

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)

Hauptstudie und Systembau (inkl. Globalbilanz)

Bericht

29. Februar 2012

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)
Untertitel: Hauptstudie und Systembau (inkl. Globalbilanz)
Auftraggeber: Amt für Gemeinden Kanton Solothurn
Ort: Bern
Datum: 29. Februar 2012

Mitglieder Projektgruppe Technik

Leitung

Thomas Steiner Leiter Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden

Kantonsvertreter

Toni Beer Leiter Controlling und Statistik, Amt für Finanzen
Marcel Chatelain Chef Amt für soziale Sicherheit
Peter Heiniger Chef Amt für Verkehr und Tiefbau
Andreas Walter Chef Amt für Volksschule und Kindergarten

Gemeindevertreter

Christa Berger Finanzverwalterin, Kriegstetten
Ulrich Bucher Geschäftsführer VSEG
Erich Franz Finanzverwalter, Lostorf (ab 1.1.12 Hägendorf)
Andreas Gervasoni Finanzverwalter, Dulliken
Silvio Haberrthür Finanzverwalter, Metzerlen-Mariastein
Edith Hänggi Finanzverwalterin, Meltingen
Jürg Marti Finanzverwalter, Bellach
Raymond Melly Alt-Finanzverwalter, Solothurn
Stefan Schaad Finanzverwalter, Laupersdorf
Markus Sieber Finanzverwalter, Olten
Géo Voumard Finanzverwalter, Messen
Franziska Wyss Finanzverwalterin, Härkingen

Projektteam Ecoplan

Michael Marti

Christof Rissi

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

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
	Stellungnahme der Projektgruppe Technik zum Bericht.....	8
1	Einleitung	9
2	Zusammenfassung Ergebnisse Teilprojekte.....	12
3	Funktionsweise der Reform	24
4	Modellergebnisse	27
5	Diskussion der Ergebnisse	32
6	Überlegungen zur Umsetzung der NFA SO	39
7	Anhang A: Technischer Anhang	43
8	Anhang B: Ergebnisse 2007-2009, in % Staatssteueraufkommen.....	48
9	Anhang C: Ergebnisse 2007-2009, in CHF pro Einwohner/-in.....	50
10	Anhang D: Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde.....	52
11	Anhang E: Finanzflussbetrachtung	55
12	Anhang F: Kostenelemente in der Bildung	59
13	Anhang G: Karte Kanton Solothurn	60
14	Literatur.....	61

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Kurzfassung	4
Stellungnahme der Projektgruppe Technik zum Bericht	8
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Aufbau des Berichts	11
2 Zusammenfassung Ergebnisse Teilprojekte	12
2.1 Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich	12
2.1.1 Ausgangslage.....	12
2.1.2 Ergebnisse	12
2.1.3 Entscheid der Teilprojektgruppe	16
2.2 Teilprojekt 2: Bildung.....	16
2.2.1 Ausgangslage.....	16
2.2.2 Ergebnisse	16
2.2.3 Entscheide der Teilprojektgruppe	18
2.3 Teilprojekt 3: Soziales	19
2.3.1 Ausgangslage.....	19
2.3.2 Ergebnisse	19
2.3.3 Entscheide der Teilprojektgruppe	21
2.4 Teilprojekt 4: Kantonsstrassenbau.....	21
2.4.1 Ausgangslage.....	21
2.4.2 Ergebnisse	21
2.4.3 Entscheide der Begleitgruppe	23
3 Funktionsweise der Reform	24
3.1 Was sagt die Globalbilanz aus?	24
3.2 Welche Elemente haben einen Einfluss auf die Globalbilanz?	25
3.3 Wie wird die Übergangsförderung berücksichtigt?	26
4 Modellergebnisse	27
4.1 Einleitung.....	27
4.2 Entwicklung politisch realisierbarer Varianten	28
4.3 Übersicht Synthesevarianten	29
4.4 Ergebnisse der Varianten.....	30

5	Diskussion der Ergebnisse	32
5.1	Übersicht	32
5.2	Betrachtung spezifischer Gemeindeergebnisse	32
5.3	Dynamik des Systems bei den Ausgleichszahlungen	36
5.4	Dynamik der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziales	37
5.5	Dynamik in den Ausgaben für Volksschule.....	38
6	Überlegungen zur Umsetzung der NFA SO	39
6.1	Ausgestaltung der Ressourcen- und Lastenausgleichsgefässe	39
6.2	Ausgestaltung der Schülerpauschale	40
6.3	Periodische Überprüfung / Wirkungsbericht	41
7	Anhang A: Technischer Anhang	43
7.1	TP1: Direkter Finanzausgleich	43
7.2	TP2: Indirekter Finanzausgleich.....	44
8	Anhang B: Ergebnisse 2007-2009, in % Staatssteueraufkommen	48
9	Anhang C: Ergebnisse 2007-2009, in CHF pro Einwohner/-in	50
10	Anhang D: Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde	52
11	Anhang E: Finanzflussbetrachtung	55
12	Anhang F: Kostenelemente in der Bildung	59
13	Anhang G: Karte Kanton Solothurn	60
14	Literatur	61
14.1	Literaturverzeichnis Bericht Projektgruppe Technik.....	61
14.2	Berücksichtigte Literatur Teilprojekte	62

Kurzfassung

Weshalb ein neues Finanzausgleichssystem für den Kanton Solothurn?

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006). Die Neugestaltung soll sich – basierend auf den Stärken des bisherigen Systems – an der Methodik der NFA¹ des Bundes orientieren. In zwei Studien wurden der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ermittelt sowie analysiert, inwiefern der aktuelle direkte und indirekte Finanzausgleich den Prinzipien der NFA des Bundes entsprechen.²

Im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurden drei Aufgabenbereiche bestimmt, die überprüft werden sollten:

- Kantonalisierung der Sekundarstufe I der Volksschule
- Wirkung des Lastenausgleich Soziales sowie mögliche Einführung eines Bonus-Malus-Systems
- Kantonalisierung des Kantonsstrassenbau

Hinsichtlich der Kompatibilität mit der NFA des Bundes wurden folgende aktuelle Regelungen als verbesserungswürdig eingestuft:

- Die Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich sowohl im direkten (Berücksichtigung des Steuerbedarfs) wie auch im indirekten (finanzkraftabhängige Subvention der Lehrerbesehung in der Volksschule) Finanzausgleich
- Die Koppelung von Kantons- und Gemeindebeiträgen im direkten Finanzausgleich

Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat einen Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation mit Vertretern von Gemeinden und Kanton eingesetzt. Das Projekt NFA SO umfasst vier Teilprojekte – Ressourcenausgleich, Bildung, Soziales und Kantonsstrassenbau – sowie die Projektgruppe Technik auf technischer und das Leitorgan auf strategischer Ebene³

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

² InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden; EcoPlan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).

³ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

Wie ist die NFA SO konzipiert?

Gemäss den Projektergebnissen soll der aktuelle direkte und indirekte Finanzausgleich durch ein System mit folgenden Elementen ersetzt werden (vgl. Teilprojekte 1 und 2):

- Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden ausschliesslich auf Basis der Steuerkraft der Gemeinden (horizontaler Ressourcenausgleich)
- Sicherstellung einer Mindestausstattung aller Gemeinden durch den Kanton (vertikaler Ressourcenausgleich)
- Abschaffung der steuerkraftabhängigen Subvention der Lehrerbesoldung und Einführung eines neuen Subventionierungssystem für die Volksschule auf Basis einer pauschalen Abgeltung pro Schüler (unabhängig von der Steuerkraft einer Gemeinde)
- Einführung von Lastenausgleichsgefässen zur Kompensation spezifischer geografisch-topografischer und soziodemografischer Sonderlasten sowie von Zentrumslasten

Die Überprüfung der Aufgabenteilung im Rahmen der Teilprojekte ergab folgende Resultate:

- Eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I soll im Rahmen der NFA SO nicht weiterverfolgt werden. Weder kann von klaren Vorteilen gegenüber der heutigen Aufgabenteilung ausgegangen werden, noch liesse sich ein derart komplexes Projekt innerhalb des geplanten Zeitrahmens der NFA SO realisieren.
- Die Einführung eines Bonus-Malus-Systems bei den Sozialhilfekosten soll in einigen Jahren wieder geprüft werden. Die Datenlage deutet darauf hin, dass die meisten Sozialregionen innerhalb der aufgrund ihrer Rahmenbedingungen zu erwartenden Kostenspannen liegen. Ein Bonus-Malus-System drängt sich daher momentan nicht auf.
- Im Kantonsstrassenbau schneidet weder der Status Quo noch die Kantonalisierung eindeutig besser ab. Nach Abschluss der laufenden Gesamtverkehrsprojekte könnte eine Kantonalisierung erneut geprüft werden.

Wie kann die NFA SO beurteilt werden?

Im Hinblick auf die **NFA-Kompatibilität** erzielt die NFA SO die folgenden Verbesserungen:

- Trennung zwischen Ressourcenausgleich und Lastenausgleich (Abschaffung des Steuerbedarfs im direkten Finanzausgleich sowie der Klassifikation im indirekten Finanzausgleich)
- Entkoppelung der kantonalen und kommunalen Beiträge im Ressourcenausgleich (Einführung eines Ressourcenausgleichs zwischen den Gemeinden und Mindestausstattung durch den Kanton)

Insgesamt beruht das Finanzausgleichssystem auf wenigen, unbeeinflussbaren Komponenten. Das System gewinnt dadurch an Transparenz und Verständlichkeit und wird einfacher steuerbar. Hinsichtlich möglicher Gemeindefusionen ist das System weitestgehend fusions-

neutral. Das System reagiert dynamisch auf Veränderungen in der Steuerkraft. Anpassungen infolge spezifischer Entwicklungen lassen sich gezielt vornehmen.

Aus Sicht der Gemeinden und des Kantons ist neben **Transparenz, Dynamik und Steuerbarkeit** der NFA SO insbesondere der Vergleich zum aktuellen System bedeutend. Die **Globalbilanz** zeigt, welche Effekte die Reform auf die einzelnen Gemeinden und Kanton hat (vgl. folgenden Abschnitt).

Welche Auswirkungen hat die NFA SO?

Die Ergebnisse zeigen, dass sich bei entsprechender Ausgestaltung grosse finanzielle Umwälzungen bei den Gemeinden vermeiden lassen. Insgesamt wird eine Mehrheit der Gemeinden im Vergleich zur Situation 2007 bis 2009 besser gestellt, insbesondere ein Grossteil der steuerkraftschwachen Gemeinden. Nur bei wenigen Gemeinden muss mit einer deutlichen Mehrbelastung von über 5 Steuerprozenten gerechnet werden. Die folgende Abbildung zeigt, wie viele Gemeinden in den verschiedenen Modellvarianten besser oder schlechter gestellt würden.

Abbildung 1-1: Ergebnisse der Modellvarianten im Vergleich

Synthesevarianten			
	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Anzahl besser gestellte Gde / Einw.	94 / 163'789	91 / 164'529	94 / 176'222
mit SKI über 100	9	13	13
mit SKI unter 100	85	78	81
mit SKI unter 80	50	44	45
Anzahl schlechter gestellte Gde / Einw.	28 / 91'878	31 / 91'138	28 / 79'445
mit SKI über 100	17	13	13
mit SKI unter 100	11	18	15
mit SKI unter 80	1	7	6

Bemerkungen: SKI = Steuerkraftindex

In der Globalbilanz nicht berücksichtigt ist die dynamische Kostenentwicklung, die sowohl in einem heutigen wie in einem zukünftigen System anfallen. Um die Folgen der Kostendynamik – z.B. steigende Kosten, welche überproportional stark die Gemeinden betreffen – abschätzen zu können, ist ein jährliches institutionalisiertes Monitoring und eine periodisch erfolgende – alle drei bis fünf Jahre – umfangreichere Analyse der dynamischen Effekte notwendig.

Wie weiter?

Der vorliegende Bericht spiegelt die Ergebnisse der Arbeiten auf der technischen Ebene wider. Die verschiedenen Teilprojekte sowie die Projektgruppe Technik haben unter der Gesamtprojektleitung des AGEM und mit Unterstützung der Firma Ecoplan eine Architektur für die NFA SO entwickelt und anhand der Modellrechnungen die zu erwartenden Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton auf Basis der Globalbilanz 2007-2009 aufgezeigt.

Nun liegt es an der politischen Ebene, einerseits die vorgeschlagene Architektur zu beurteilen und gegebenenfalls die Parameter eines neuen Finanzausgleichssystems und einer alternativen Subventionierung der Volksschule festzulegen. Dies beinhaltet auch die Festlegung der Normstufe der verschiedenen Regelungen im Hinblick auf Monitoring und Justierung des Systems nach erfolgter Umsetzung.

Stellungnahme der Projektgruppe Technik zum Bericht

Die Projektgruppe Technik überweist den Bericht an das Leitorgan.

1. Das Konzept der NFA SO wird von der Projektgruppe Technik grundsätzlich als taugliches Instrument für einen neuen Finanzausgleich gesehen.
2. Die Projektgruppe Technik überweist die Ergebnisse aus den Teilprojekten 1-4 unverändert dem Leitorgan zur Beschlussfassung.
3. Keine Stellung genommen hat die Projektgruppe Technik hinsichtlich einer Präferenz der drei vorgeschlagenen Globalbilanzvarianten (vgl. Kapitel 4). Alle Varianten werden aber grundsätzlich als tauglich erachtet.
4. Eine Mehrheit von Gemeindevertretern ist der Ansicht, dass die jetzige Ausgestaltung der NFA SO der dynamischen Entwicklung der Kosten in den Bereichen Volksschule und Soziales zu wenig Rechnung trage.
5. Die Projektgruppe Technik beantragt dem Leitorgan zu entscheiden, ob weitere Lösungsansätze zur stärkeren Berücksichtigung der dynamischen Kostenentwicklung in den Fachbereichen respektive Spezialgesetzgebungen Bildung und soziale Sicherheit oder im Rahmen der neuen NFA SO erarbeitet werden sollen. Im letzteren Fall gilt es festzulegen, ob diese Lösungsansätze Anpassungsmechanismen vorsehen sollen, welche durch den Kantonsrat (Legislative) bei Bedarf ausgelöst werden, oder ob die Anpassungsmechanismen automatisch in das System eingebaut werden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006). Der zentrale parlamentarische Vorstoss ist der im Juni 2006 eingereichte kantonsrätliche Auftrag „Neugestaltung Finanzausgleich“ der Fraktion SP/Grüne. Die Neugestaltung soll sich – basierend auf den Stärken des bisherigen Systems – an der Methodik der NFA⁴ des Bundes orientieren. Entsprechend hat das für den Finanzausgleich zuständige Volkswirtschaftsdepartement, vertreten durch das Amt für Gemeinden, im Juni 2009 das Projekt lanciert.

Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleiches und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) in verschiedene Phasen unterteilt. Zunächst wurde von InterComuna der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ermittelt.⁵ Nach der Projektplanungs- und Ausschreibungsphase wurde von Ecoplan eine Vorstudie durchgeführt.⁶ Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat den Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation eingesetzt.⁷ Das Projekt NFA SO schliesst mit diesem Bericht die Phase "Hauptstudie und Systembau" ab. 2012 sollen die gesetzlichen Grundlagen erarbeitet, diese 2013 im Kantonsparlament beraten und spätestens per Anfang 2015 umgesetzt werden.

Der neue Finanz- und Lastenausgleich soll die folgenden Elemente enthalten:⁸

- **Ressourcenausgleich:** Die Steuerkraft der Gemeinden soll einerseits durch einen horizontalen Ausgleich zwischen den Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Andererseits soll den steuerkraftschwachen Gemeinden durch den Kanton eine finanzielle Mindestausstattung garantiert werden.
- **Lastenausgleich:** Gewisse Lasten der Gemeinden sollen solidarisch von den Gemeinden getragen (z.B. Sozialhilfe) oder teilweise durch den Kanton gemildert werden (z.B. Volksschule). Zudem soll die Einführung eines geografisch-topografischen und/oder soziodemografischen Lastenausgleichs sowie eines Zentrumslastenausgleichs geprüft werden.

⁴ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

⁵ InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

⁶ Ecoplan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).

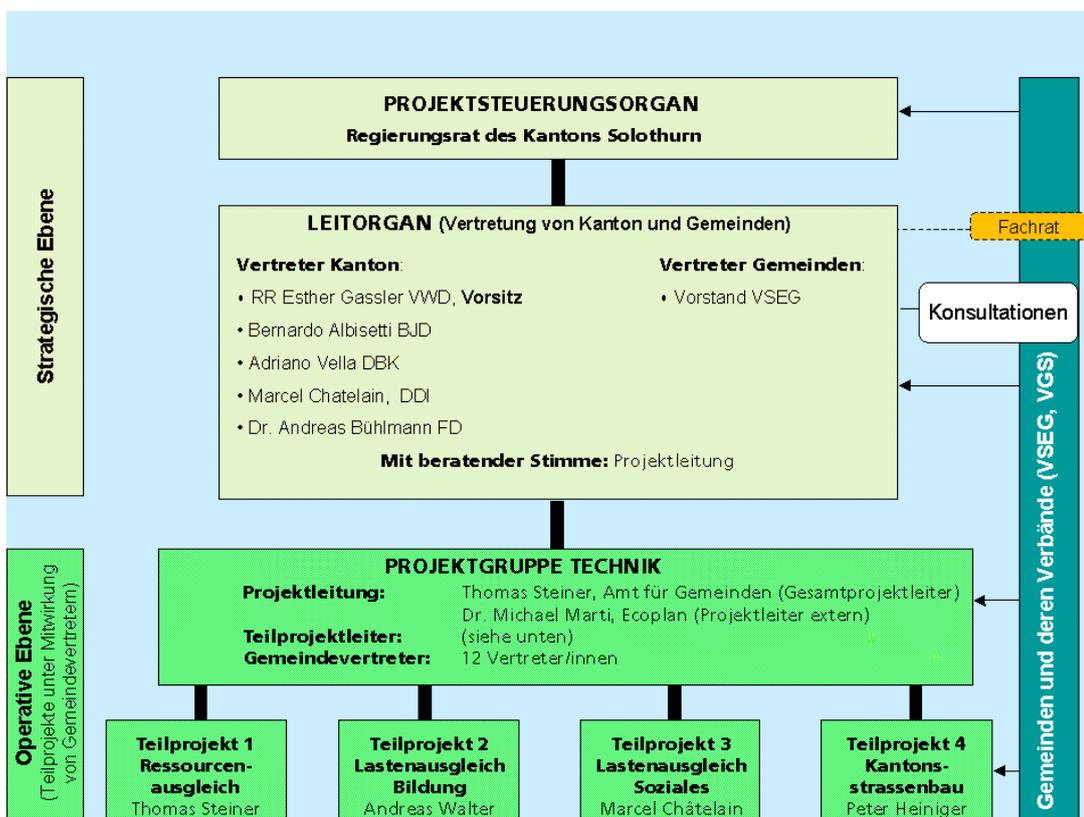
⁷ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

⁸ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598, S. 2.

