem FILAG EG

5.2.1 Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich

§ 1

Dieser Paragraph ist aufzuheben, da dieser einzig Steuerungsgrössen betreffend die Einwohnergemeinden nach dem bisherigen Finanzausgleichssystem enthält.

§ 2

Dieser Paragraph wurde dermassen angepasst, dass die Mindestzahlung von 100 Franken im Finanzausgleich nicht mehr für alle Gemeindearten, sondern nur noch für die Kirchgemeinden gilt, da für die Einwohnergemeinden eine entsprechende Regelung auf Verordnungsstufe der neuen Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden zu treffen sein wird.

5.2.2 Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrbesoldungskosten

Der kantonsrätliche Verteilungsschlüssel für die Lehrpersonenbesoldung vom 21.9.1988¹⁾ regelt die Umsetzung der Klassifikation gemäss § 6 LBG.

Um allfällige Verluste in der Lehrbesoldungssubvention bei Gemeindefusionen abzufedern, gewährt der Regierungsrat Ausgleichszahlungen (RRB 2011/2110 vom 27. September 2011) an die fusionierte Gemeinde im Umfang der vor der Fusion unabhängigen einzelnen Gemeinden. Diese Ausgleichszahlungen werden über die Klassifikation zur Lehrbesoldung (§ 6 des Verteilungsschlüssels) gesteuert und für maximal drei Jahre gesprochen.

Mit dem neuen Finanz- und Lastenausgleich und gleichzeitiger Einführung von Schülerpauschalen wird die bisherige Rechtsetzung zur Lehrbesoldung aufgehoben. Der zur Feinsteuerung benötigte Klassifikationsfonds (§ 6 des Verteilungsschlüssels) wird auf diesen Zeitpunkt dem neuen Finanz- und Lastenausgleichsfond überwiesen. Die Ausgleichszahlungen für die Jahre 2015 bis 2017 erfolgen dann über das Volkswirtschaftsdepartement. In der Klassifikation 2014 sind allfällige Fusionen zu berücksichtigen.

6. Rechtliches

6.1 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) und Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze

Erlasse und Änderungen von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitgliedern beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

¹ BGS 126.515.855.11

6.2 Änderung bzw. Aufhebung von Kantonsratsverordnungen im Zusammenhang mit dem FILAG EG

Alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen (50, Versand Mitglieder Leitorgan und Projektgruppe Technik)

Departemente

Kuno Tschumi, Präsident VSEG, c/o Gemeindeverwaltung, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Geschäftsstelle (VSEG), Postfach, 4528 Zuchwil

Ecoplan AG, Dr. Michael Marti, Monbijoustrasse 14, CH-3011 Bern

Dr. rer. pol. Dr. h.c. René L. Frey, Gellertstrasse 18, 4052 Basel

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)

BGS

GS

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

8. Glossar

Begriff	Erläuterung
Disparitätenausgleich	Unter dem Disparitätenausgleich versteht man den Ausgleich zwischen den Gemeinden, die eine unterschiedliche Steuerkraft aufweisen ("horizontaler Ausgleich").
Geografisch-topografischer Ausgleich	Der geografisch-topografische Ausgleich berücksichtigt, dass Einwohnergemeinden, welche eine ungünstige Lage haben, gewisse Dienstleistungen teurer bereitstellen müssen ("Kosten der Weite").
Härtefallausgleich	Unter dem Härtefallausgleich versteht man einen Abfederungsmechanismus beim Übergang von einem bisherigen zu einem neuen System. Konkret bedeutet dies, dass sowohl Gewinner wie Verlierer eines Systemwechsels nicht von Beginn weg die vollständigen Effekte des neuen Systems erhalten bzw. tragen müssen.
Jugendkoeffizient	Bei denjenigen Gemeinden, welche eine Abgeltung aus dem soziodemografischen Ausgleich erhalten, wird zusätzlich ein Jugendkoeffizient berücksichtigt. Dieser ist so definiert, dass Gemeinden, deren Anteil an unter 20-jährigen unterhalb eines gewissen Anteils an der Bevölkerung liegt, einen tieferen Jugendkoeffizienten aufweisen, was sich auf die Berechtigung des soziodemografischen Lastenausgleichs auswirkt.
Median	Unter dem Median versteht man diejenige Zahl, die an der mittleren Stelle steht, wenn man die Werte nach der Grösse sortiert.
Mindestausstattung	Die Mindestausstattung wird so definiert, dass ein bestimmter Anteil der durchschnittlichen Steuerkraft allen Gemeinden zur Verfügung stehen soll. Für die Finanzierung der Mindestausstattung ist der Kanton nach dem Disparitätenausgleich zuständig ("vertikaler Ausgleich").
Steuerkraft (SK)	Die Steuerkraft einer Gemeinde ist das Verhältnis ihres Staatssteueraufkommens zu ihrer Einwohnerzahl.
Steuerkraftindex (SKI)	Der Steuerkraftindex einer Gemeinde ist das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis ihrer Steuerkraft zur Steuerkraft des Staates.
Soziodemografischer Ausgleich	Der soziodemografische Ausgleich berücksichtigt, dass Einwohnergemeinden, in welchen die sogenannten A-Faktoren (Arbeitslosigkeit, Ausländer, Arme, Alleinerziehende) verstärkt auftreten, zusätzliche Kosten zu tragen haben ("Kosten der Nähe").
Staatssteueraufkommen (SSA)	Das Staatssteueraufkommen einer Gemeinde ist die Summe der Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen aus dieser Gemeinde bei einem Steuerfuss von 100 Prozent.
Zentrumslasten (Spillovers)	Bei den Zentrumslasten geht es um die nicht abgegoltenen Leistungen der Zentren, welche diese Gemeinden zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen.

9. Anhang Ergebnisse (Globalbilanz)

9.1 Ergebnisse 2009 – 2011, in Prozent Staatssteueraufkommen

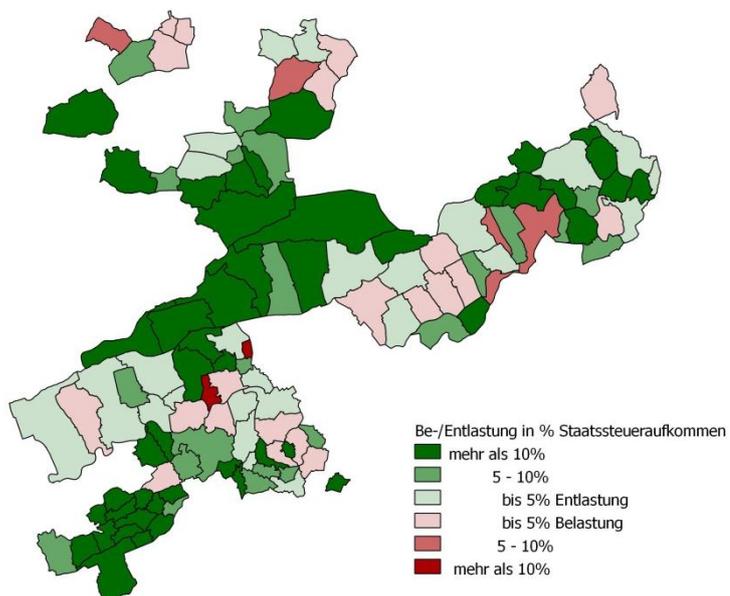


Abbildung 11: Variante 1, in Prozent Staatssteueraufkommen, grün = Entlastung, rot = Belastung (Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