- **Globalbilanz:** Die finanziellen Folgen von Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich und allfälligen Aufgabenentflechtungen im Rahmen des Projekts NFA SO für die einzelnen Gemeinden und den Kanton sollen transparent aufgezeigt werden. Die Belastungs- und Entlastungswirkung der einzelnen Massnahmen vor und nach der Revision werden pro Sachgebiet und in der Summe in einer Globalbilanz dargestellt.
- **Härtefallregelung:** Um die Auswirkungen auf stark betroffene Gemeinden zu mildern, sind für eine Übergangsphase Härtefallregelungen zu prüfen.

Für das Projekt NFA SO wurde die in Abbildung 1-1 dargestellte Organisation eingesetzt. Politisches Steuerungsorgan des Projekts ist der Regierungsrat. Dieser bestimmt ein strategisches Leitorgan mit Vertretern von Kanton und Gemeinden. Mit beratender Stimme ist auch die operative Projektleitung im Leitorgan vertreten. Die Projektleitung koordiniert die einzelnen Teilprojekte und sorgt für eine transparente Kommunikation des Projektfortschritts. In der Projektgruppe Technik werden die in den vier Teilprojekten entwickelten Vorschläge fachlich gewürdigt und Empfehlungen zuhanden des Leitorgans formuliert. In schwierigen Situationen kann subsidiär ein externer Fachrat angerufen werden.

Abbildung 1-1: Projektorganisation NFA SO



Quelle: Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S. 3.

1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 ist der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse aus den vier Teilprojekten gewidmet.
- Kapitel 3 erläutert die Funktionsweise der Reform und die Bedeutung der Globalbilanz.
- Kapitel 4 stellt die Ergebnisse der Varianten dar, die in Kapitel 5 diskutiert werden.
- Einige zusätzliche Überlegungen zur Umsetzung der NFA SO sind in Kapitel 6 aufgeführt.

Ergänzt wird der Bericht durch verschiedene Anhänge.

2 Zusammenfassung Ergebnisse Teilprojekte

2.1 Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich

2.1.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat für das Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich den folgenden **Auftrag** formuliert:⁹

- Schaffung eines **horizontalen Ausgleichs zwischen den Gemeinden**
- Schaffung eines vertikalen Ausgleichs in Form einer **Mindestausstattung durch den Kanton**
- Aufhebung der Verknüpfung von Kantons- und Gemeindemitteln
- **Fusionsneutrale Ausgestaltung** (Besitzstandsgarantien)

Prüfung weiterer Ausgleichselemente wie die Abgeltung von Zentrumslasten, eines geografisch-topografischen und eines sozio-demografischen Lastenausgleichs.

In Anlehnung an die NFA zwischen Bund und Kantonen wird der bisherige direkte Finanzausgleich in ressourcen- und lastenbasierte Elemente aufgeteilt. Neu soll der Ausgleich der Steuerkraft zwischen den Gemeinden im Ressourcenausgleich erfolgen, ergänzt mit einer Mindestausstattung durch den Kanton. Der Ausgleich spezifischer Lasten der Gemeinden soll über spezifische Lastenausgleichsgefässe vorgenommen werden.

2.1.2 Ergebnisse

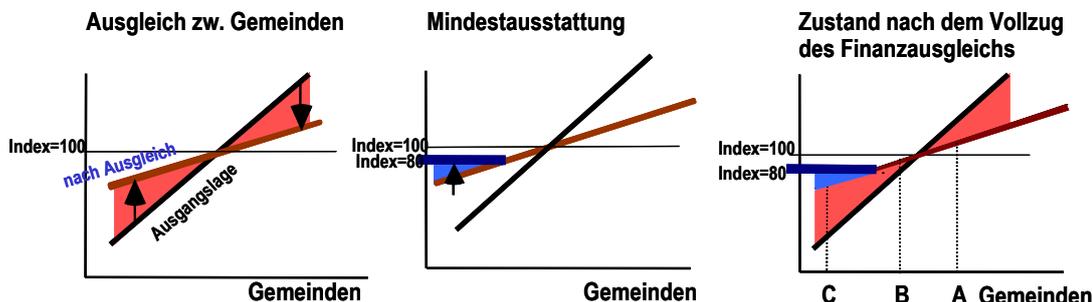
Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das zentrale Instrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen steuerkraftschwachen und steuerkraftstarken Gemeinden. Ob eine Gemeinde eine Nettozahlerin oder eine Nettoempfängerin ist, wird ausschliesslich durch deren Steuerkraft bestimmt.

In einem ersten Schritt erfolgt ein **Ausgleich zwischen den Gemeinden**. Die Finanzierung dieses Ausgleichsgefässes erfolgt alleine durch die Gemeinden mit einer Steuerkraft über 100 (rein horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden). In einem zweiten Schritt werden die ressourcenschwächsten Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine bestimmte „**Mindestausstattung**“ erreichen. Die Mindestausstattung hat zum Ziel, dass auch steuerkraftschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. In der folgenden Abbildung ist diese Mechanik schematisch dargestellt.

⁹ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

Abbildung 2-1: Schematische Darstellung des Ressourcenausgleichs



Das **Volumen** des Ressourcenausgleichs hängt davon ab, welches Mass an Ausgleich mit dem Ressourcenausgleich angestrebt wird und zu welchen Teilen dieser Ausgleich über die Gemeinden (horizontaler Ausgleich) oder den Kantonsbeitrag (Mindestausstattung) erfolgen soll.

Der zukünftige Ressourcenausgleich basiert nicht auf einer festgelegten Ausgleichszahlung (bis 2010 je 7.5 Mio. CHF durch Gemeinden und Kanton; ab 2011 22.5 Mio. CHF durch Kanton), sondern berücksichtigt die **dynamische Entwicklung** des Steueraufkommens. Das Volumen beider Elemente – horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden und Mindestausstattung – hängen vom Steueraufkommen der Gemeinden sowie der Disparitäten zwischen den Gemeinden ab. Die Dynamik betrifft sowohl die Gemeinden wie auch den Kanton.

Der vorgesehene neue Ressourcenausgleich enthält also **automatische Korrekturmechanismen**, um dynamische Entwicklungen der Steuereinnahmen bei den Gemeinden zu berücksichtigen (Gemeinden die an Steuerkraft verlieren, entrichten automatisch weniger Beiträge an den Ressourcenausgleich bzw. erhalten höhere Beiträge und umgekehrt). Gleichwohl ist die Kostendynamik nicht zu vernachlässigen und periodisch zu evaluieren.

Spezifische Lastenausgleichsgefässe

Im neuen NFA SO sollen – anstelle einer allgemeinen Lastenabgeltung über die Berücksichtigung des Steuerbedarfs im direkten Finanzausgleich – drei spezifische Lastenausgleichsgefässe treten, die ausschliesslich durch den Kanton finanziert werden:

- Im **geografisch-topografischen Lastenausgleich** sollen die strukturell bedingten Sonderlasten der ländlichen Gemeinden infolge der „Kosten der Weite“ teilweise abgegolten werden. Die Abgeltung erfolgt nicht kostenbasiert, sondern pauschal; auf Basis der Indikatoren „Produktive Fläche pro Einwohner/-in“ und „Strassenlänge pro Einwohner/-in“.
- Im **soziodemografischen Lastenausgleich** sollen die strukturell bedingten Sonderlasten infolge einer ungünstigen Bevölkerungsstruktur teilweise abgegolten werden. Im Kanton Solothurn ist zu beachten, dass ein erheblicher Teil der soziodemografischen Lasten bereits durch den Lastenausgleich Soziales ausgeglichen wird. Auch in diesem Gefäss er-

folgt die Abgeltung nicht kostenbasiert, sondern pauschal auf Basis der Ergänzungsleistungsquote und dem Ausländeranteil einer Gemeinde.

- Zusätzlich soll eine **Zentrumslastenabgeltung** durch den Kanton erfolgen. Hier geht es nicht um die Abgeltung von Sonderlasten, sondern um die Abgeltung für Leistungen der Zentren zugunsten der auswärtigen Bevölkerung (sogenannte Spillovers). Eine Analyse auf Basis der Gemeindefinanzstatistik hat gezeigt, dass die drei Zentrumsstädte Solothurn, Olten und Grenchen insbesondere im Bereich Kultur und Freizeit erhebliche Leistungen zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen, ohne dafür vollständig abgegolten zu werden. Für diese Spillovers ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine teilweise Abgeltung gerechtfertigt. Aus praktischen Gründen wird eine pauschale Abgeltung durch den Kanton favorisiert.

Die pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe ermöglichen eine **einfache und transparente Abgeltung spezifischer Lasten** (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten).¹⁰

Übergangsregelung

Mit der Einführung eines neuen Systems im Finanz- und Lastenausgleich wird es Gemeinden geben, die im Vergleich zum bisherigen Ausgleichssystem profitieren und solche, die finanziell schlechter gestellt werden. Der Sinn der Übergangsregelung ist die **Abfederung der im Übergang auftretenden Effekte**. Von der Übergangsregelung nicht abgedeckt sind Veränderungen aufgrund der dynamischen Entwicklung im neuen System.

Für die Übergangsregelung soll jeweils eine maximale Belastung und eine maximale Entlastung der Gemeinden im Übergang in Prozent ihres Staatssteueraufkommens definiert werden. Mit den frei werdenden Mitteln für die profitierenden Gemeinden, werden die Auswirkungen der schlechter gestellten Gemeinden abgefedert. Die Übergangsregelung soll in 5 Jahren stufenweise abgebaut werden.

Fusionsneutrale Ausgestaltung

Der NFA SO soll grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet werden. Ebenso wie das bisherige System enthält aber auch das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem Elemente, die ohne Besitzstandsregelungen zu positiven oder negativen Auswirkungen einer Gemeindefusion führen können. Konkret können Gemeinden durch eine Fusion bei der Mindestausstattung sowie den spezifischen Lastenausgleichsgefässen schlechter (aber auch besser) gestellt werden. Im horizontalen Ressourcenausgleich sowie bei einer pauschalen Abgeltung im Bil-

¹⁰ Bezüglich Operationalisierung der Dotierung der Lastenausgleichsgefässe ist selbstverständlich auch ein komplexeres statistisches Verfahren, so z.B. eine Hauptkomponentenanalyse, welche EcoPlan in den beiden Gutachten zuhanden der Lastenausgleichsgefässe im NFA Bund angewendet hat, denkbar. In der Analyse für den Kanton Solothurn wurde – analog der Analyse in anderen Kantonen – den Verteilungsaspekten den Vorrang gegeben. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz der NFA SO wurden bei den Berechnungen der Ausgleichsgefässe einfache Operationalisierungen gewählt.

dungsbereich – wenn der Kantonsbeitrag im Bereich Volksschule und Kindergarten auf eine Schülerpauschale umgestellt wird – ist das neue System fusionsneutral.

Die heutigen Grundsätze bzgl. Umfang und Dauer der Besitzstandswahrung lassen sich auch im neuen System anwenden. Für den Übergang vom alten zum neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem soll der altrechtliche Besitzstand weiter garantiert werden. Nicht Bestandteil des altrechtlichen Besitzstandes sind die Effekte, die auf Grund der NFA SO anfallen.

Fazit

Das neue System des Ressourcenausgleichs, gepaart mit spezifischen Lastenausgleichsgefässen, erfüllt die NFA-Kompatibilität hinsichtlich der strikten Trennung von Steuerkraft und Lasten. Dadurch lässt sich das gesamte Ausgleichssystem einfacher steuern und neuen Gegebenheiten sowie politischen Präferenzen anpassen. Nachfolgend fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen:

- **Auswirkungen des Ressourcenausgleichs:**
 - Mit dem Ressourcenausgleich wird nach dem Vorbild der NFA Bund die **Steuerkraft ausgeglichen**. Dieses System wird von den steuerkraftstarken Gemeinden getragen und vom Kanton zur Abfederung der steuerkraftschwächsten Gemeinden gestützt. Damit wird der Ressourcenausgleich im Vergleich zum direkten Finanzausgleich zu einer deutlich höheren Belastung der steuerkraftstarken Gemeinden führen.
 - Der neue Ressourcenausgleich ist ein dynamisches System. Er reagiert stärker auf Veränderungen in der Steuerkraft und ist **nicht** an ein bestimmtes **Ausgleichsvolumen** gebunden, sondern strebt ein gewisses **Mass des Ausgleichs** der Steuerkraft an.
- **Auswirkungen der spezifischen Lastenausgleichsgefässe:**
 - Die **pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe** ermöglichen eine einfache und **transparente Abgeltung spezifischer Lasten** (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Sie übernehmen damit zum Teil die bisherige **Steuerbedarfskomponente** im direkten Finanzausgleich.
 - Anders als der Ressourcenausgleich sind die **spezifischen Lastenausgleichsgefässe keinen automatischen Entwicklungen** unterworfen. Es bietet sich daher an, Indikatoren sowie Dotierung der Ausgleichsgefässe periodisch in einer Evaluation zu überprüfen, wie dies auch der Bund bei der NFA zwischen Bund und Kantonen macht.¹¹

Die Umgestaltung des direkten Finanzausgleichs führt dazu, dass der Ressourcenausgleich zum griffigen Instrument im teilweisen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden wird. Mit dem Einbezug von spezifischen Lastenausgleichsgefässen werden die überdurchschnittlichen Lasten, die sogenannten Sonderlasten, abgegolten.

¹¹ Vgl. Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

2.1.3 Entscheid der Teilprojektgruppe

Die Begleitgruppe hat die vorgeschlagenen Instrumente insgesamt als sinnvoll betrachtet. Die Dotierung der einzelnen Gefässe soll sich am Gesamtergebnis der Reform (Globalbilanz) ausrichten. Der Ressourcenausgleich sowie die Lastenausgleichsgefässe sollen die aus den Änderungen in den anderen Teilprojekten (insbesondere Teilprojekt 2: Bildung) resultierende Umverteilung zwischen den Gemeinden auffangen.

2.2 Teilprojekt 2: Bildung

2.2.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat für das Teilprojekt 2 - Bildung den folgenden **Auftrag** formuliert:¹²

- **Abschaffung** der steuerkraftabgestuften Subvention der Lehrerbekanntmachungskosten (**Klassifikation**)
- **Prüfung** von drei Varianten zur Finanzierung der Bildungskosten in der Volksschule
 - Festlegung von **Schülerbeiträgen**, kombiniert mit einem Ausgleichsindex
 - Festlegung von **fixen prozentualen Kantonsbeiträgen**
 - **Kantonalisierung** der Oberstufe (**Sekundarstufe I**)

Der Projektauftrag wurde durch die Teilprojektgruppe wie folgt ergänzt:

- Prüfung von **Lektionenbeiträgen**
- **Darstellung der Vollkosten** im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten

2.2.2 Ergebnisse

Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten

Für die Darstellung der Vollkosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten wurden die über die subventionsberechtigten Kosten hinausgehenden Kosten abgeschätzt.¹³

Die Analyse der verbleibenden Kosten der Gemeinden nach Staatsbeitrag hat Folgendes ergeben:

- Durch den Staatsbeitrag wird die „Kostenschere“ zwischen den Gemeinden reduziert.
- Die Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden sind in der Vollkostenoptik (auch nach Staatsbeitrag) höher als wenn nur subventionsberechtigte Kosten berücksichtigt werden.
- Kleine (bevölkerungsarme) und eher steuerkraftschwache Gemeinden haben vor dem Staatsbeitrag tendenziell höhere Kosten zu tragen als grosse und eher steuerkraftstarke Gemeinden. Nach dem Staatsbeitrag haben kleinere Gemeinden jedoch tendenziell tiefe-

¹² Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

¹³ Vgl. grafische Darstellung im Anhang G.

re Kosten zu tragen als grössere Gemeinden. Diese Aussagen gelten auch bei einer Vollkostenbetrachtung.

Neues Finanzierungsmodell: Schülerpauschale

In der folgenden Abbildung sind die untersuchten Modelle für die künftige Abgeltung der Gemeinden im Bereich Volksschule und Kindergarten dargestellt.

Abbildung 2-2: Übersicht über die untersuchten Finanzierungsmodelle

Modell	Beschreibung
Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil	<ul style="list-style-type: none"> – Subventionsbasis: 43.75% der gemeldeten subventionsberechtigten Kosten – Pensen- und Besoldungsmeldungen weiterhin notwendig
Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Ausgleich zwischen den Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Vgl. Modell 1 – Teilweiser Ausgleich der Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden bei den subventionsberechtigten Kosten
Modelle 2: Schülerpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – Subventionsbasis: Anzahl Schüler – Festlegung einer pauschalen Abgeltung pro Schüler auf Basis der subventionsberechtigten Kosten 2007-2009 – Weder Pensen- noch Besoldungsmeldungen notwendig
Modell 2A: Schülerpauschale mit Ausgleichsindex	<ul style="list-style-type: none"> – Vgl. Modell 2 – Ausrichtung der Schülerpauschale wird mit einem „Ausgleichsindex“ gewichtet, der strukturelle Kostenfaktoren berücksichtigt
Modell 3: Lektionenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – Subventionsbasis: Anzahl unterrichtete Lektionen – Festlegung einer pauschalen Abgeltung pro unterrichtete Lektion auf Basis der subventionsberechtigten Kosten 2007-2009 – Pensenmeldungen weiterhin notwendig

Zu den neuen Finanzierungsmodellen lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- Die **Abschaffung der Klassifikation führt zu einem grossen Umverteilungseffekt** zwischen den Gemeinden, der mit keinem der in Frage kommenden Finanzierungsmodelle im Bildungsbereich aufgefangen werden kann. Dieser Umverteilungseffekt muss mit den Instrumenten aus dem Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich und spezifische Lastenausgleichsgefässe – kompensiert werden.
- Das **finanzielle Ergebnis** ist für eine Grosszahl der Gemeinden **bei allen Modellen ähnlich**. Deshalb rücken andere finanzwissenschaftliche Argumente für die Wahl des künftigen Finanzierungsmodells für Volksschule und Kindergarten in den Vordergrund.
- Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind leistungsorientierte **Pauschalmodelle** gegenüber kostenbasierten Modellen zu bevorzugen. Einerseits bergen kostenbasierte Beitragsmodelle immer einen Fehlanreiz, andererseits ist mit diesen Modellen ein wesentlich höherer Vollzugs- bzw. Kontrollaufwand verbunden. In einigen Subventionssparten werden zudem bereits heute Pauschalen angewendet (z.B. Schulleitungspauschale). Hinsichtlich Trans-

parenz und Vollzugsaufwand ist ein Schülerpauschalmodell der Lektionenpauschale überlegen.

Keine Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Rahmen von NFA SO

Für die Prüfung einer möglichen Kantonalisierung wurde eine grobe Schätzung der Kostenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen sowie die Erfahrungen des Kantons Basel-Landschaft näher betrachtet.