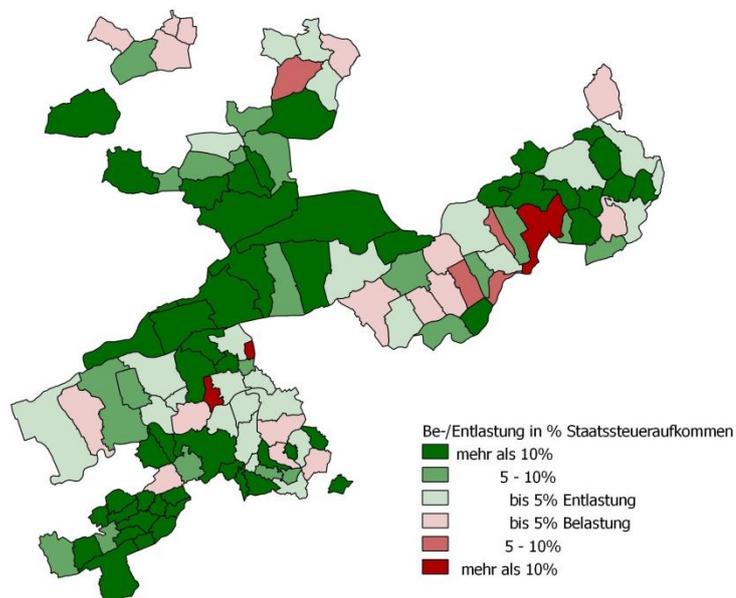


Abbildung 12: Variante 2, in Prozent Staatssteueraufkommen, grün = Entlastung, rot = Belastung (Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

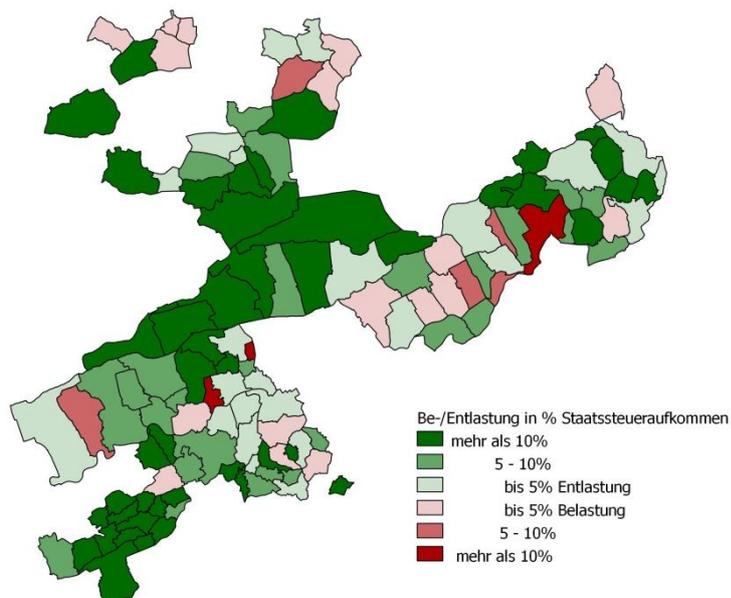


Abbildung 13: Variante 3, in Prozent Staatssteueraufkommen, grün = Entlastung, rot = Belastung (Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

9.2 Ergebnisse 2009 – 2011, in Franken pro Einwohner/-in

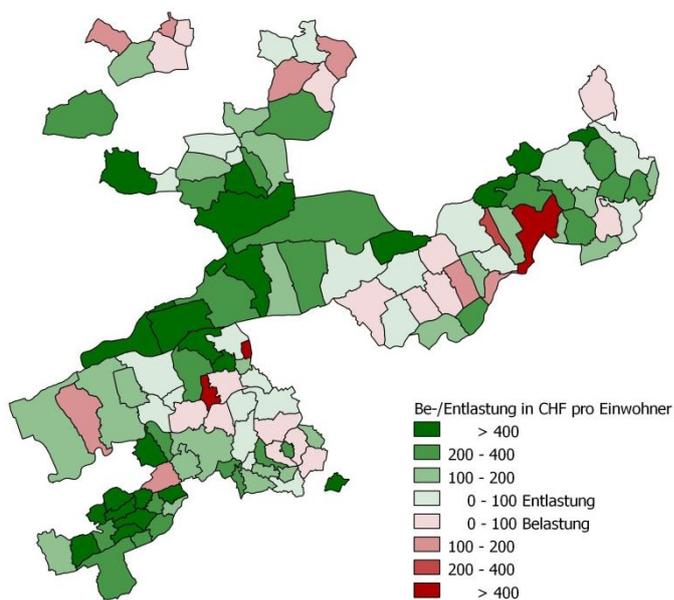


Abbildung 14: Ergebnis Variante 1, in Franken pro Einwohner/-in, grün = Entlastung, rot = Belastung (Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