Mit einer Kantonalisierung sind verschiedene Chancen und Risiken verbunden. Aus strukturellen Vereinfachungen lassen sich möglicherweise (aus finanzieller Sicht) Verbesserungen erzielen. Allerdings gebietet das Prinzip der Subsidiarität die Aufgabenerfüllung möglichst nahe am entsprechenden Nutzerkreis (also der Schüler). Die heutige Lösung als Verbundaufgabe mit relativ umfassenden Vorgaben des Kantons und der Aufgabenerfüllung bei den Gemeinden mit finanzieller Unterstützung durch den Kanton scheint daher sinnvoll.

Die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist letztlich eine politische Frage und sollte, wenn überhaupt, mit Blick auf das Gesamtsystem der Aufgabenteilung und -finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden angepasst werden.

Sollte eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I ernsthaft ins Auge gefasst werden, ist beim Umsetzungsprozess mit erheblichen Herausforderungen zu rechnen (Trägerschaftswechsel, Übergang der Lehrerschaft an den Kanton, Transfer der Schulbauten). Die Realisierung einer (Teil-)Kantonalisierung der Sekundarstufe I ist im Zeitrahmen für das Projekt NFA SO nicht denkbar.

2.2.3 Entscheide der Teilprojektgruppe

Die Teilprojektgruppe spricht sich dafür aus, künftig die Staatsbeiträge im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten auf Basis einer Schülerpauschale auszurichten. Vorbehalten bleibt eine erneute Prüfung, falls sich in der Globalbilanz mit der Schülerpauschale keine mehrheitsfähige Lösung finden lässt.

Die Teilprojektgruppe spricht sich weiter dafür aus, die Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Rahmen des Projekts NFA SO nicht weiterzuverfolgen.

2.3 Teilprojekt 3: Soziales

2.3.1 Ausgangslage

Basierend auf den genannten Vorarbeiten und gestützt auf einen parlamentarischen Auftrag von 2010 (Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden) hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 3 – Soziales den folgenden **Auftrag** formuliert:¹⁴

- 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.

2.3.2 Ergebnisse

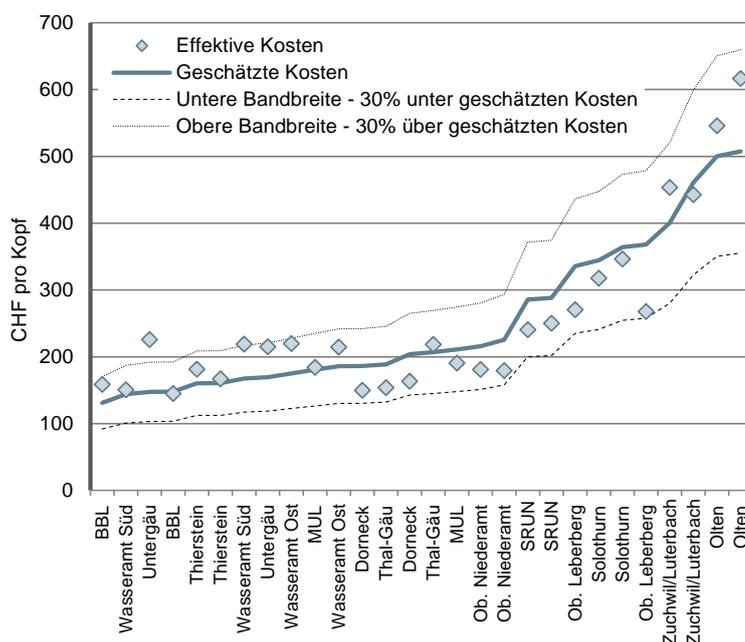
Prüfung der strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten nach Sozialregionen

Die strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten wurden mittels eines Schätzmodells (Regressionsmodell) analysiert. Dabei wurde untersucht, wie stark die Ausgaben für Sozialhilfe pro Kopf von verschiedenen Faktoren (z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende etc.) abhängen. Ziel der Schätzung ist es zu prüfen, ob die beobachtete Variation in den Sozialhilfekosten durch nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen erklärt werden kann.

Die Schätzergebnisse zeigen, dass die teilweise beträchtlichen Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe nach Sozialregionen sich zu **einem grossen Teil mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen** erklären lassen. Die Abweichungen der effektiven Kosten von den gemäss Modell zu erwartenden Kosten (geschätzte Kosten) sind in beide Richtungen begrenzt (vgl. Abbildung 2-3).

¹⁴ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

Abbildung 2-3: Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe: Geschätzte und effektive Kosten nach Sozialregion, Jahre 2009/2010



Sozialregionen (Beobachtungen über zwei Jahre nach geschätzten Kosten aufsteigend geordnet)

Lesehilfe: Die durchgezogene blaue Linie zeigt die vom Modell geschätzten Nettokosten für die Sozialhilfe je Sozialregion auf, die Punkte zeigen die effektiven Kosten der jeweiligen Sozialregion. Sozialregionen über der Linie haben höhere effektive Kosten als das sie auf Grund der Schätzung mit ihren spezifischen exogenen Parametern ausweisen dürften. Im Gegensatz dazu haben Sozialregionen, welche unter der Linie liegen, tiefere effektive Kosten als auf Grund ihrer spezifischen exogenen Parameter zu erwarten wäre.

Diejenigen Sozialregionen, welche die höchsten Pro-Kopf-Kosten aufweisen, haben gleichzeitig Rahmenbedingungen, welche diese höheren Kosten zu erklären vermögen. Das zeigt sich an den Sozialregionen Olten, Zuchwil, Solothurn und Oberer Leberberg.

Das eingesetzte Modell hat mit 85% einen sehr hohen Erklärungsgehalt. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Sozialregionen (im Vergleich zu anderen Kantonen) insgesamt eine relativ homogene Grösse aufweisen und daher Ausreisser-Beobachtungen eine vergleichsweise kleine Rolle spielen. Trotz diesen erfreulichen Ergebnissen ist jedoch festzuhalten, dass die Datenbasis mit zwei verfügbaren Jahren und 28 Beobachtungen sehr schmal ist. Um ein valides Ergebnis zu erhalten, müsste mindestens ein weiteres Jahr berücksichtigt werden (im Optimalfall zwei oder drei zusätzliche Jahre). Erst dann kann schlüssig beurteilt werden, ob es Sozialregionen gibt, welche signifikant höhere Kosten aufweisen als sie aufgrund ihrer Rahmenbedingungen haben sollten.

Neugestaltung der EL

Die Neugestaltung in der Finanzierung der EL mit der Aufteilung der EL IV (zuhanden Kanton) und EL AHV (zuhanden Gemeinden) ist machbar. Die durchgeführte Analyse demon-

triert, dass ein „Systemwechsel“ im Jahr 2012 für beide Partner, Kanton und Gemeinden, eine faire Lösung darstellen würde.

In den letzten Jahren war die Kostenentwicklung in der EL IV höher als in der EL AHV. Würde dieser Trend fortgesetzt, wäre der Kanton bei der vorgeschlagenen Neuregelung dynamisch stärker belastet. Allerdings ist unklar, ob sich dieser Trend in Zukunft bestätigt.

2.3.3 Entscheide der Teilprojektgruppe

Die Teilprojektgruppe spricht sich dafür aus, dass die Beobachtungen der beiden Jahre 2011 und 2012 in die Schätzungen einbezogen werden. Erst danach soll über die Einführung eines allfälligen Bonus-Malus-Systems entschieden werden. Allerdings soll die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe – ebenso wie in anderen Bereichen der NFA SO – und deren Auswirkungen auf die Gemeinden im Sinn eines Monitorings periodisch geprüft werden.

Ein Entscheid zur Neugestaltung der EL soll durch die politischen Organe (Leitorgan, Regierungsrat) gefällt werden. Sollte eine Neugestaltung erfolgen, spricht sich die Teilprojektgruppe für eine periodische Überprüfung der Kostenentwicklung in der EL IV und der EL AHV aus, um das dynamische Risiko zu beobachten und bei stark unterschiedlicher Entwicklung gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

2.4 Teilprojekt 4: Kantonsstrassenbau

2.4.1 Ausgangslage

Das Ziel des "Teilprojekts 4 – Kantonsstrassenbau" ist die Prüfung von zwei Varianten zur Finanzierungsentflechtung des Kantonsstrassenbaus:

- Vollständige Kantonalisierung (Berücksichtigung der finanziellen Mehrbelastung für den Kanton im Rahmen des neuen Finanz- und Lastenausgleichs)
- Status Quo (Kantonsstrassen-Beitragsverordnung führt bereits zu einer bedarfsorientierten Allokation)

2.4.2 Ergebnisse

Nachfolgend sind die wichtigsten Ergebnisse des Vergleichs der beiden Varianten nach finanzwissenschaftlichen Kriterien aufgeführt:

Was die **Anreizsetzung** betrifft, bietet das heutige Modell (Variante Status Quo) Vorteile, da die betroffenen Gemeinden an der Finanzierung partizipieren. Dies erhöht den Anreiz, die notwendigen Projekte in den Mittelpunkt zu stellen und eine effiziente Allokation der Mittel zu gewährleisten. Bei der Variante Kantonalisierung darf davon ausgegangen werden, dass Gemeinden Mehransprüche stellen werden, da sie nicht mitfinanzieren. Insofern besteht hier ein Fehlanreiz. Wie ausgeprägt sich dieser Fehlanreiz auswirken wird, ist offen, da letztlich

das Amt für Verkehr und Tiefbau die einzelnen Projekte auf ihre Priorität prüft und einen Vorschlag zum Mehrjahresprogramm zuhanden des Kantonsrates macht.

Der **effiziente Mitteleinsatz bei den ausgewählten Projekten** ist grundsätzlich in beiden Varianten gegeben. Die Situation, dass der Kanton einen ineffizienten Mitteleinsatz in Kauf nehmen müsste, weil die Gemeinde aktuell nicht in der Lage ist, an der Finanzierung zu partizipieren, stellt die Ausnahme dar. In diesen Ausnahmefällen werden mit den Gemeinden Zahlungspläne vereinbart, womit die zeitgerechte und effiziente Umsetzung sichergestellt werden kann. Beschränkender wirken sich allfällige Finanzierungsengpässe bei den Werkleigentümern für allfällig mit den Strassenbauarbeiten zu koordinierenden Werkleitungsarbeiten aus.¹⁵

Die **Transparenz** ist in beiden Varianten gegeben. Die je Strassenabschnitt berechneten und periodisch geprüften Beitragssätze werden nach festgelegten Kriterien ermittelt und stehen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Selbstverständlich bietet auch eine vollständige Kantonalisierung eine transparente Finanzierung.

Die **Planungssicherheit** insbesondere für die Gemeinden ist selbstredend bei einer vollständigen Kantonalisierung stärker gegeben als beim Status Quo. In der heutigen Ausgestaltung kann ein Strassenbauprojekt für eine Gemeinde eine grosse finanzielle Belastung bedeuten. Allerdings besteht mit dem Instrument der Zahlungspläne eine Möglichkeit, die Planungssicherheit auch beim Status Quo weitgehend zu gewährleisten.

Die **Solidarität** ist in beiden Varianten vorhanden. Mit dem nach den drei Kriterien „Funktion der Strasse“, „Interesse der Gemeinde“ und „Einwohnerzahl“ abgestuften Beitragssatz ist neben der Anreizwirkung auch die Solidarität insofern berücksichtigt, als dass die Bedeutung der Strasse berücksichtigt wird. Mit dem Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden ist zudem gewährleistet, dass beide Partner an einer allfälligen Kostendynamik partizipieren.

Der **administrative Aufwand** ist im Status Quo höher als bei der vollständigen Kantonalisierung, da im Status Quo neben der Koordination der kantonalen Bauarbeiten (Strassenbau) und der Arbeiten der Gemeinden/Werke (z.B. Werkleitungersatz) zusätzlich die Finanzierung der Gemeindebeiträge administrativ sichergestellt werden muss (Anmeldung, Vereinbarung, Abrechnung durch Kanton).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass beide Varianten gewisse Vorteile aufweisen:

- Die **Variante Kantonalisierung** reduziert den administrativen Aufwand gegenüber der Variante Status Quo. Sie führt auch zu einer erhöhten Planungssicherheit für die Gemeinden, deren Budgets durch die Kosten für ihren Strassenbauanteil teilweise stark belastet werden.

¹⁵ Das Amt für Verkehr und Tiefbau hat in einer internen Befragung nachgeprüft, inwiefern sich als notwendig bedingene Strassenbauprojekte infolge Finanzierungsengpässen seitens der Gemeinde behindert werden; dabei hat sich gezeigt, dass dank dem Instrument der Zahlungspläne keine Behinderung auftritt.

- Die **Variante Status Quo** hat Vorteile bei der Anreizsetzung; zudem tragen in dieser Variante beide Partner die Risiken der Kostendynamik.

Im Hinblick auf das Projekt NFA Solothurn sind daher beide Varianten denkbar. Im Falle einer Kantonalisierung muss die Verschiebung im Ausmass von rund 7 Mio. CHF in der Finanzierung von Kanton und Gemeinden in der Globalbilanz berücksichtigt werden.

2.4.3 Entscheide der Begleitgruppe

Die Mitglieder der Teilprojektgruppe 4 „Kantonsstrassenbau“ geben folgende Empfehlung zur politischen Umsetzung ab:

- In der politischen Diskussion stehen zwei Forderungen der Gemeinden im Raum: Zum einen geht es darum, ob künftig die Gemeinden nichts mehr an die Kantonsstrassen zu bezahlen haben (Kantonalisierung im Bereich Kantonsstrassen). Zum andern geht es darum, ob die Gemeinden künftig am Strassenbaufonds für den Bau von Gemeindestrassen teilhaben können. Der Bericht zum Teilprojekt 4 Kantonsstrassenbau befasst sich gemäss Mandat des Regierungsrates ausschliesslich mit der Frage der Kantonalisierung des Kantonsstrassenbaus versus die Beibehaltung des Status Quo.
- Grundsätzlich erachten sowohl die Kantons- wie die Gemeindevertreter beide Varianten, eine vollständige Kantonalisierung und die Beibehaltung des Status Quo, als mögliche Varianten. Ein Blick auf die aktuellen Regelungen in der Schweiz zeigt, dass beide Varianten angewendet werden.
- Trotz der Einigkeit hinsichtlich der Frage, dass beide Varianten im Grundsatz möglich sind, bevorzugen Kanton und Gemeinden unterschiedliche Lösungen. Die Gemeindevertreter erachten eine vollständige Kantonalisierung als bessere Variante, da sie die Planungssicherheit für die Gemeinden erhöht. Zudem weisen die Gemeinden daraufhin, dass der Gemeindestrassenbau aus laufenden Einnahmen finanziert werden muss, während für den Kantonsstrassenbau ein spezieller Fonds zur Verfügung steht. Die Kantonsvertreter sehen demgegenüber Vorteile bei der Beibehaltung des Status Quo, da die Mitfinanzierung durch die Gemeinden aus Kantonsicht die richtigen Anreize setzt.
- Die zweite Forderung der Gemeinden, am Strassenbaufonds zu partizipieren, wird als politischer Entscheid betrachtet, zu dem in dieser Studie keine Grundlagen erarbeitet wurden.
- Die Teilprojektgruppe ist der Auffassung, dass eine allfällige materielle Neuregelung der Finanzierung im Strassenbau dann ideal wäre, wenn die Finanzen im Strassenbaufonds wieder ausgeglichen sind.

Die Teilprojektgruppe nimmt weiter zur Kenntnis, dass bei der Wahl der Variante „Kantonalisierung“ die Globalbilanz nur zwischen Kanton und Gesamtheit der Gemeinden berechenbar ist, nicht aber unter den Gemeinden.

3 Funktionsweise der Reform

Für das bessere Verständnis der Funktionsweise der Reform legen wir in diesem Kapitel dar,

- was die Globalbilanz auszusagen vermag und was nicht,
- welche Effekte einen Einfluss auf die Globalbilanz haben und
- wie die Übergangsfinanzierung berücksichtigt wird.

3.1 Was sagt die Globalbilanz aus?

Bevor die Globalbilanz betrachtet wird, ist wichtig festzuhalten, was die Globalbilanz aussagt und was nicht:

1. Die Globalbilanz betrachtet die Finanzströme, welche im heutigen Finanz- und Lastenausgleich bestehen, und vergleicht sie mit den Finanzströmen des reformierten Systems. Dies betrifft die Finanzströme im direkten und indirekten Finanzausgleich sowie die Finanzströme des Lastenausgleichs Soziales.¹⁶
2. Die Globalbilanz ist keine Darstellung der generellen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Sie beschränkt sich auf diejenigen Aufgabenbereiche, welche im Rahmen der NFA SO betrachtet werden. Zudem wird nicht die inhaltliche Aufgabenteilung in der Globalbilanz erfasst, sondern nur die finanziellen Auswirkungen der Reformen.
3. Die einzelnen 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 die alleinige Betrachtung der Veränderungen im Bereich des indirekten Finanzausgleichs ist nicht sinnvoll.
4. Die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs ergibt keine Veränderung des Lastenausgleichs Soziales.

Die Nichtberücksichtigung des Lastenausgleichs Soziales soll keinesfalls aussagen, dass der Bereich Soziales für die Gemeinden nicht eine grosse Belastung darstellt (vgl. auch Fussnote 17). Auch zwischen den Gemeinden führt dieser Lastenausgleich selbstverständlich zu Umverteilungen, die in der Finanzflussrechnung berücksichtigt sind. Mit der NFA SO ergeben sich aber keine Globalbilanz-relevanten Anpassungen in diesem Bereich.

Sollte zukünftig ein Bonus-Malus-System eingeführt werden, könnten die Ergebnisse nachträglich in eine neue Globalbilanz integriert werden. Es ist jedoch zu beachten, dass ein Bonus-Malus-System als positive bzw. negative Sanktion dienen soll und damit nicht durch die vorgesehene Übergangsregelung aufgefangen werden sollte.

¹⁶ Der Lastenausgleich Soziales verändert sich nicht und hat deshalb auf die Ergebnisse der Globalbilanz keinen Einfluss. Er ist aber ein wichtiges Element in der Finanzflussrechnung. Nicht berücksichtigt sind die Investitionsbeiträge an Schulbauten und Fusionsbeiträge (Besitzstand).

5. Vorderhand nicht in die Globalbilanz integriert ist das Ergebnis des Kantonsstrassenbaus. Wird die Variante Status Quo angewendet, ergeben sich keine Auswirkungen auf die Globalbilanz. Wird hingegen die Variante vollständige Kantonalisierung gewählt, dann führt dies zu einer zusätzlichen Belastung des Kantons im Umfang von rund 7 Mio. CHF. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht muss diese Mehrbelastung anderswo kompensiert werden, sofern sich die Gesamtlast von Kanton und Gemeinden nicht verändern soll. Diese Kompensation könnte innerhalb der NFA SO bei der Mindestausstattung, bei einem spezifischen Lastenausgleichsgefäss oder bei der Schülerpauschale erfolgen.

Welche Gemeinden von einem Systemwechsel im Kantonsstrassenbau wie stark profitieren, ist nicht vorherzusagen. Daher kann dieser Aspekt nicht in eine gemeindescharfe Globalbilanz aufgenommen werden.

3.2 Welche Elemente haben einen Einfluss auf die Globalbilanz?

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

- **Abschaffung der Klassifikation im Bildungsbereich:** Die Abschaffung der Klassifikation im Bildungsbereich führt zu einem grossen Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden, der mit keinem der in Frage kommenden Finanzierungsmodelle im Bildungsbereich aufgefangen werden kann. Negativ betroffen von diesem Umverteilungseffekt sind, da sich die Klassifikation aufgrund der Steuerkraft und den subventionsberechtigten Lehrerbesoldungskosten bemisst, insbesondere die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sowie diejenigen Gemeinden mit vergleichsweise hohen Schulkosten.
- **Ausbau des horizontalen Ressourcenausgleichs:** Der horizontale Ressourcenausgleich kann den auf die Abschaffung der Klassifikation zurückzuführenden Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden aus der Bildung weitgehend kompensieren.
- **Ausgestaltung einer 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.¹⁷ 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 den Steuerbedarf im heutigen System.

¹⁷ Von Gemeinde-seite wurde darauf hingewiesen, dass ein beträchtlicher Teil dieser Mindestausstattung durch Pro-Kopf-Kosten gebunden ist und den Gemeinden faktisch nicht zur Verfügung steht. Dieser Betrag macht rund 600 CHF pro Kopf aus; die grössten Kostenfaktoren sind dabei die Sozialhilfe (inkl. Besoldung von Sozialarbeitenden) mit rund 80 Mio. CHF im Jahr 2010 sowie die Aufwendungen der Gemeinden für die EL AHV und IV.

3.3 Wie wird die Übergangsfinanzierung berücksichtigt?

Im bestehenden Finanz- und Lastenausgleich sind mit dem Jahr 2011 deutliche Veränderungen erfolgt. Die wichtigste Veränderung sind zusätzliche Kantonsmittel von 15 Mio. CHF, welche seit 2011 als Übergangsfinanzierung im direkten Finanzausgleich enthalten sind. Diese entlasten vor allem die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sowie – etwas abgeschwächt – mit einem hohen Steuerbedarf.

Gemäss Beschluss des Regierungsrates bzw. des Kantonsrates des Kantons Solothurn ist die Übergangsfinanzierung Teil des Reformpakets NFA SO und gesetzlich bis ins Jahr 2014 befristet. In der Globalbilanz, die aktuell aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den Jahren 2007 bis 2009 basiert, wird daher ein Vergleich mit dem Zustand vor der Übergangsfinanzierung durchgeführt.

Bei der Präsentation der Reformvarianten in Kapitel 4 wird jeweils darauf hingewiesen, welche Mittel der Kanton im NFA SO – verglichen mit der Situation ohne und mit Übergangsfinanzierung – zur Verfügung stellt.

4 Modellergebnisse

4.1 Einleitung

Die Auswirkungen der Reform NFA SO sind für die einzelnen Gemeinden unterschiedlich, je nachdem wie die einzelnen Ausgleichsgefässe des neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems ausgestaltet werden.

Um die finanziellen Auswirkungen der Reform darzustellen, wird eine **Globalbilanz** verwendet. In einem **Excel-Modell** wurde dafür zunächst ein Referenzfall erstellt, der die effektiven Zahlen der Jahre 2007-2009 wiedergibt. Im Modell werden daneben die Reformergebnisse für die Varianten des neuen Finanz- und Lastenausgleichs für alle Gemeinden simuliert.¹⁸ Das Modell weist für alle Elemente der NFA SO je die Teilergebnisse pro Gemeinde aus. Diese werden anschliessend summiert, um das Gesamtergebnis für die Jahre 2007-2009 sowie den Vergleich zum heutigen System (Referenzfall) auszuweisen.¹⁹

Das Excel-Modell ist so aufgebaut, dass sich mittels einer „Schaltzentrale“ die wichtigsten Systemparameter „steuern“ und so unterschiedliche Varianten für den neuen NFA SO berechnen lassen. Folgende Systemparameter lassen sich im Modell anpassen:

- **Ressourcenausgleich:**
 - Horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden: XX% Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft bzw. XX% Ausgleich der unterdurchschnittlichen Steuerkraft
 - Mindestausstattung durch den Kanton: XX% Mindestausstattung im Vergleich zur durchschnittlichen Steuerkraft im Kanton. Mindestausstattung erfolgt nach horizontalem Ressourcenausgleich
- **Spezifische Lastenausgleichsgefässe** (alle durch den Kanton finanziert):
 - Geografisch-topografischer Lastenausgleich:
 - Topfgrösse in CHF
 - Berechtigte Gemeinden anhand der Abweichung vom Median der Strassenlänge pro Einwohner/-in sowie produktive Fläche pro Einwohner/in
 - Soziodemografischer Lastenausgleich
 - Topfgrösse in CHF
 - Berechtigte Gemeinden anhand der Abweichung vom Median der Ergänzungsleistungsquote sowie Ausländerquote
 - Zentrumslastenabgeltung: Topfgrösse in CHF (Verteilung zwischen den Zentrumsgemeinden innerhalb von TP1 berechnet)

¹⁸ Die Datengrundlagen sind im Anhang A ab S. 38 aufgeführt.

¹⁹ Die Excel-Files mit allen Datengrundlagen den detaillierten Berechnungen sind in einem separaten Anhang verfügbar.

- **Kantonsbeiträge im Bereich Volksschule und Kindergarten:**

Beitragssatz des Kantons in % der subventionsberechtigten Kosten für erstmalige Bestimmung der Schülerpauschale (heute: 43.75% bzw. rund 112 Mio. CHF im Durchschnitt 2007-2009)

4.2 Entwicklung politisch realisierbarer Varianten

Eine Kernfrage des Projekts NFA SO lautet, wie man vom bisherigen Finanz- und Lastenausgleichssystem zu einer politisch realisierbaren Reformvariante kommt. Denn mit der NFA SO soll der bisherige direkte und indirekte Finanzausgleich durch ein neues System ersetzt werden, das durch die strikte Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich grundsätzlich neu konstruiert wird. Das Resultat bzw. die Umverteilungswirkung des bisherigen Systems soll aber grundsätzlich erhalten bleiben, mit einer zusätzlichen Entlastung der steuerkraftschwachen Gemeinden.

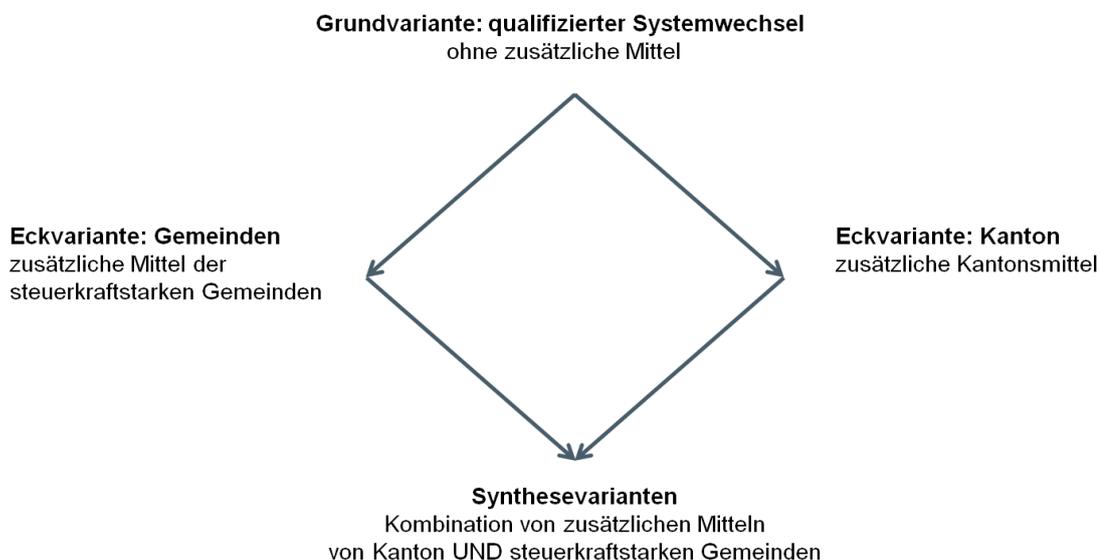
In der nachfolgenden Abbildung wird aufgezeigt, wie bei der Suche nach politisch realisierbaren Modellvarianten vorgegangen wurde:

- Zunächst wurde eine Variante entwickelt, die mit den neuen Systemelementen der NFA SO und mit den bisher im direkten und indirekten Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mitteln, das bisherige Ergebnis (2007 bis 2009) möglichst gut abbildet. Die an der Spitze des Rhombus stehende **Grundvariante** entspricht einem **qualifizierten Systemwechsel**.²⁰
- Ausgehend von der Grundvariante können grundsätzlich zwei Richtungen eingeschlagen werden: In beiden **Eckvarianten** kommen zusätzlichen Mittel entweder nur vom Kanton oder nur von den steuerkraftstarken Gemeinden. Mit diesen Varianten liesse sich die Situation von steuerkraftschwachen Gemeinden massgeblich verbessern. Eine einseitige Zusatzbelastung des Kantons oder der steuerkraftstarken Gemeinden ist aber politisch nicht erwünscht.
- Ausgehend von den Eckvarianten können politisch realisierbare **Synthesevarianten** gebildet werden. Kombinationen von zusätzlichen Mitteln des Kantons und der steuerkraftstarken Gemeinden²¹ führen schliesslich zu Varianten, in welchen die steuerkraftschwachen Gemeinden – wie gemäss RRB vorgesehen – im neuen System entlastet werden, ohne dass Kanton und steuerkraftstarke Gemeinden unverhältnismässig stark und einseitig zusätzlich belastet werden.

²⁰ Es werden im Modell weder von Kanton noch von den steuerkraftstarken Gemeinden (alle Gemeinden mit SKI grösser als 100) im Vergleich zum bisherigen System (bis 2010) zusätzliche Mittel eingesetzt.

²¹ Unter zusätzlichen Mitteln werden finanzielle Mehrbelastungen im Vergleich zum direkten und zum indirekten Finanzausgleich der Jahre 2007 bis 2009 verstanden.

Abbildung 4-1: Schematische Darstellung von möglichen Varianten im NFA SO - Variantenrhombus



4.3 Übersicht Synthesevarianten

In der Abbildung 4-2 sind drei Synthesevarianten mit unterschiedlichen Ausprägungen der Systemparameter dargestellt:

- In **Variante 1** findet eine starke Umverteilung der Ressourcen zwischen den Gemeinden statt (50% der Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft). Auch die Mindestausstattung ist mit 95% auf einem hohen Niveau. Die Kantonsbeiträge für Volksschule und Kindergarten sind etwas tiefer als im heutigen System. Kanton und steuerkraftstarke Gemeinden werden mit rund 11 Mio. CHF im selben Ausmass mehr belastet. Für den Kanton ist dies im Vergleich mit der Übergangsförderung ab 2011 eine Entlastung von rund 4 Mio. CHF.
- In **Variante 2** findet im Vergleich mit Variante 1 eine moderatere Umverteilung zwischen den Gemeinden statt (45% der Abschöpfung der überdurchschnittlichen Steuerkraft). Die Mindestausstattung beträgt 90%. Dies ermöglicht, mehr Mittel im Bereich Volksschule und Kindergarten zu belassen, und die Lastenausgleichsgefässe stärker zu dotieren. In Variante 2 wird der Kanton mit 15 Mio. CHF, während die steuerkraftstarken Gemeinden mit rund 7 Mio. CHF mehrbelastet werden. Die Kantonsbelastung entspricht ungefähr dem Ausmass der Übergangsförderung.
- In **Variante 3** wird die Umverteilung auf 50% gesetzt, die Mindestausstattung auf 90% festgelegt. Dies führt – im Vergleich zu Variante 2 – zu mehr Mitteln für die Lastenausgleichsgefässe. In Variante 3 wird der Kanton ebenfalls mit rund 15 Mio. CHF belastet, während die steuerkraftstarken Gemeinden um rund 8 Mio. CHF stärker belastet werden. Die Kantonsbelastung entspricht ungefähr dem Ausmass der Übergangsförderung.

Abbildung 4-2: Übersicht über die Synthesevarianten

Synthesevarianten				Referenzfall
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	
Ressourcenausgleich				Direkter Finanz- ausgleich: Kanton und Gemeinden paritätisch je 7.5 Mio. CH
Horizontaler Ressourcenausgleich (zwischen Gemeinden)	50% 34.8 Mio. CHF	45% 31.3 Mio. CHF	50% 34.8 Mio. CHF	
Mindestausstattung durch Kanton (durch Kanton)	95% 19.4 Mio. CHF	90% 11.0 Mio. CHF	90% 8.4 Mio. CHF	
Lastenausgleichsgefässe				
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	7.5 Mio. CHF 49 Gemeinden	9.5 Mio. CHF 56 Gemeinden	10 Mio. CHF 56 Gemeinden	
Soziodemografischer Lastenausgleich	3.5 Mio. CHF 28 Gemeinden	8.5 Mio. CHF 28 Gemeinden	9.5 Mio. CHF 28 Gemeinden	
Zentrumslastenabgeltung	2 Mio. CHF	1.5 Mio. CHF	2.5 Mio. CHF	
Volksschule und Kindergarten				Staatsbeiträge Bildung: 112.5 Mio. CHF 43.75%
– Volumen Schülerpauschale	97.9 Mio. CHF	102.9 Mio. CHF	102.9 Mio. CHF	
– in % subventionsberechtigte Kosten	38%	40%	40%	
Total Kanton	130.8 Mio. CHF	133.9 Mio. CHF	133.8 Mio. CHF	119.2 Mio. CHF

Bemerkungen: Die Investitionsbeiträge an Schulbauten und Fusionsbeiträge (Besitzstand) werden im Rahmen der NFA SO nicht als Kantonsbeiträge berücksichtigt. Deshalb weicht das Total Kanton in der Spalte Referenzfall von der Summe der Teilbeiträge ab. Bei allen Synthesevarianten sind jeweils Rückstellungen von 0.5 Mio. CHF für Fusionen berücksichtigt.

Im Betrachtungszeitraum (2007 bis 2009) wurden die Staatsbeiträge an die Lehrerbesehung aufgrund der Einführung der Schulleitungspauschale schrittweise von 46% auf 43.75% reduziert.

4.4 Ergebnisse der Varianten

Abbildung 4-3 zeigt eine Übersicht über die Ergebnisse der Synthesevarianten 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 80) Steuerkraft aufweisen. Zusätzlich wird ausgewiesen, wie viele Gemeinden ausgeprägt besser oder schlechter gestellt werden (mind. 5% des Staatssteueraufkommens).

Abbildung 4-3: Ergebnisse der Synthesevarianten im Vergleich

Synthesevarianten			
	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Anzahl besser gestellte Gde / Einw.	94 / 163'789	91 / 164'529	94 / 176'222
mit SKI über 100	9	13	13
mit SKI unter 100	85	78	81
mit SKI unter 80	50	44	45
Anzahl schlechter gestellte Gde / Einw.	28 / 91'878	31 / 91'138	28 / 79'445
mit SKI über 100	17	13	13
mit SKI unter 100	11	18	15
mit SKI unter 80	1	7	6
Anzahl Gde / Einw. die mehr als 5% des Staatssteueraufkommens besser gestellt werden	65 / 93'258	57 / 92'062	60 / 99'647
mit SKI über 100	1	3	3
mit SKI unter 100	64	54	57
mit SKI unter 80	45	37	37
Anzahl Gde / Einw. die mehr als 5% des Staatssteueraufkommens schlechter gestellt werden	9 / 30'647	6 / 23'150	8 / 29'285
mit SKI über 100	8	6	8
mit SKI unter 100	1	0	0
mit SKI unter 80	0	0	0

Lesehilfe zur Tabelle: In der Variante 1 werden im Vergleich zum Referenzfall 94 Gemeinden mit insgesamt 163'789 Einwohner/-innen besser gestellt. Deutlich besser gestellt – d.h. im Ausmass von mehr als 5% des Staatssteueraufkommens – werden 65 Gemeinden mit 93'258 Einwohner/-innen. Deutlich schlechter gestellt – d.h. im Ausmass von mehr als 5% des Staatssteueraufkommens – werden 9 Gemeinden. Davon sind 8 Gemeinden vergleichsweise steuerkräftig und 1 Gemeinde steuerschwach.

Neben der Ergebnisübersicht in Abbildung 4-3 finden sich in den Anhängen folgende detaillierten Ergebnisse pro Gemeinde:

- **Anhang B: Ergebnisse 2007-2009, in % Staatssteueraufkommen**
Be-/Entlastung pro Variante im Vergleich zum Referenzfall; Karte Kanton Solothurn
- **Anhang C: Ergebnisse 2007-2009, in CHF pro Einwohner**
Be-/Entlastung pro Variante im Vergleich zum Referenzfall; Karte Kanton Solothurn
- **Anhang D: Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde**
- **Anhang E: Finanzflussbetrachtung**

5 Diskussion der Ergebnisse

5.1 Übersicht

Unsere Erkenntnisse lassen sich wie folgt interpretieren und erläutern:

- Die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs in der Bildung kann weitgehend, aber nicht vollständig, 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. Damit fahren steuerkraftschwache Gemeinden mit gleichzeitig hohen Bildungskosten im interkommunalen Vergleich tendenziell schlechter.
- 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% bzw. 95%) führt dazu, dass auch die meisten Gemeinden mit einem Steuerkraftindex zwischen 80 und 100 besser gestellt werden. Für sie tut sich im Teilprojekt 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 5 Jahren – wird diese Begrenzung schrittweise abgebaut, bis der NFA SO vollständig wirkt.

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

5.2 Betrachtung spezifischer Gemeindeergebnisse

Nachfolgend werden spezifische Resultate von Gemeinden, deren Ergebnis in der Globalbilanz im Vergleich mit dem heutigen System nicht den allgemeinen Erwartungen entspricht, dargelegt.

- **Agglomerationsgemeinden**, welche gemäss **Globalbilanzberechnungen im neuen System ähnlich fahren wie bisher (bis vor 2011)**: 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 war. Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2009 wurden Steuerkraft und Steuerbedarf je zu 50% gewichtet (Ausnahme Städte mit 45%/55%).