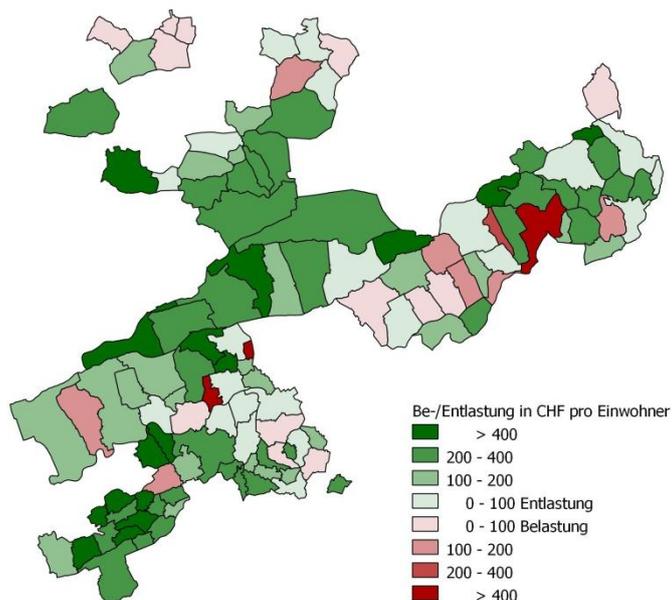


Abbildung 15: Ergebnis Variante 2, in Franken pro Einwohner/-in, grün = Entlastung, rot = Belastung
(Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

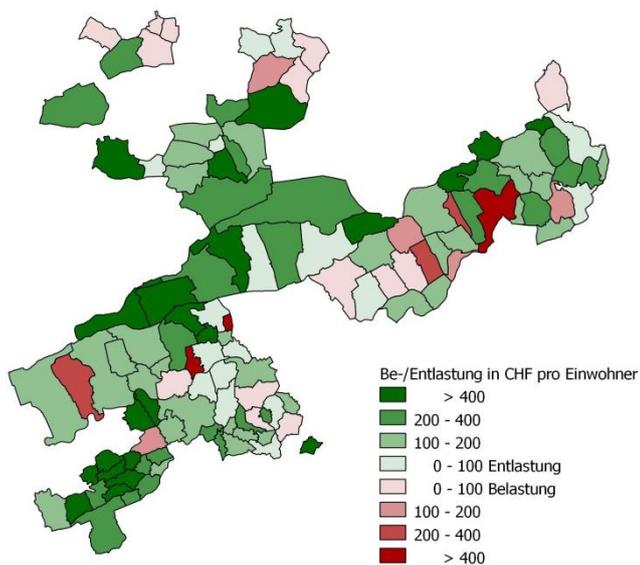


Abbildung 16: Ergebnis Variante 3, in Franken pro Einwohner/-in, grün = Entlastung, rot = Belastung
(Bemerkung: Der Gemeindestand richtet sich nach dem Beobachtungszeitraum 2009-2011)

9.3 Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde (- = Entlastung, + = Belastung)

+ Belastung - Entlastung	in Franken			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Aedermannsdorf	-284'706	-251'286	-275'045	-37.3%	-32.9%	-36.0%
Aeschi	76'791	57'175	45'407	3.3%	2.5%	2.0%
Aetigkofen	-115'512	-103'485	-109'291	-37.7%	-33.8%	-35.7%
Aetingen	-105'725	-89'063	-111'814	-12.5%	-10.5%	-13.2%
Balm bei Günsberg	-111'900	-98'826	-109'775	-25.9%	-22.9%	-25.4%
Balsthal	-252'079	-368'674	-221'492	-2.0%	-3.0%	-1.8%
Bärschwil	-494'835	-440'857	-471'258	-36.8%	-32.8%	-35.1%
Bättwil	122'208	83'062	63'957	4.0%	2.7%	2.1%
Beinwil	-123'820	-108'160	-118'666	-36.6%	-32.0%	-35.1%
Bellach	-341'096	-474'908	-601'142	-2.9%	-4.1%	-5.2%
Bettlach	718'758	930'043	1'000'904	3.7%	4.9%	5.2%
Biberist	-1'581'092	-1'737'693	-1'503'826	-9.5%	-10.5%	-9.0%
Bibern	-190'622	-181'003	-187'461	-55.7%	-52.9%	-54.7%
Biezwil	-224'150	-204'297	-215'810	-35.3%	-32.2%	-34.0%
Bolken	-81'680	-98'193	-77'435	-8.6%	-10.3%	-8.1%
Boningen	131'171	140'098	142'182	5.7%	6.1%	6.2%
Breitenbach	-147'689	-298'236	-393'884	-1.9%	-3.8%	-5.0%
Brügglen	-74'625	-66'921	-70'640	-20.0%	-18.0%	-19.0%
Büren	9'732	-9'627	2'223	0.5%	-0.5%	0.1%
Büsserach	-207'965	-296'615	-339'455	-4.7%	-6.7%	-7.7%
Däniken	215'596	306'600	333'208	2.1%	3.0%	3.3%
Deitingen	-113'239	-188'107	-222'812	-2.2%	-3.6%	-4.3%
Derendingen	-179'102	-305'364	-159'731	-1.6%	-2.7%	-1.4%
Dornach	-448'853	-379'758	-399'994	-2.2%	-1.9%	-2.0%
Dulliken	-1'027'390	-1'122'131	-1'072'876	-12.8%	-14.0%	-13.4%
Egerkingen	312'055	375'542	370'905	2.9%	3.5%	3.5%
Eppenbergl- Wöschnau	-31'557	-28'959	-36'510	-3.7%	-3.4%	-4.2%
Erlinsbach	-65'249	-180'871	-200'194	-1.0%	-2.7%	-3.0%
Erschwil	-186'129	-182'788	-171'328	-12.4%	-12.2%	-11.4%
Etziken	8'859	-11'962	-9'123	0.5%	-0.7%	-0.5%
Fehren	-47'679	-67'457	-45'145	-5.2%	-7.3%	-4.9%
Feldbrunnen- St.Niklaus	1'156'282	1'361'087	1'441'407	17.0%	20.0%	21.2%
Flumenthal	-91'368	-108'687	-85'145	-4.1%	-4.9%	-3.9%
Fulenbach	-331'052	-369'363	-302'226	-10.8%	-12.1%	-9.9%
Gänsbrunnen	-100'856	-96'290	-100'996	-120.1%	-114.6%	-120.2%
Gempen	-16'856	-17'146	-47'885	-0.9%	-0.9%	-2.4%
Gerlafingen	-1'143'767	-1'245'878	-1'186'114	-11.9%	-13.0%	-12.4%
Gosliwil	-93'211	-87'177	-89'156	-28.3%	-26.5%	-27.1%
Grenchen	-2'072'786	-2'101'611	-2'313'746	-4.3%	-4.3%	-4.8%
Gretzenbach	-46'252	-100'464	-15'804	-0.9%	-1.9%	-0.3%
Grindel	-41'831	-47'150	-28'824	-5.5%	-6.2%	-3.8%
Günsberg	-40'756	-61'052	-71'641	-1.3%	-1.9%	-2.2%
Gunzgen	-185'557	-217'992	-218'141	-5.3%	-6.2%	-6.2%
Hägendorf	-377'272	-422'539	-466'816	-2.9%	-3.3%	-3.6%
Halten	-135'901	-154'832	-127'559	-7.9%	-9.0%	-7.4%
Härkingen	203'287	258'939	278'815	4.1%	5.2%	5.6%
Hauenstein-lfenthal	-184'305	-167'673	-183'517	-34.8%	-31.6%	-34.6%
Heinrichswil-Winistorf	-10'068	-20'627	-5'834	-0.9%	-1.8%	-0.5%
Herbetswil	-221'267	-188'675	-209'618	-29.0%	-24.8%	-27.5%
Hersiwil	-26'193	-29'083	-26'819	-7.0%	-7.8%	-7.2%
Hessigkofen	-106'214	-101'332	-108'787	-20.2%	-19.3%	-20.7%
Himmelried	-148'279	-158'935	-189'343	-6.3%	-6.7%	-8.0%
Hochwald	232'634	213'232	191'929	7.0%	6.4%	5.8%
Hofstetten-Flüh	243'006	291'103	304'007	2.4%	2.8%	3.0%
Holderbank	-332'718	-295'438	-317'815	-29.9%	-26.6%	-28.6%