- **Steuerkraftschwache Agglomerationsgemeinden**, welche in der **Globalbilanzberechnung deutlich besser fahren**: Dies trifft insbesondere auf **Niedergösgen** und **Schönenwerd** zu. Dieses Ergebnis ist hauptsächlich auf eine Anomalie im Steuerbedarf zurückzuführen, welche sich in den Finanzausgleichsjahren 2008 und 2009 stark negativ für diese Gemeinden ausgewirkt hat.
- **Gemeinden im Bezirk Dorneck**: Im Bezirk Dorneck erzielen sämtliche Gemeinden mit Ausnahme der Gemeinden Büren und Seewen im Betrachtungszeitraum eine Steuerkraft von mindestens 90% des Staatssteueraufkommens. Infolge der Reduktion des Staatsbeitrages bei der Bildung in Variante 1 (38% statt 40% wie in den übrigen beiden Varianten) fahren die Gemeinden in Variante 1 etwas schlechter als in den übrigen Varianten.
- **Grindel / Fehren**: Diese beiden Gemeinden im Bezirk Thierstein fahren gemäss Berechnungen in den Varianten 2 und 3 leicht schlechter als im Referenzzustand (und in Variante 1). Während die Gemeinde Grindel im Betrachtungszeitraum vergleichsweise hohe Kosten pro Schüler aufweist, bestehen bei der Gemeinde Fehren noch Unsicherheiten bezüglich der Schülerzahlen. Diese liegen unter den gemäss Einwohnerstatistik des BFS zu erwartenden Schülerzahlen. Ist die effektive Schülerzahl höher als bisher ausgewiesen, wird Fehren im neuen System besser gestellt.
- **Kienberg / Erlinsbach**: Die Gemeinden Kienberg und Erlinsbach fahren gemäss den vorliegenden 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 AVK die Schüler aus Kienberg ab der 6. Klasse in Gelterkinden (Baselland) zur Schule gehen und Erlinsbach als „Aargauer Schule“ gilt, stellt sich die Frage, inwiefern ausserkantonale Abgeltungen in den bisherigen Staatsbeiträgen berücksichtigt worden sind, in der aktuellen Globalbilanz aber nicht im selben Ausmass. Weiter ist zu klären, wie allfällig (höhere) Abgeltungen für ausserkantonale Schüler im neuen System zu berücksichtigen 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 vor allem die folgenden Gemeinden:
 - **Obergerlafingen**: Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2009 sinkt die Steuerkraft von Obergerlafingen von 129 (im Jahr 2007) auf 75 (im Jahr 2009). Würde nur das Jahr 2009 in die Globalbilanzanalyse einbezogen, würde Obergerlafingen durch das neue System besser gestellt werden.
 - **Lüterkofen-Ichertswil**: Umgekehrt präsentiert sich die Situation in Lüterkofen-Ichertswil. Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2009 steigt die Steuerkraft von 84 (im Jahr 2007) auf 144 (im Jahr 2009) an. Würde nur das Jahr 2009 in die Globalbilanzanalyse einbezogen, würde die Gemeinde Lüterkofen-Ichertswil durch das neue System entsprechend ihrer hohen Steuerkraft schlechter gestellt werden.
 - **Zuchwil**: Zuchwil weist im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2009 eine Steuerkraft von 103 bis 109 aus. Heute liegt die Steuerkraft von Zuchwil deutlich tiefer.

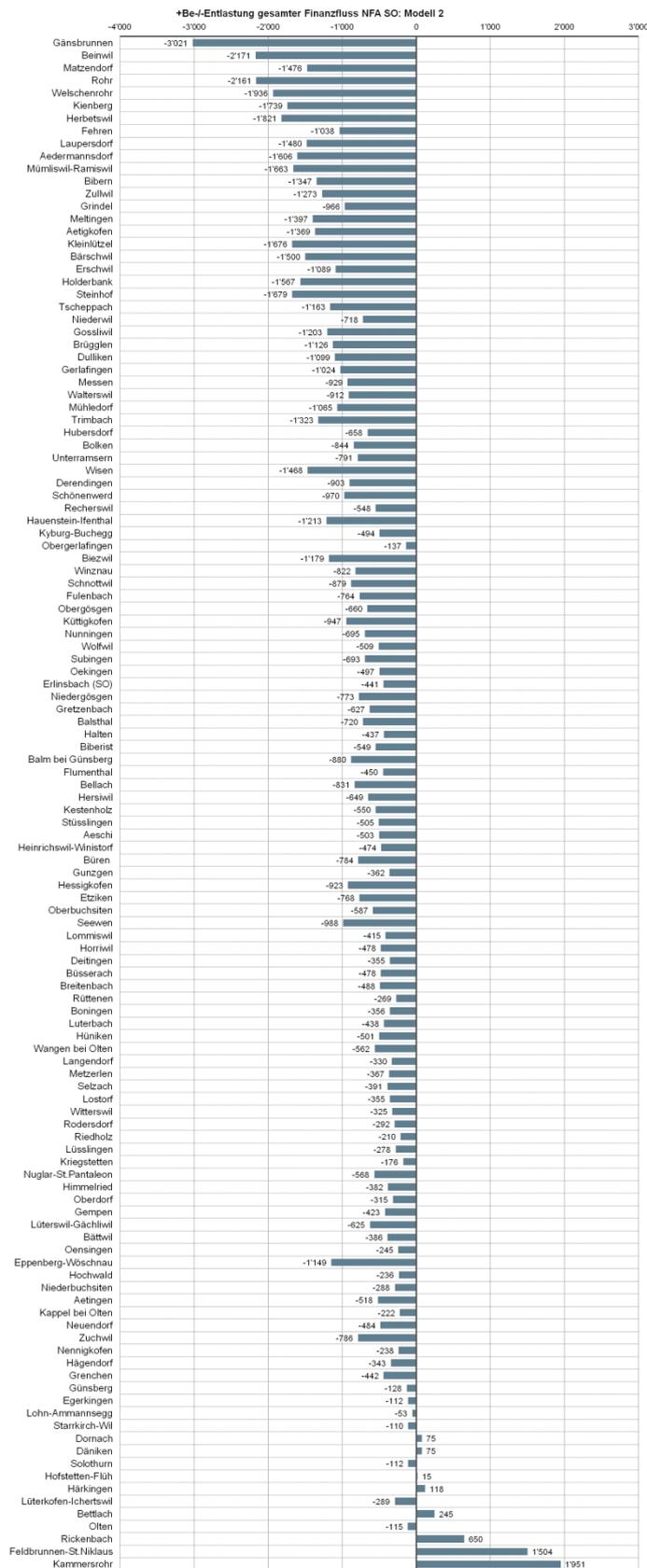
Diese Ausführungen zeigen, dass wesentliche Abweichungen von den erwarteten Resultaten erklärt werden können. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass das heute gültige System ebenfalls ein „gewähltes“ Ergebnis (nicht aber das in allen Aspekten „richtige“ oder „gerechte“ Ergebnis) abbildet. Auch im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

Eine alternative Betrachtungsweise ist die **Analyse nach sämtlichen Finanzflüssen** in der NFA SO. Diese Finanzflussanalyse beinhaltet den Ressourcenausgleich, die Lastenausgleiche sowie die Staatsbeiträge in der Bildung und die interkommunalen Finanzflüsse in der Sozialhilfe. Betreffend Sozialhilfe stehen in der Beobachtungsperiode 2007-2009 nur die Zahlen des Jahres 2009 zur Verfügung. Für die übrigen Gefässe werden die Jahre 2007-2009 verwendet.

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis beispielhaft für die Variante 2 (vgl. Kapitel 11 für die Finanzflussanalyse für alle drei Synthesevarianten). Die Gemeinden sind nach Steuerkraft im Jahr 2009 geordnet, wobei die steuerkraftschwächsten Gemeinden oben aufgeführt sind. Die Grafik verdeutlicht, dass den steuerkraftschwächsten Gemeinden am meisten Mittel zufließen. Am Ende der Skala sind mit den steuerkraftstärksten diejenigen Gemeinden aufgeführt, die Nettozahler in den NFA SO sind. Es liegt an folgenden zusätzlichen Einflussfaktoren im NFA SO, dass die Finanzflussrechnung nicht genau der Steuerkraft folgt:

- Die Mittel in den Lastenausgleichsgefässen fliessen nach Lastenindikatoren. Diese sind von der Steuerkraft unabhängig und können somit für Gemeinden mit gleicher Steuerkraft unterschiedlich sein.
- Der Anteil Schüler an der Wohnbevölkerung und damit die Schülerpauschale variiert zwischen Gemeinden mit ähnlicher Steuerkraft.
- Der Lastenausgleich Soziales führt in der Finanzflussrechnung zu Umverteilungen, da nicht alle Gemeinden gleich hohe Sozialhilfekosten verursachen.

Abbildung 5-1: Finanzflussrechnung anhand der Variante 2, in CHF pro Einwohner/-in



5.3 Dynamik des Systems bei den Ausgleichszahlungen

Mit einem zukünftigen System, welches nicht auf einer festgelegten Ausgleichszahlung basiert, sondern die dynamischen Entwicklungen mitberücksichtigt, werden sich auch Anpassungen in den Ein- und Auszahlungen ergeben. Die **Dynamik bei den Ausgleichszahlungen** betrifft sowohl die Gemeinden wie auch den Kanton:

- Hinsichtlich der **Gemeinden** ergibt sich die Veränderung insbesondere nach deren Steuerkraft. Eine steuerkraftstarke Gemeinde hat eine Besserstellung im Ressourcenausgleich in der Höhe der fixierten Abschöpfungsquote (z.B. 45% der Steuerkraft über dem kantonalen Durchschnitt von 100) mit den ressourcenschwachen Gemeinden zu teilen. Im Unterschied zu heute ist dieses Volumen nicht über eine Gesamtsumme plafoniert, sondern hängt von der dynamischen Entwicklung der Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde ab. Umgekehrt schützt der Ressourcenausgleich diejenigen Gemeinden, welche einen potenten Steuerzahler – eine natürliche oder juristische Person – verlieren und dadurch stark an Steuerkraft einbüßen. Ausserdem steigt das absolute (aber nicht das relative) Umverteilungsvolumen mit steigender Steuerkraft der Gesamtheit der Gemeinden.
- Die dynamische Entwicklung im Ressourcenausgleich trifft auch den **Kanton**. Bei einer Zunahme der Steuererträge wird auch der Kantonsanteil am Ressourcenausgleich grösser werden, indem die Mindestausstattung volumenmässig höher ausfällt.²² Umgekehrt ist zu berücksichtigen, dass der Kanton bei Zunahme der Steuererträge ebenfalls über mehr Mittel verfügt.
- Mit den neuen Lastenausgleichsgefässen für **spezifische Lasten der Weite und der Nähe** (geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich) stehen zudem Gefässe bereit, welche eine spezifische Ausgleichswirkung erzielen. Die Dotierung dieser Lastenausgleichsgefässe kann periodisch angepasst werden.

Der vorgesehene neue Ressourcenausgleich enthält also **automatische Korrekturmechanismen**, um dynamische Entwicklungen der Steuereinnahmen bei den Gemeinden zu berücksichtigen. Mit den im Gesetz und in der Verordnung festzulegenden Bandbreiten im Ressourcenausgleich – sowohl betreffend horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden wie betreffend Mindestausstattung – besteht eine weitere wichtige Korrekturmassnahme. Mit diesen Mechanismen besteht die Möglichkeit, bei ungleicher Entwicklung der Einnahmen (Steuerertrag) und der Ausgaben (u.a. in den Bereichen Volksschule und Soziales) in einem bestimmten Umfang in die NFA SO einzuwirken.

Gleichwohl ist die **Kostendynamik** zu beachten. Daher ist es sinnvoll, das System – analog zum NFA Bund – periodisch zu **evaluieren**. Dies gilt nicht nur für den Ressourcenausgleich, sondern auch für die übrigen Bereiche im gesamten Finanz- und Lastenausgleich. Auch die dynamischen Effekte in der Volksschulfinanzierung und insbesondere in der Sozialhilfe müssen regelmässig hinsichtlich der Frage überprüft werden, ob die Belastung für die involvierten

²² Wenn sich die Disparitäten zwischen den Gemeinden stark verringern, ist es theoretisch denkbar, dass die Mindestausstattung durch den Kanton trotz höherer Steuererträge zurückgeht.

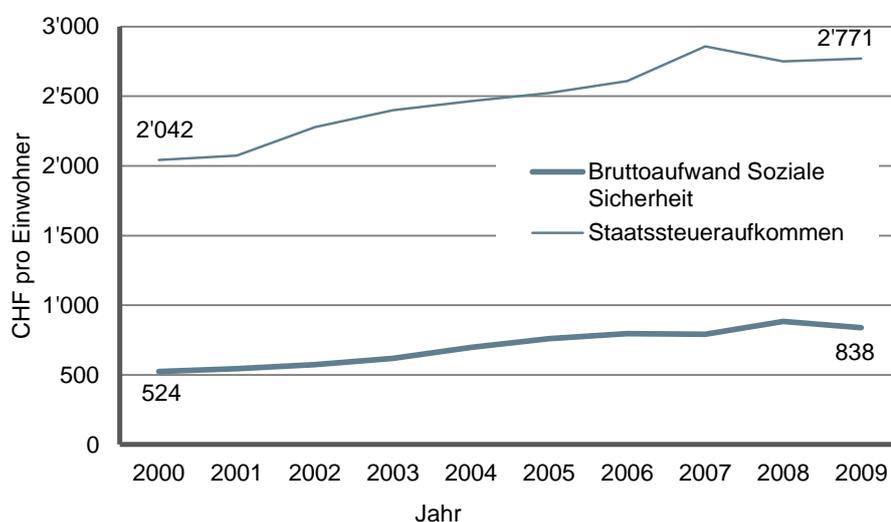
Partner Kanton und Gemeinden dem politischen Willen entspricht. Eine entsprechende Pflicht zu dieser Evaluation ist aus unserer Sicht auf Gesetzesstufe aufzunehmen.

5.4 Dynamik der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziales

Für viele Gemeinden ist die Kostenentwicklung im Bereich Soziales ein zentrales Thema im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben. Es wird befürchtet, dass die in den letzten Jahren gestiegenen Kosten im Sozialbereich weiter ansteigen und die Gemeinden verstärkt belasten werden. Dieser Eindruck wurde mit der Einführung der Pflegefinanzierung verstärkt, welche die Pro-Kopf-Kosten der Gemeinden ab 2012 trotz der kurzfristig vom Kantonsrat beschlossenen besonderen Finanzierung („50%/50%-Lösung“) zusätzlich ansteigen lassen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der **Bruttokosten für Soziale Wohlfahrt** (welche für diesen Zeitraum zur Vergleichsbetrachtung herangezogen wurden) und des **Staatssteueraufkommens** pro Kopf. Dabei zeigt sich, dass das Staatssteueraufkommen pro Kopf im Zeitraum von 2000-2009 zwar absolut stärker gestiegen ist, die relative Zunahme bei der sozialen Wohlfahrt jedoch grösser war.

Abbildung 5-2: Vergleich der Entwicklung des Bruttoaufwandes für die Soziale Wohlfahrt und des Staatssteueraufkommens



Quelle: Daten des Amtes für Gemeinden, Solothurn.

Bezüglich der Kosten, die von den Gemeinden alleine zu tragen sind, hat sich in den letzten Jahren die Kostensituation im Bereich Soziales (bezogen auf die Planzahlen) akzentuiert: Gemäss den Budgetempfehlungen des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) haben sich die

von den Gemeinden nach Einwohnerzahl zu tragenden Kosten von rund 480 CHF pro Einwohner/-in im Jahr 2007 auf 808 CHF pro Einwohner/-in im Jahr 2012 erhöht (Kreisschreiben ASO vom 11.11.2011; inklusive Pflegefinanzierung). Ohne Berücksichtigung der Pflegefinanzierung betragen die von den Gemeinden zu tragenden Kosten im Bereich Soziales im Jahr 2012 rund 730 CHF pro Einwohner/-in.

Eine über das Monitoring (vgl. Abschnitte 2.3.3 und 6.3) hinausgehende Regulierung der Kostendynamik im Bereich Soziales ist nicht Teil des Auftrags zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Es ist daher auf politischer Ebene zu bestimmen, ob die Regulierung der Kostendynamik innerhalb oder ausserhalb des Projektes NFA SO zusätzlich anzugehen ist.

5.5 Dynamik in den Ausgaben für Volksschule

Insbesondere steuerkraftschwächere Gemeinden sehen das Risiko einer steigenden Dynamik in den Ausgaben der Volksschule.

Mit der für die NFA SO geforderten Kompatibilität mit der NFA des Bundes entfallen die nach Steuerkraft abgestuften unterschiedlichen Beitragssätze (Klassifikation). Dies führt dazu, dass die steuerkraftschwachen Gemeinden, welche im heute geltenden Finanzausgleich bis zu 90% der subventionsberechtigten Kosten als Staatsbeiträge erhalten, im Bereich Bildung weniger Geld erhalten, welches allerdings über einen stärker dotierten Ressourcenausgleich kompensiert wird. Bezüglich der dynamischen Kostenentwicklung in den subventionsberechtigten Kosten im Bereich Bildung tragen alle Gemeinden künftig einen ähnlichen Prozentsatz der Kostenentwicklung (vgl. auch schematische Abbildung in Anhang G). Im heutigen System liegt das dynamische Risiko primär bei den steuerkraftstarken Gemeinden, welche bis zu 85% der Kostenentwicklung bei den subventionsberechtigten Kosten selber bezahlen.

Wie bereits im Abschnitt 5.3 dargestellt, ist diese durch die Kompatibilität mit der NFA des Bundes anfallende Wirkung in der NFA SO über die Verteildynamik und eine höhere Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden (z.B. gemäss Variante 3 rund 8 Mio. Franken) kompensiert worden. Mit Hilfe eines periodischen, gesetzlich verankerten Monitorings wird evaluiert werden, ob dieser Effekt in der Bildung auch mittel- und langfristig kompensiert wird.

6 Überlegungen zur Umsetzung der NFA SO

In der Phase „Hauptstudie und Systembau“ wurden die Elemente der NFA SO in den Teilprojekten entwickelt und in der Projektgruppe Technik in einer Globalbilanz bewertet. Die technischen Grundlagen für die NFA SO sind damit erarbeitet. Die folgenden Abschnitte geben eine Übersicht über offene Punkte, die in der kommenden Gesetzgebungsphase zu klären und in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu verankern sind.

6.1 Ausgestaltung der Ressourcen- und Lastenausgleichsgefässe

Die Ressourcen- und Lastenausgleichsgefässe unterliegen nicht einer automatischen Anpassung. Daher werden sich in der Gesetzgebungsphase Fragen zu Anpassungsmöglichkeiten dieser Ausgleichsgefässe stellen.

Im **Ressourcenausgleich** mit den beiden Komponenten horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden und einer Mindestausstattung ist die genaue Ausgestaltung bzw. rechtliche Verankerung dieser Instrumente zu klären. Hier geht es darum, das Mass der horizontalen Abschöpfung und die Höhe Mindestausstattung sowie allfällige Bandbreiten zu definieren. Ausserdem gilt es die maximale Be- und Entlastung der Gemeinden durch den Systemwechsel sowie die Dauer der **Übergangsregelung** festzulegen. Schliesslich soll für die fusionsneutrale Ausgestaltung der NFA SO eine **Besitzstandsregelung** bestimmt werden, die sich an den bestehenden Bestimmungen orientiert.

Hinsichtlich der **Anpassung der Geldmittel in den Lastenausgleichsgefässen im Zeitverlauf** sind zwei Varianten denkbar.

- **Anpassung der Mittel in den Lastenausgleichsgefässen an die Teuerung:** Beim NFA Bund werden die Lastenausgleichsgefässe der Teuerung angepasst.
- **Periodische Anpassung im Rahmen eines Wirkungsberichts:** Eine alternative Möglichkeit betrifft die periodische Anpassung der Mitteln in den Lastenausgleichsgefässen im Rahmen eines Wirkungsberichts.

Ebenfalls periodisch zu prüfen ist, ob das **Verhältnis der Lastenausgleichsgefässe untereinander** im Zeitverlauf sinnvoll und korrekt ist. Bei der NFA Bund erfolgt diese Analyse im Rahmen des Wirksamkeitsberichts.²³ Wir schlagen vor, dies auch im Rahmen eines periodischen Monitorings zu prüfen.

²³ Wie bereits im Bericht zu Teilprojekt 1 erwähnt, ist bezüglich Operationalisierung der Dotierung der Lastenausgleichsgefässe selbstverständlich auch ein komplexeres statistisches Verfahren, so z.B. eine Hauptkomponentenanalyse, welche EcoPlan in den beiden Gutachten zuhanden der Lastenausgleichsgefässe im NFA Bund angewendet hat, denkbar. In der Analyse für den Kanton Solothurn wurde – analog der Analyse in anderen Kantonen – den Verteilungsaspekten den Vorrang gegeben. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz der NFA SO wurden bei den Berechnungen der Ausgleichsgefässe einfache Operationalisierungen gewählt.

6.2 Ausgestaltung der Schülerpauschale

Die für die Globalbilanz verwendete Schülerpauschale beruht auf einer Modellrechnung.²⁴ Für die konkrete Umsetzung der Schülerpauschale im Rahmen der NFA SO sind verschiedene Fragen zu klären und entsprechende Änderungen am Lehrerbesoldungsgesetz vorzunehmen:

- **Schülerzahlen:** Für die Ausrichtung einer Schülerpauschale muss die Anzahl Schüler für jede Gemeinde (oder den zu definierenden Zahlungsempfänger) und jede Subventionspartei zu einem bestimmten Stichtag exakt bekannt sein. Die aktuell beim AVK verfügbaren Daten ermöglichen jedoch keine genaue Bestimmung der Anzahl Schüler nach Altersklassen, sowie nach Art des Unterrichts bzw. sind noch mit Unsicherheiten verbunden.
- **Kostenbasis:** Die Kostenbasis für die Ausrichtung der Pauschalen muss bestimmt werden. Die für die Ausrichtung der aktuellen Staatsbeiträge notwendigen Angaben zu den subventionsberechtigten Kosten sind beim AVK verfügbar. Nicht verfügbar ist hingegen eine Unterscheidung der Kosten nach Schulstufen (1.-3., 4.-6., 7.-9. Klasse). Sofern – wie im Modell der Fall – die Höhe der Schülerpauschale nach Schulstufen differenziert werden soll, muss entweder die notwendige Datenbasis geschaffen werden, oder die Schüler je nach Schulstufe unterschiedlich gewichtet werden.
- **Differenzierung der Schülerpauschalen:** Bei den aktuellen Berechnungen werden unterschiedliche Pauschalen für Kindergartenschüler, 1.-3., 4.-6., Sek-I-Schüler und Kleinklassenschüler ausgerichtet; ausserdem pauschale Abgeltungen für den Musikunterricht, Schulleitungen und das Schulgeld für die Mittelschulen. Es ist denkbar, die Schülerpauschale zu vereinfachen und weniger Subventionspartei zu unterscheiden oder aber bspw. innerhalb der Sek-I-Schüler (Unterscheidung der verschiedenen Niveaustufen) weiter zu differenzieren.
- **Anpassung der Pauschalen:** Es muss bestimmt werden, wie und in welchen zeitlichen Abständen die Schülerpauschalen anzupassen sind. Dies betrifft einerseits Anpassungen aufgrund der allgemeinen Kostenentwicklung.²⁵ Wahrscheinlich wäre die Koppelung der Schülerpauschalen an die Entwicklung der Lehrerlöhne. Andererseits sind die Pauschalen im Verlauf der Zeit an neue Gegebenheiten bzw. bei Veränderungen im Volksschulsystem anzupassen. Dies ist mit Schülerpauschalen einfacher möglich als im aktuellen System.
- **Zahlungsempfänger und Verteilung der Kosten in Zweckverbänden:** Es ist vorgesehen, dass die Ausrichtung der Staatsbeiträge auch in einem System mit Schülerpauschalen an die Einwohnergemeinden erfolgt. Möglicherweise ist diese Praxis zu überdenken oder die Verteilung der Besoldungskosten in überkommunalen Schulträgerschaften zu

²⁴ In den Modellberechnungen wurde eine Schülerpauschale basierend auf den Besoldungskosten der Jahre 2007 bis 2009 und den in diesem Zeitraum effektiv ausbezahlten Staatsbeiträgen berechnet. Dabei wurden die heutigen Subventionspartei (Kindergarten, Volksschule, Musikschule, Schulleitungen und Schulgeld Mittelschulen) berücksichtigt; im Bereich der Volksschule wurde weiter nach Schulstufen (1.-3., 4.-6. und 7.-9. Klasse, sowie Kleinklassen) unterschieden. Detaillierte Angaben zur Berechnung der Schülerpauschale für die Modellrechnungen finden sich im technischen Anhang (vgl. Abschnitt 7.2, ab S. 39).

²⁵ Dabei bestehen bereits Erfahrungen bei der pauschalen Abgeltung für die Schulleitung.

flexibilisieren. Während bei der Schülerpauschale eine Abgeltung auf Basis der Anzahl Schüler entrichtet wird, erfolgt die Verteilung der Besoldungskosten in Zweckverbänden auf Basis der Anzahl Einwohner/-innen. Hier treffen zwei unterschiedliche Verteilungsprinzipien aufeinander.²⁶

- **Umgang mit Privatschülern:** Die Modellberechnungen haben auf das Problem des Umgangs mit Privatschülern aufmerksam gemacht. Je nachdem ob diese ebenfalls mit einer Schülerpauschale abgegolten werden, ergeben sich für einige Gemeinden grosse Unterschiede. Im Kanton Solothurn gibt es öffentliche Schulen, private Schulen mit Subventionierung und private Schulen ohne öffentliche Unterstützung. Es wird davon ausgegangen, dass weiterhin nur für Schüler an subventionierten Schulen Abgeltungen erfolgen.
- **Umgang mit ausserkantonalen Schülern:** Schüler aus verschiedenen Solothurner Gemeinden besuchen Schulen in einem benachbarten Kanton. Umgekehrt besuchen auch Schüler solothurnische Schulen, die in den umliegenden Kantonen wohnhaft sind. Die Kostenabgeltung solcher Schüler ist in einem Konkordat der Nordwestschweizer Kantone geregelt. Bei der Einführung einer Schülerpauschale ist zu regeln, wie mit solchen Schülern umzugehen ist.²⁷

6.3 Periodische Überprüfung / Wirkungsbericht

Grundsätzlich sollte jedes Finanzausgleichssystem regelmässig überprüft werden. Speziell nach Einführung eines neuen Ausgleichssystems sollten dessen Auswirkungen und die Erreichung der gesteckten Ziele mittelfristig überprüft werden. Daher schlagen wir in Analogie zum Wirkungsbericht des Bundes betreffend die NFA Bund vor,²⁸ im Kanton Solothurn ebenfalls ein Monitoring des Systems und der Systemelemente durchzuführen.

Das Monitoring basiert auf zwei Elementen:

- **Jährliche Nachführung der relevanten Finanzflüsse:** Die Finanzflüsse der NFA SO (Ressourcen- und Lastenausgleich, Staatsbeiträge Volksschule, Lastenausgleich Soziales) sollen durch das zuständige Amt (Amt für Gemeinden) laufend untersucht werden und die Finanzflussrechnung auf den jeweils letzten verfügbaren Jahren aktualisiert werden. Diese jährliche Nachführung der Finanzflüsse bildet die Basis des periodischen Wirkungsberichts.

²⁶ Dieses Thema wurde in der Sitzung der Projektgruppe Technik vom 2. November 2011 diskutiert.

²⁷ Bei Schülern mit Wohnort im Kanton Solothurn, die ausserkantonale geschult werden, liegt es nahe, dass der Kanton die Kosten begleicht und anschliessend abzüglich der Schülerpauschale an die Wohngemeinde weiterverrechnet.

²⁸ Vgl. Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

- Wirkungsbericht im Sinne eines Monitorings der Systemelemente alle 3-5 Jahre: Die Mechanik des Systems der NFA SO soll in einem periodischen Wirkungsberichts regelmässig hinsichtlich der Zweckmässigkeit und des Ergebnisses auf die Gemeinden überprüft werden. Damit werden die Regelungen in den einzelnen Systemelementen (Ressourcenausgleich, Bildung, Soziales) kritisch geprüft und hinsichtlich ihrer Wirkungen analysiert.

Die regelmässige Berichterstattung soll den Kantonsrat in die Lage versetzen, die Zielkonformität des NFA SO periodisch zu überprüfen und die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden politisch zu diskutieren. In einem solchen Wirkungsbericht können darüber hinaus auch weitere Entwicklungen aufgezeigt werden, die die finanzielle Situation von Kanton und/oder Gemeinden beeinflussen und möglicherweise im Finanzausgleichssystem aufgefangen werden sollen. Auf dieser Basis können gegebenenfalls gezielt Korrekturen am System vorgenommen werden.

7 Anhang A: Technischer Anhang

In den folgenden Abschnitten werden kurz die Datengrundlagen der Globalbilanz dargelegt und erläutert, wie die verschiedenen Berechnungen erfolgt sind.

7.1 TP1: Direkter Finanzausgleich

a) Referenzfall

Die Daten für die Berechnung des Referenzfalles beruhen auf der Eröffnung der Beiträge und Abgaben für den Finanzausgleich und wurden vom Amt für Gemeinden (AGEM) zur Verfügung gestellt. Für den Referenzfall wurden die Finanzausgleichsjahre 2007-2009 verwendet. Diese beruhen auf dem Staatssteueraufkommen der Jahre 2003-2006 und der Wohnbevölkerung der Jahre 2003-2006. Im Referenzfall wurden die effektiven Beiträge und Abgaben der Jahre 2007-2009 verwendet.²⁹

b) NFA SO

Die Berechnung der von der Teilprojektgruppe 1 vorgeschlagenen Elemente im neuen Finanzausgleich basiert für die einzelnen Gefässe auf folgenden Datengrundlagen:

- Ressourcenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich und Mindestausstattung):
 - Staatssteueraufkommen 2003-2006
 - Wohnbevölkerung 2003-2006
 - Anwendung des SKI ohne Rundung
- Geografisch-topografischer Lastenausgleich:
 - Strassenlänge pro Gemeinde (Datensatz 800103; Inhalt: Kantons- und Gemeindestrassen über das ganze Kantonsgebiet als Vektordatensatz. Nur bewohntes Gebiet. Forst- und Güterstrassen nur bei Erschliessungsfunktion für bewohnte Gebäude; Quelle: SOGIS)
 - Produktive Fläche pro Gemeinde
 - Wohnbevölkerung 2009
- Soziodemografischer Lastenausgleich:
 - Anzahl Ergänzungsleistungsbezüger pro Gemeinde 2009
 - Anzahl Ausländer pro Gemeinde 2009
 - Anteil Bevölkerung unter 20 Jahre pro Gemeinde 2009
 - Wohnbevölkerung 2009

²⁹ In früheren Modellrechnungen wurde auch eine sogenannte Schattenrechnung durchgeführt, um die Übergangsfinanzierung des Kantons im Umfang von 15 Mio. CHF im direkten Finanzausgleich zu berücksichtigen.

- Zentrumslastenabgeltung:
 - Verteilschlüssel auf Basis Fachhochschule Nordwestschweiz (2006) sowie Kofmehl/Urban (2007)

c) Fusionierte Gemeinden

- Die Gemeinden Balm bei Messen, Brunenthal, Messen und Oberramsen sind per 1.1.2010 zur Gemeinde Messen fusioniert. Diese Gemeinden wurden deshalb auch im Modell zusammengelegt. Dies betrifft alle drei Jahre 2007-2009.
- Die Gemeinden Niedererlinsbach und Obererlinsbach sind per 1.1.2006 zur Gemeinde Erlinsbach (SO) fusioniert. Diese Gemeinden wurden deshalb auch im Modell zusammengelegt. Dies betrifft die Finanzausgleichsjahre 2007 und 2008.
- Die Gemeinden Riedholz und Niederwil sind per 1.1.2011 zur Gemeinde Riedholz fusioniert. Diese Gemeinden werden im Modell weiterhin separat ausgewiesen.

7.2 TP2: Indirekter Finanzausgleich

a) Referenzfall

Die Daten bzgl. subventionsberechtigten Kosten und effektiven Staatsbeiträgen wurden vom Amt für Volksschule und Kindergarten (AVK) zur Verfügung gestellt. Für die Berechnung der Staatsbeiträge im Referenzfall wurden die folgenden Subventionssparten einbezogen:

- Lehrerbesoldung Volksschule
- Besoldung Kindergarten
- Musikschule (Volksschule sowie Berufs- und Mittelschüler)
- Beitrag der Gemeinden an Mittelschulen
- Abgeltung Schulleitung

Es wurden jeweils die Staatsbeitragsjahre 2007-2009 verwendet. Die Abgeltung Schulleitung konnte nur für das Jahr 2011 einbezogen werden, da 2011 das erste Mal (fast)³⁰ alle Gemeinden abgeltungsberechtigt sind.

b) NFA SO

Die **Kostenbasis** für die Berechnung der vorgeschlagenen Schülerpauschale basiert auf den gleichen subventionsberechtigten Kosten, die den Staatsbeiträgen der oben genannten Subventionssparten zugrunde liegen. Für jede Subventionssparte wurde eine eigene Schüler-

³⁰ Folgenden Gemeinden haben 2011 keine Schulleitungspauschale erhalten: Balm bei Günsberg, Kammersrohr, Walterswil und Erlinsbach.

pauschale berechnet. Die pauschale Abgeltung in der Volksschule wird nach Kindergarten, 1.-3. Klasse, 4.-6. Klasse und Sekundarstufe I differenziert.

Die dem Berechnungsmodell zugrundeliegenden **Schülerzahlen** stammen vom AVK, welches die Schülerzahlen für die vom Bundesamt für Statistik veröffentlichte Schülerstatistik erhebt. Dabei wurden nur die Schüler berücksichtigt, die im Schuljahr 2010/2011 an öffentlichen Schulen unterrichtet werden.³¹ An privaten, vom Kanton nicht subventionierten Institutionen lernende Volksschüler wurden nicht berücksichtigt.

Es handelt sich um eine relativ neue Statistik, die entsprechend fehlerhaft sein kann. Zur **Plausibilisierung** wurden die verwendeten Schülerzahlen mit der BFS-Bevölkerungsstatistik von 2009 sowie der BFS-Schülerstatistik 2009/2010 verglichen. Für 109 der 122 Gemeinden sind die erhobenen Schülerzahlen plausibel (+/- 20% im Vergleich zur Erwartung aufgrund der Bevölkerungszahl).³² Bei 8 Gemeinden weichen die Zahlen des AVK um über 20% gegenüber den gemäss Bevölkerungsstatistiken zu erwartenden Zahlen ab und wurden deshalb korrigiert.³³ In weiteren 5 Fällen wurden wegen offensichtlich falscher Zahlen Schülerzahlen auf Basis der BFS-Bevölkerungsstatistik (aktuellste Zahlen 2010) anstatt der dem AVK gemeldeten Schülerzahlen eingesetzt.³⁴ Für die verschiedenen Schulstufen wurden dabei die folgenden Alterskategorien berücksichtigt:

- Kindergarten: 5-6jährige
- Primarstufe 1.-3. Klasse: 7-9jährige
- Primarstufe 4.-6. Klasse: 10-12jährige
- Sekundarstufe I: 13-15jährige

Um die Vergleichbarkeit des Referenzfalls und der NFA SO zu gewährleisten, mussten die Staatsbeiträge mit einem **Korrekturfaktor** verrechnet werden. Die Staatsbeiträge in den einzelnen Subventionssparten entsprechen aufgrund der Berechnungsweise der Klassifikation und den nachträglichen Korrekturzahlen in der Summe nicht genau dem avisierten Kantonsanteil. Ausserdem wurde der Staatsanteil mit der Einführung der Schulleitungspauschale schrittweise von 46% auf 43.75% gesenkt. Damit das bisherige und das vorgeschlagene Abgeltungssystem direkt vergleichbar sind, wurden deshalb die Schülerpauschalen so kalibriert, dass die Staatsbeiträge der Jahre 2007 bis 2009 im Referenzfall sowie bei der NFA SO in der Summe exakt übereinstimmen.

³¹ Einzige Ausnahme ist der private, vom Kanton subventionierte Kindergarten in Gempen mit insgesamt 21 Kindergarten-Schülern.

³² In den vom AVK gelieferten Schülerzahlen sind die Sonderschüler (bewusst) nicht enthalten. Die Bevölkerungsstatistik sollte demnach leicht höhere Schülerzahlen ergeben.

³³ Es handelt sich dabei um die Gemeinden Bibern, Steinhof, Matzendorf, Welschenrohr, Seewen, Bärschwil, Grindel und Nunnigen.

³⁴ Es handelt sich dabei um die Gemeinden Walterswil, Erlinsbach, Kienberg (Schüler werden ausserkantonale geschult) sowie Meltingen und Zullwil (Fehlkodierungen).

c) Berechnung Schülerpauschale

Die subventionsberechtigten Kosten wurden anhand der gewichteten Anzahl Schüler pro Schulstufe auf die Schulstufen verteilt.