+ Belastung - Entlastung	in Franken			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Horriwil	56'385	34'369	54'385	3.2%	1.9%	3.1%
Hubersdorf	-102'349	-119'624	-92'086	-8.0%	-9.4%	-7.2%
Hüniken	-24'472	-23'392	-28'972	-11.8%	-11.2%	-13.9%
Kammersrohr	47'532	62'333	63'829	13.8%	18.1%	18.5%
Kappel bei Olten	-228'295	-281'820	-309'288	-3.1%	-3.8%	-4.1%
Kestenholz	-8'986	-42'610	-81'111	-0.2%	-1.1%	-2.2%
Kienberg	4'838	31'296	9'474	0.7%	4.3%	1.3%
Kleinlützel	-477'707	-431'023	-457'704	-23.2%	-20.9%	-22.2%
Kriegstetten	-118'809	-140'937	-152'217	-3.6%	-4.3%	-4.7%
Küttigkofen	-105'237	-95'342	-97'521	-20.0%	-18.1%	-18.6%
Kyburg-Buchegg	-56'533	-63'043	-49'651	-9.2%	-10.3%	-8.1%
Langendorf	-269'948	-383'544	-435'411	-3.2%	-4.5%	-5.1%
Laupersdorf	-387'218	-343'461	-358'615	-15.2%	-13.5%	-14.1%
Lohn-Ammannsegg	-452'051	-480'601	-497'796	-6.0%	-6.4%	-6.7%
Lommiswil	-182'315	-224'731	-191'673	-6.1%	-7.5%	-6.4%
Lostorf	-222'903	-355'988	-418'472	-2.4%	-3.9%	-4.6%
Lüsslingen	-191'086	-206'068	-212'657	-15.7%	-16.9%	-17.5%
Luterbach	-147'606	-225'974	-259'659	-2.1%	-3.1%	-3.6%
Lüterkofen-Ichertswil	81'152	119'880	119'151	2.9%	4.3%	4.3%
Lütterswil-Gächliwil	-95'612	-81'331	-107'736	-11.2%	-9.5%	-12.6%
Matzendorf	-151'754	-132'937	-122'272	-8.0%	-7.0%	-6.5%
Meltingen	-266'100	-248'869	-257'792	-27.9%	-26.1%	-27.0%
Messen	-516'540	-513'851	-490'156	-19.1%	-19.0%	-18.2%
Metzerlen-Mariastein	-172'871	-167'106	-217'042	-8.1%	-7.8%	-10.2%
Mühledorf	-151'792	-146'293	-146'515	-26.6%	-25.7%	-25.7%
Mümliswil-Ramiswil	-963'015	-824'864	-912'986	-25.4%	-21.8%	-24.1%
Nennigkofen	-229'537	-221'984	-242'657	-16.6%	-16.0%	-17.5%
Neuendorf	29'268	17'876	8'384	0.5%	0.3%	0.1%
Niederbuchsiten	59'837	41'318	32'099	2.3%	1.6%	1.2%
Niedergösgen	-1'053'671	-1'149'060	-1'149'944	-12.4%	-13.5%	-13.5%
Niederwil	-186'486	-187'368	-167'266	-28.7%	-28.8%	-25.7%
Nuglar-St.Pantaleon	158'356	131'529	83'078	4.6%	3.8%	2.4%
Nunningen	-329'801	-371'434	-293'123	-8.6%	-9.7%	-7.7%
Oberbuchsiten	-183'414	-247'058	-280'721	-4.4%	-5.9%	-6.7%
Oberdorf	-134'876	-177'932	-223'540	-3.2%	-4.3%	-5.3%