- Gewichtung der Schüler im Kostenblock 1.-9. Schuljahr (Kindergartenkosten werden separat ausgewiesen):
 - Primarstufe 1.-3. Klasse: 1
 - Primarstufe 4.-6. Klasse: 1.2
 - Sekundarstufe I: 1.35
- Schülerpauschalen (Kosten Besoldungskosten pro Schüler) und effektive Staatsbeiträge:
 - Kindergarten: 4'780 CHF 40%: 1'912 CHF
 - Primarstufe 1.-3. Klasse: 7'350 CHF 40%: 2'940 CHF
 - Primarstufe 4.-6. Klasse: 8'819 CHF 40%: 3'528 CHF
 - Sekundarstufe I: 9'922 CHF 40%: 3'969 CHF
- Die Abgeltungen für die Musikschulen bei Berufs- und Mittelschülern sowie die Abgeltung Schulleitung werden bereits im bisherigen System pauschal ausgerichtet und mussten daher nicht speziell berechnet werden. Gleiches gilt für die Gemeindebeiträge an die Mittelschulen, dort ist ein definiertes Schulgeld fällig.
- Die Pauschale für Musikschulen Volksschule basiert ausschliesslich auf dem subventionsberechtigten Betrag nach Anzahl Schüler. Der effektive Staatsbeitrag basiert für jede Gemeinde auf dem geringeren Wert des subventionsberechtigten Betrags nach Anzahl Schüler oder aufgrund Besoldung.

d) Korrekturfaktoren Staatsbeiträge (auf alle Subventionssparten)

- Die Staatsbeiträge in den einzelnen Subventionssparten entsprechen in der Summe nicht genau einem vordefinierten Staatsanteil (43.75%). Die zu viel oder zu wenig geleisteten Staatsbeiträge werden im bisherigen System jeweils im Folgejahr ausgeglichen. Ausserdem wurde der Staatsanteil mit der Einführung der Schulleitungspauschale schrittweise von 46% auf 43.75% gesenkt. Deshalb mussten die Staatsbeiträge in einzelnen Subventionssparten der Schülerpauschale mit einem Korrekturfaktor verrechnet werden, um die Vergleichbarkeit des Referenzfalls und der NFA SO zu gewährleisten.
- Folgende Korrekturfaktoren wurden angewendet:
 - Kindergarten: 1.0087
 - Alle Pauschalen Volksschule (1.-9. Kl.): 1.0251
 - Musikschulen Volksschule: 1.0195
 - Staatsbeitrag Mittelschüler: 0.9416
 - Abgeltung Schulleitungen: 1.0000
- Die Abgeltung für die Musikschulen bei Berufs- und Mittelschülern werden bereits heute nicht mit der Klassifikation gewichtet. Daher mussten keine Korrekturfaktoren angewendet werden.

e) Fusionierte Gemeinden

- Die Gemeinden Balm bei Messen, Brunnenthal, Messen und Oberramsen sind per 1.1.2010 zur Gemeinde Messen fusioniert. Diese Gemeinden wurden deshalb auch im Modell zusammengelegt und eine neue staatsbeitragsgewichtete Klassifikation berechnet.
- Die Gemeinden Riedholz und Niederwil sind per 1.1.2011 zur Gemeinde Riedholz fusioniert. Diese Gemeinden werden im Modell weiterhin separat ausgewiesen.

8 Anhang B: Ergebnisse 2007-2009, in % Staatssteueraufkommen

Abbildung 8-1: Variante 1, in % Staatssteueraufkommen

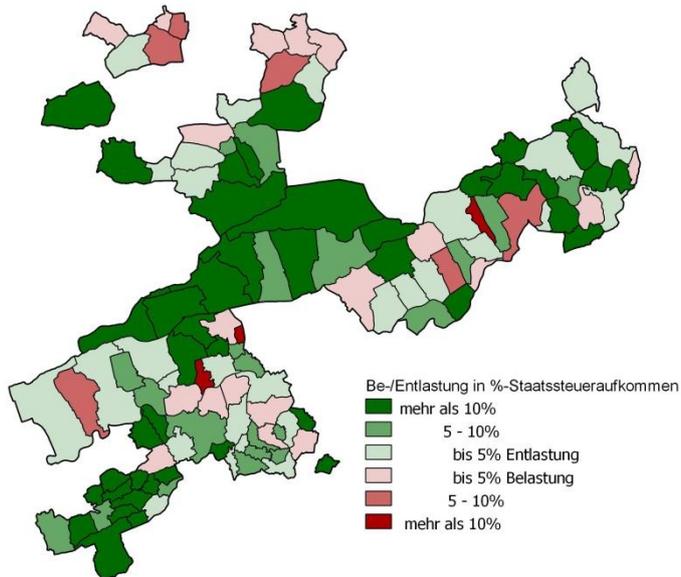


Abbildung 8-2: Variante 2, in % Staatssteueraufkommen

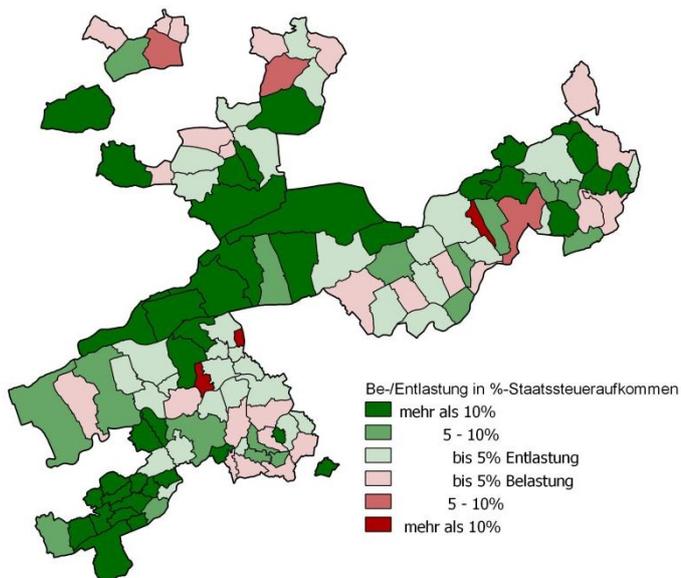
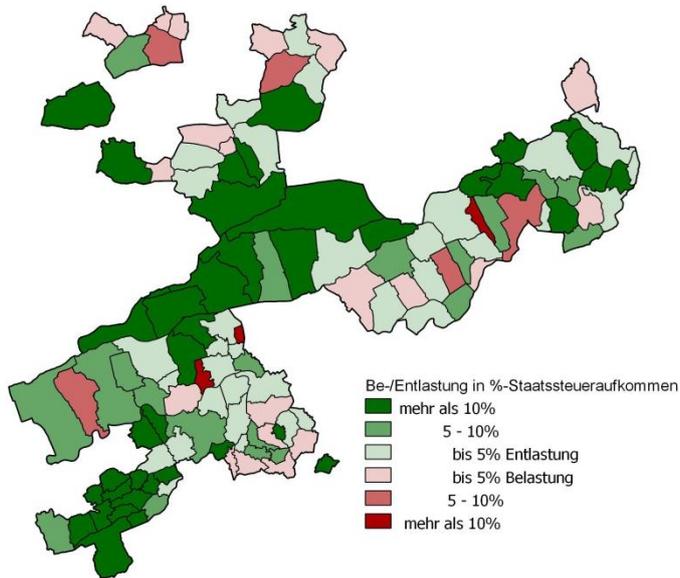


Abbildung 8-3: Variante 3, in % Staatssteueraufkommen



9 Anhang C: Ergebnisse 2007-2009, in CHF pro Einwohner/-in

Abbildung 9-1: Ergebnis Variante 1, in CHF pro Einwohner/-in

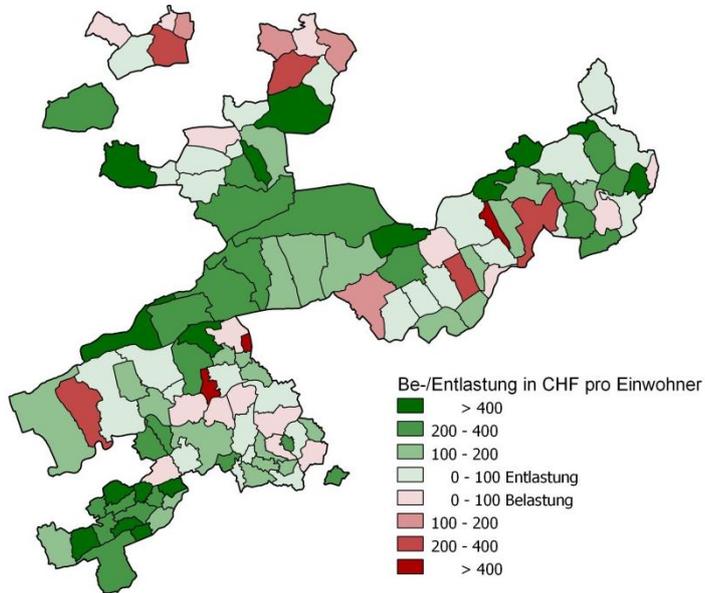


Abbildung 9-2: Ergebnis Variante 2, in CHF pro Einwohner/-in

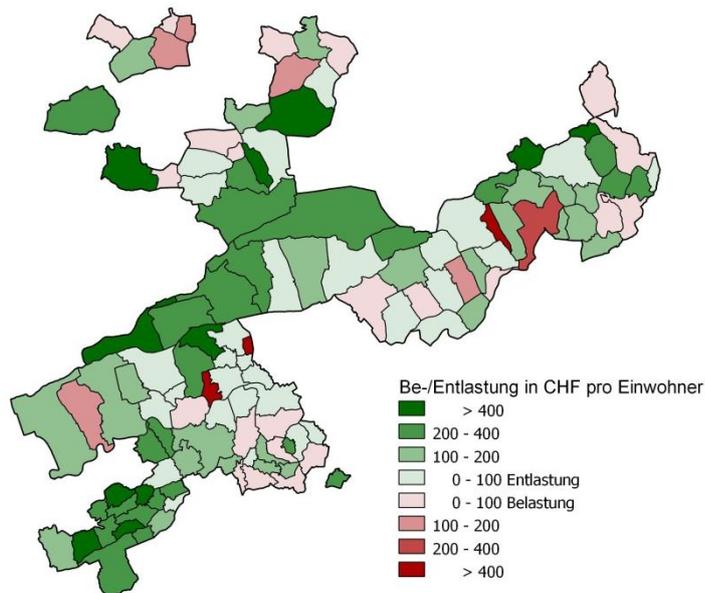
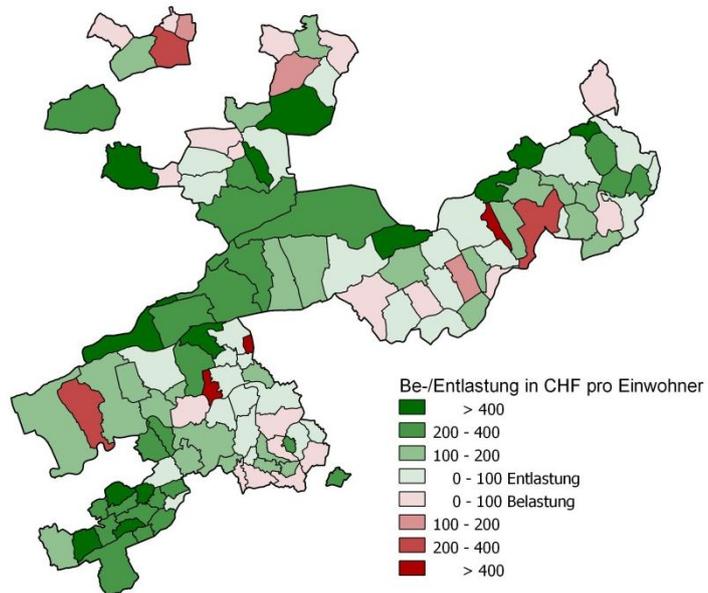


Abbildung 9-3: Ergebnis Variante 3, in CHF pro Einwohner/-in



10 Anhang D: Tabellarische Ergebnisübersicht pro Gemeinde

Abbildung 10-1: Modellergebnisse pro Gemeinde 2007-2009 im Vergleich zum Referenzfall

+ Belastung - Entlastung	in CHF			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Aedermannsdorf	-185'760	-155'539	-171'120	-22.5%	-18.8%	-20.7%
Aeschi	23'880	66'936	50'275	1.1%	3.0%	2.2%
Aetigkofen	-117'149	-104'347	-109'388	-42.0%	-37.4%	-39.2%
Aetingen	-37'036	-60'835	-65'536	-4.9%	-8.1%	-8.7%
Balm bei Günsberg	-136'523	-123'706	-132'007	-32.1%	-29.1%	-31.1%
Balsthal	-889'281	-445'407	-497'354	-7.8%	-3.9%	-4.4%
Bärschwil	-447'153	-389'265	-413'749	-34.3%	-29.9%	-31.8%
Bättwil	85'497	38'178	50'515	2.7%	1.2%	1.6%
Beinwil	-120'088	-103'164	-111'955	-38.5%	-33.0%	-35.9%
Bellach	-572'141	-452'952	-595'033	-5.3%	-4.2%	-5.5%
Bettlach	1'276'527	857'706	1'160'809	7.1%	4.7%	6.4%
Biberist	-1'162'114	-1'032'730	-1'128'239	-6.6%	-5.9%	-6.4%
Bibern	-160'792	-155'382	-160'693	-50.8%	-49.0%	-50.7%
Biezwil	-210'871	-193'378	-202'110	-34.9%	-32.0%	-33.4%
Bolken	-95'586	-46'439	-46'439	-10.3%	-5.0%	-5.0%
Boningen	23'112	16'448	8'291	1.5%	1.1%	0.6%
Breitenbach	140'432	76'151	29'991	1.9%	1.0%	0.4%
Brügglen	-77'433	-69'219	-73'269	-23.5%	-21.0%	-22.3%
Büren	-22'136	-19'479	-40'692	-1.1%	-1.0%	-2.1%
Büsserach	-68'110	-70'413	-91'842	-1.6%	-1.6%	-2.1%
Däniken	205'045	54'786	151'644	2.3%	0.6%	1.7%
Deitingen	-148'231	-116'682	-142'985	-3.1%	-2.5%	-3.0%
Derendingen	-321'832	24'608	-29'198	-2.9%	0.2%	-0.3%
Dornach	631'203	238'448	423'917	3.2%	1.2%	2.2%
Dulliken	-961'421	-856'718	-935'069	-11.8%	-10.5%	-11.5%
Egerkingen	122'982	-87'160	-35'846	1.4%	-1.0%	-0.4%
Eppenberg- Wöschnau	17'450	-10'064	-7'902	2.0%	-1.1%	-0.9%
Erlinsbach	-238'335	16'097	-27'691	-4.0%	0.3%	-0.5%
Erschwil	-40'600	-22'860	-30'786	-2.8%	-1.6%	-2.1%
Etziken	-38'840	-4'005	-17'456	-2.3%	-0.2%	-1.0%
Fehren	-44'743	11'891	11'891	-5.1%	1.4%	1.4%
Feldbrunnen- St.Niklaus	1'216'656	1'035'167	1'200'485	22.2%	18.9%	21.9%
Flumenthal	-173'063	-90'534	-111'122	-8.3%	-4.3%	-5.3%
Fulenbach	-319'444	-162'927	-162'927	-11.2%	-5.7%	-5.7%
Gänsbrunnen	-81'131	-77'888	-80'621	-109.1%	-104.8%	-108.4%
Gempfen	1'514	-84'297	-88'885	0.1%	-4.4%	-4.6%
Gerlafingen	-1'136'318	-874'744	-923'330	-13.6%	-10.4%	-11.0%
Gosslwil	-74'453	-68'119	-71'545	-24.1%	-22.0%	-23.1%
Grenchen	-1'762'849	-2'573'796	-2'621'615	-4.2%	-6.1%	-6.2%
Gretzenbach	-202'455	11'206	-28'006	-4.0%	0.2%	-0.6%
Grindel	-36'542	4'426	3'855	-4.9%	0.6%	0.5%
Günsberg	11'641	-23'693	-12'388	0.4%	-0.8%	-0.4%
Gunzgen	-268'254	-209'376	-234'999	-8.0%	-6.2%	-7.0%
Hägendorf	-164'870	-333'536	-293'433	-1.4%	-2.9%	-2.5%
Halten	-144'875	-106'290	-118'858	-8.0%	-5.9%	-6.6%
Härkingen	268'834	176'258	243'384	6.1%	4.0%	5.5%
Hauenstein-Ilfenthal	-131'309	-118'176	-126'939	-24.7%	-22.2%	-23.9%
Heinrichswil-Winistorf	-6'853	40'683	33'128	-0.6%	3.6%	2.9%
Herbetswil	-183'352	-148'142	-163'864	-23.6%	-19.1%	-21.1%
Herswil	-30'755	-22'339	-25'491	-9.2%	-6.7%	-7.6%
Hessigkofen	-82'700	-80'043	-87'669	-16.7%	-16.2%	-17.7%
Himmelried	-32'106	-104'880	-114'643	-1.4%	-4.5%	-4.9%

+ Belastung - Entlastung	in CHF			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Hochwald	286'531	199'867	207'839	8.8%	6.1%	6.4%
Hofstetten-Flüh	718'508	531'541	658'875	7.4%	5.5%	6.8%
Holderbank	-301'985	-265'505	-282'917	-27.1%	-23.8%	-25.4%
Horriwil	21'766	44'302	31'169	1.2%	2.4%	1.7%
Hubersdorf	-87'938	-22'499	-27'298	-7.2%	-1.8%	-2.2%
Hüniken	-18'718	-25'063	-27'207	-9.2%	-12.3%	-13.4%
Kammersrohr	64'752	51'461	61'337	20.3%	16.1%	19.2%
Kappel bei Olten	-88'105	-188'032	-144'569	-1.2%	-2.5%	-1.9%
Kestenholz	-123'837	-95'448	-133'570	-3.5%	-2.7%	-3.8%
Kienberg	-2'585	29'037	14'977	-0.4%	4.0%	2.1%
Kleinlützel	-456'245	-402'948	-429'377	-23.2%	-20.4%	-21.8%
Kriegstetten	-62'885	-82'108	-85'357	-2.2%	-2.9%	-3.0%
Küttigkofen	-109'437	-95'888	-101'036	-23.5%	-20.6%	-21.7%
Kyburg-Buchegg	-39'622	-11'943	-14'362	-6.3%	-1.9%	-2.3%
Langendorf	-314'051	-348'586	-374'536	-3.8%	-4.2%	-4.6%
Laupersdorf	-333'736	-275'413	-303'615	-14.2%	-11.7%	-12.9%
Lohn-Ammannsegg	-254'522	-356'546	-309'398	-3.5%	-4.9%	-4.3%
Lommiswil	-205'417	-146'928	-171'492	-6.6%	-4.7%	-5.5%
Lostorf	-220'904	-313'716	-313'876	-2.4%	-3.5%	-3.5%
Lüsslingen	-171'274	-180'827	-182'475	-14.4%	-15.2%	-15.4%
Luterbach	63'066	-159'478	-216'626	0.8%	-2.1%	-2.9%
Lüterkofen-Ichertswil	10'359	-29'800	-20'849	0.5%	-1.5%	-1.0%
Lüterswil-Gächliwil	-76'093	-98'097	-106'921	-9.2%	-11.9%	-12.9%
Matzendorf	-155'782	-126'882	-141'031	-9.2%	-7.5%	-8.3%
Meltingen	-216'435	-195'532	-206'465	-23.8%	-21.5%	-22.7%
Messen	-400'997	-360'103	-371'391	-16.9%	-15.1%	-15.6%
Metzerlen-Mariastein	-65'522	-154'480	-164'122	-2.9%	-6.9%	-7.3%
Mühledorf	-98'662	-89'346	-94'007	-16.8%	-15.2%	-16.0%
Mümliswil-Ramiswil	-870'114	-739'683	-805'728	-24.4%	-20.7%	-22.6%
Nennigkofen	-148'516	-197'601	-196'941	-11.1%	-14.8%	-14.7%
Neuendorf	-72'354	-124'313	-123'247	-1.5%	-2.6%	-2.6%
Niederbuchsiten	-15'040	3'349	559	-0.7%	0.1%	0.0%
Niedergösgen	-1'250'145	-1'020'615	-1'090'412	-15.9%	-13.0%	-13.9%
Niederwil	-64'913	-28'956	-28'956	-11.0%	-4.9%	-4.9%
Nuglar-St.Pantaleon	166'311	82'028	68'836	4.9%	2.4%	2.0%
Nunningen	-227'551	-31'394	-34'356	-6.1%	-0.8%	-0.9%
Oberbuchsiten	-450'902	-314'757	-357'186	-11.9%	-8.3%	-9.5%
Oberdorf	-54'193	-163'659	-168'708	-1.3%	-3.9%	-4.0%
Obergerlafingen	-6'280	1'684	21'822	-0.2%	0.1%	0.7%
Obergösgen	-382'060	-243'200	-257'978	-9.2%	-5.9%	-6.2%
Oekingingen	-123'005	-98'124	-102'946	-8.1%	-6.5%	-6.8%
Oensingen	613'396	328'858	385'466	4.7%	2.5%	3.0%
Olten	6'307'997	4'536'553	5'297'340	9.7%	6.9%	8.1%
Rechterswil	-174'306	70	70	-5.6%	0.0%	0.0%
Rickenbach	568'491	470'353	554'533	14.7%	12.2%	14.4%
Riedholz	-89'329	-122'225	-124'375	-2.3%	-3.1%	-3.2%
Rodersdorf	119'924	95'390	91'168	3.8%	3.0%	2.9%
Rohr	-47'418	-41'663	-44'171	-44.1%	-38.8%	-41.1%
Rüttenen	-372'895	-398'617	-408'635	-11.2%	-12.0%	-12.3%
Schnottwil	-151'745	-109'656	-118'673	-7.9%	-5.7%	-6.2%
Schönenwerd	-2'010'141	-1'698'619	-1'735'353	-23.7%	-20.1%	-20.5%
Seewen	-497'104	-484'098	-532'026	-23.1%	-22.5%	-24.8%
Selzach	-270'066	-414'442	-434'001	-3.9%	-5.9%	-6.2%
Solothurn	1'220'303	473'745	407'185	2.5%	1.0%	0.8%
Starkkirch-Wil	-99'232	-185'736	-136'579	-2.2%	-4.1%	-3.0%
Steinhof	-47'625	-39'306	-42'908	-20.9%	-17.2%	-18.8%
Stüsslingen	-272'017	-239'938	-258'455	-13.4%	-11.8%	-12.7%
Subingen	12'359	235'887	219'337	0.2%	4.1%	3.8%
Trimbach	-1'172'071	-1'105'109	-1'220'788	-10.6%	-10.0%	-11.1%
Tscheppach	-97'372	-89'341	-93'137	-31.9%	-29.3%	-30.5%