Obergerlafingen	-319'644	-339'389	-289'873	-14.9%	-15.8%	-13.5%
Obergösgen	-407'561	-446'887	-367'441	-9.9%	-10.8%	-8.9%
Oekinggen	-178'295	-197'883	-171'716	-12.2%	-13.6%	-11.8%
Oensingen	199'951	139'477	60'699	1.5%	1.0%	0.4%
Olten	8'007'887	9'552'321	10'019'207	9.4%	11.2%	11.7%
Rechterswil	-322'355	-352'678	-276'555	-9.9%	-10.8%	-8.5%
Rickenbach	239'706	288'911	307'204	6.5%	7.8%	8.3%
Riedholz	288	-47'732	-71'545	0.0%	-1.1%	-1.6%
Rodersdorf	167'470	128'526	110'237	5.1%	3.9%	3.4%
Rohr	-65'758	-60'482	-64'675	-45.6%	-41.9%	-44.8%
Rüttenen	-496'105	-548'162	-573'259	-14.9%	-16.5%	-17.3%
Schnottwil	-176'920	-191'148	-160'939	-8.9%	-9.6%	-8.1%
Schönenwerd	-1'566'759	-1'655'040	-1'518'187	-16.3%	-17.2%	-15.8%
Seewen	-355'074	-308'397	-405'277	-14.5%	-12.6%	-16.5%
Selzach	-365'562	-440'976	-499'544	-4.7%	-5.7%	-6.5%
Solothurn	575'234	753'052	836'437	1.0%	1.3%	1.5%
Starkkirch-Wil	-278'805	-282'349	-287'743	-5.7%	-5.8%	-5.9%
Steinhof	-61'340	-54'354	-58'957	-26.9%	-23.8%	-25.9%
Stüsslingen	-310'722	-319'642	-306'504	-14.6%	-15.0%	-14.4%
Subingen	244'318	171'732	288'048	4.1%	2.9%	4.8%
Trimbach	-1'754'807	-1'880'605	-1'836'128	-16.4%	-17.6%	-17.1%
Tscheppach	-133'272	-126'077	-128'534	-39.1%	-37.0%	-37.7%
Unterramsern	-72'850	-75'279	-68'939	-20.1%	-20.8%	-19.0%
Walterswil	-102'725	-89'582	-79'705	-8.3%	-7.2%	-6.4%

+ Belastung - Entlastung	in Franken			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Wangen bei Olten	-826'263	-1'008'796	-1'107'844	-7.3%	-9.0%	-9.8%
Welschenrohr	-496'186	-434'099	-504'549	-31.7%	-27.7%	-32.3%
Winznau	-368'481	-402'970	-330'240	-10.9%	-12.0%	-9.8%
Wisen	-178'258	-156'457	-174'175	-22.5%	-19.8%	-22.0%
Witterswil	127'707	79'569	57'134	3.9%	2.4%	1.7%
Wolfwil	-300'150	-340'745	-251'573	-7.2%	-8.2%	-6.0%
Zuchwil	80'250	-25'119	-432'746	0.3%	-0.1%	-1.7%
Zullwil	-188'876	-194'171	-182'436	-20.0%	-20.6%	-19.3%

Abbildung 17: Modellergebnisse pro Gemeinde 2009-2011 im Vergleich zum Referenzfall

Bemerkungen: Die angegebene Belastung bzw. Entlastung berücksichtigt keine Übergangsregelungen. Die Zahlen beziehen sich auf die Situation von 2009 bis 2011.