+ Belastung - Entlastung	in CHF			in % Staatssteueraufkommen		
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Unterramsern	-83'667	-73'429	-74'114	-25.1%	-22.0%	-22.2%
Walterswil	-142'806	-109'430	-117'372	-11.9%	-9.1%	-9.8%
Wangen bei Olten	-593'353	-712'096	-741'721	-5.3%	-6.4%	-6.7%
Welschenrohr	-312'752	-340'096	-386'362	-19.7%	-21.5%	-24.4%
Winznau	-412'990	-241'582	-253'721	-12.6%	-7.4%	-7.7%
Wisen	-199'189	-178'208	-189'873	-28.7%	-25.7%	-27.4%
Witterswil	190'203	155'516	159'365	5.6%	4.6%	4.7%
Wolfwil	-323'058	-145'377	-157'590	-7.9%	-3.6%	-3.9%
Zuchwil	584'598	-537'495	-635'865	2.5%	-2.3%	-2.7%
Zullwil	-334'029	-301'781	-305'997	-38.4%	-34.7%	-35.2%

Bemerkungen: Die angegebene Belastung bzw. Entlastung berücksichtigt keine Übergangsregelungen. Die Zahlen beziehen sich auf die Situation von 2007 bis 2009. Entsprechend ist die befristet ausgerichtete Übergangsförderung des Kantons nicht enthalten.

11 Anhang E: Finanzflussbetrachtung

Die nachfolgenden drei Abbildungen zeigen die Ergebnisse der Finanzflussrechnung der drei betrachteten Synthesevarianten des NFA SO:

Modellparameter	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Ressourcenausgleich			
Horizontaler Ressourcenausgleich	50%	45%	50%
Mindestausstattung	95%	90%	90%
Geografisch-topografischer Lastenausgleich			
Faktor Median	1.50	1.30	1.30
Topfgrösse	7'500'000	9'500'000	10'00'000
Obergrenze	2.50	2.50	2.50
Soziodemografischer Lastenausgleich			
Faktor Median	1.80	1.80	1.80
Topfgrösse	3'500'000	8'500'000	9'500'000
Zentrumslastenabgeltung			
Topfgrösse	2'000'000	1'500'000	2'500'000
Schülerpauschale			
Kantonsbeitrag	38.00%	40.00%	40.00%

Abbildung 11-1: Finanzflussrechnung anhand der Variante 1, in CHF pro Einwohner/-in

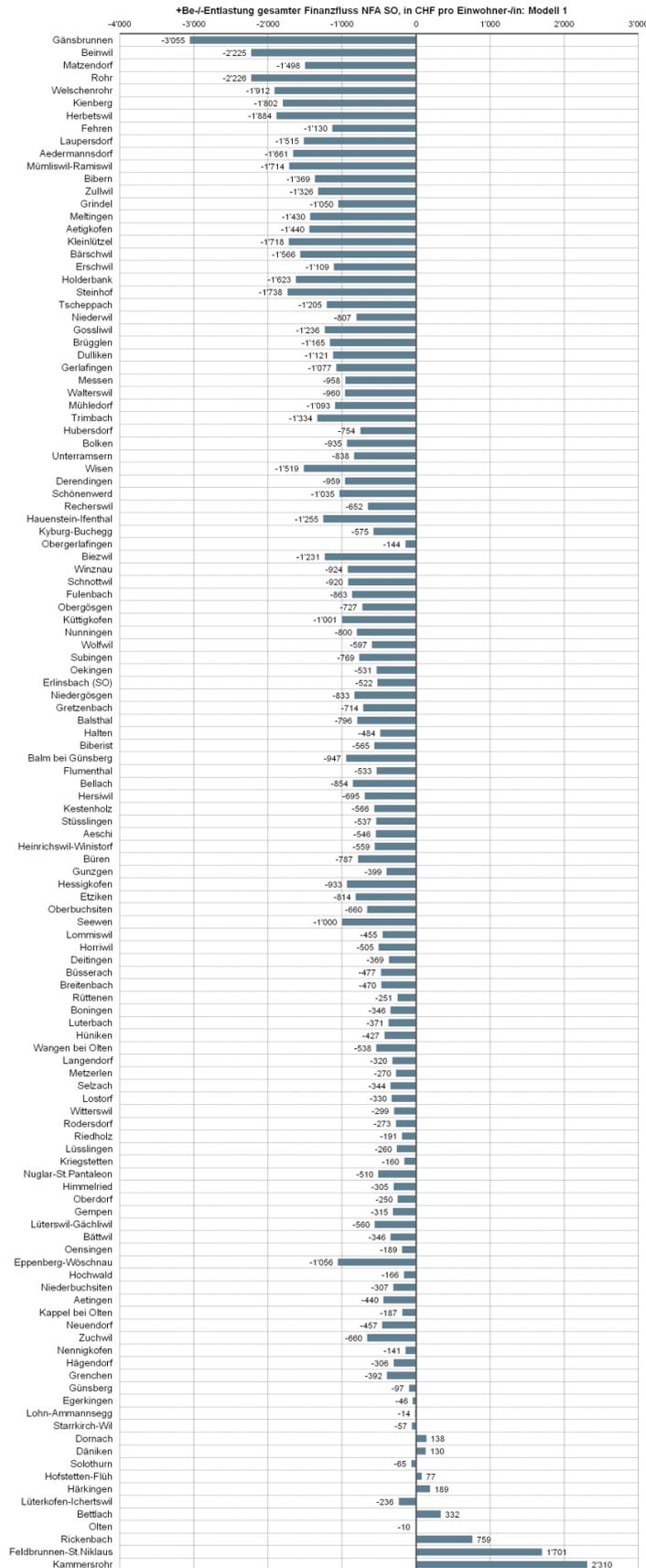


Abbildung 11-2: Finanzflussrechnung anhand der Variante 2, in CHF pro Einwohner/-in

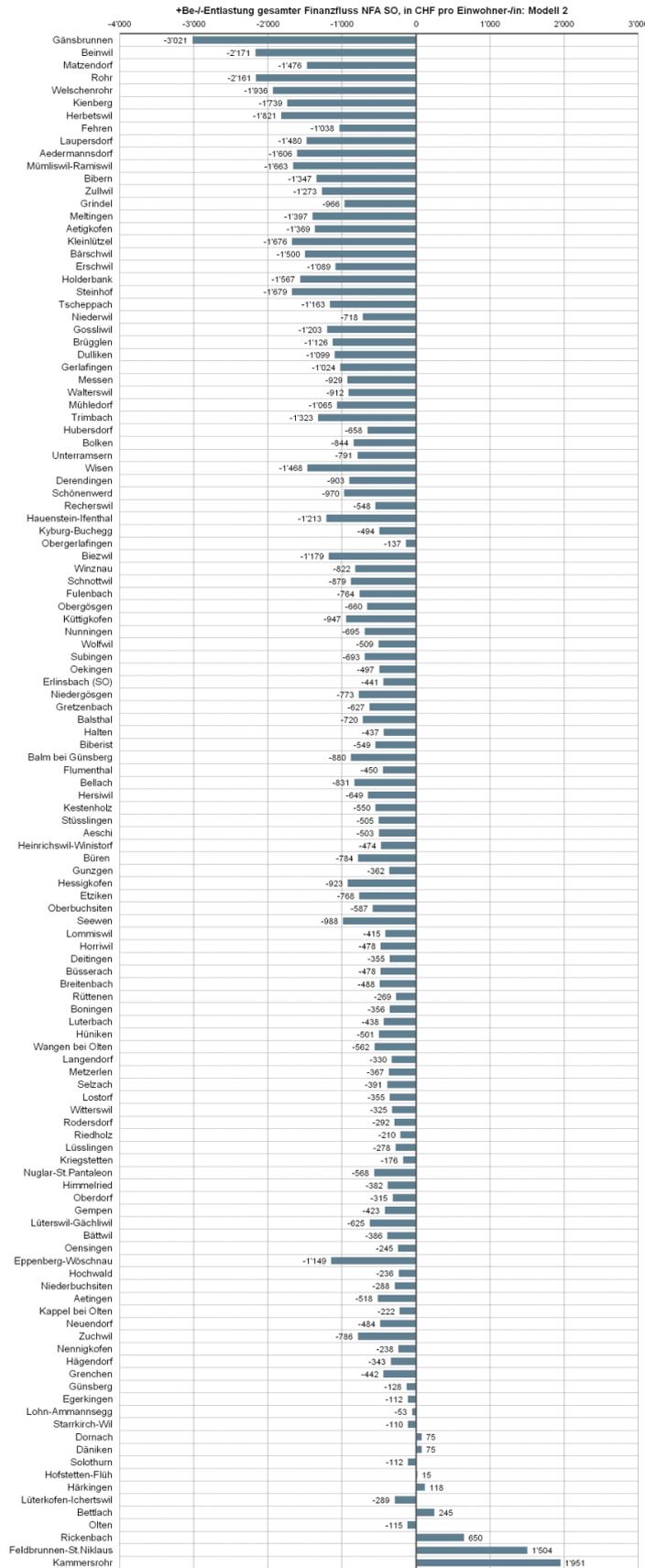
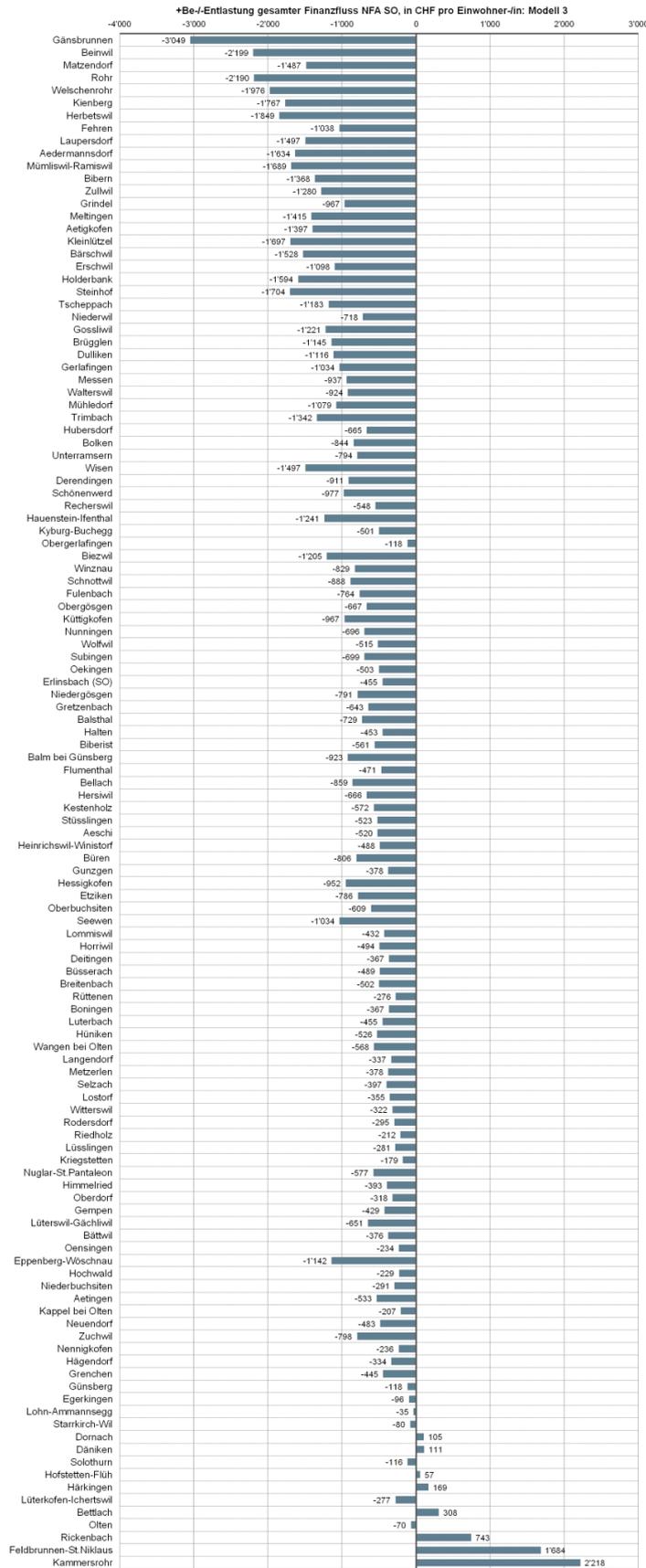
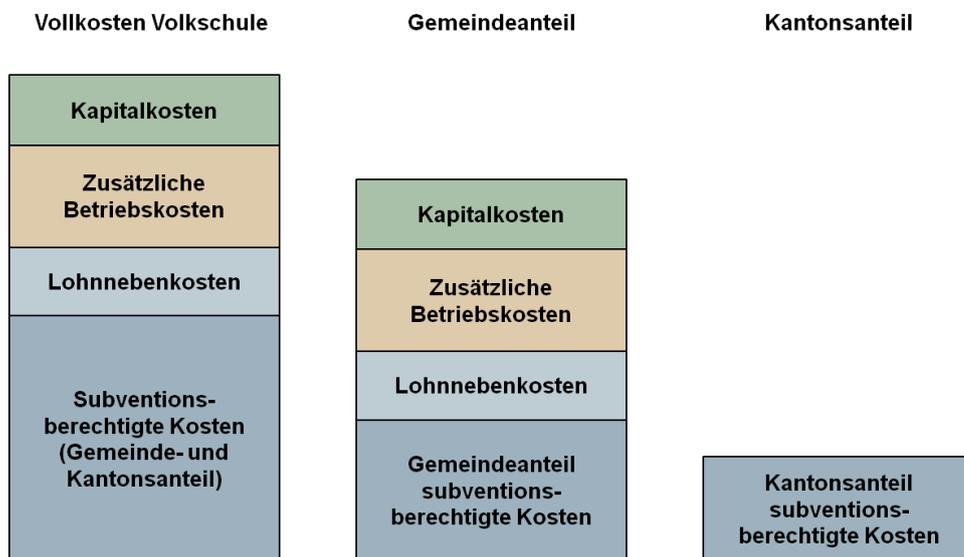


Abbildung 11-3: Finanzflussrechnung anhand der Variante 3, in CHF pro Einwohner/-in



12 Anhang F: Kostenelemente in der Bildung

Abbildung 12-1: Kostenelemente im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan. Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO). Teilprojekt 2: Bildung. Bericht zuhanden der Teilprojektgruppe TP2 des Projekts NFA SO vom 9. Juni 2011.

14 Literatur

14.1 Literaturverzeichnis Bericht Projektgruppe Technik

Bundesrat (2010)

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

Ecoplan (2010)

Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).
Schlussbericht Vorstudie. Bern.

Ecoplan (2011)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO). Teilprojekt 1:
Ressourcenausgleich. Bericht zuhanden der Teilprojektgruppe TP1 des Projekts NFA
SO vom 9. Juni 2011.

Ecoplan (2011)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO). Teilprojekt 2: Bildung.
Bericht zuhanden der Teilprojektgruppe TP2 des Projekts NFA SO vom 9. Juni 2011.

Ecoplan (2011)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO). Teilprojekt 3: Bildung.
Entwurf Bericht zuhanden der Teilprojektgruppe TP3 des Projekts NFA SO vom 31. Mai
2011.

Ecoplan (2011)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO). Teilprojekt 4:
Kantonsstrassenbau. Bericht zuhanden der Teilprojektgruppe TP4 des Projekts NFA SO
vom 9. Juni 2011.

InterComuna (2009)

Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden. Aktueller Handlungsbedarf in der
Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage
bei Gemeinden und den kantonalen Departementen. Solothurn.

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Neugestaltung des
Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA
SO); Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie; Einsetzen der Projektorganisation und
Wahl der Mitglieder. RRB Nr. 2010/1598 vom 7. September 2010.

14.2 Berücksichtigte Literatur Teilprojekte

- Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)
Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen, IFF - Institut für Finanzwirtschaft.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2005)
Themenkreis A9: Zentrumslasten. Monitoring Urbaner Raum Schweiz.
- AVK Amt für Volksschule und Kindergarten (2006)
Subventionen „Schülerpauschalmodell“. Voruntersuchung und Konzeption. Solothurn. Version 1.3, per 31.5.2006.
- AVK Amt für Volksschule und Kindergarten (2010)
Studentafel für die Volksschule 2010/2011.
- AVK Amt für Volksschule und Kindergarten, smt ag (2008)
Umsetzung der Reform Sekundarstufe I. Anforderungen an die Schulkreisbildung. Faktenblatt.
- BASS (2005)
Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe. Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells. Bern.
- BHP Hanser und Partner (2005)
Stadt Solothurn: Finanzielle Lasten im Vergleich zu Umlandgemeinden und Nachbarstädten. Im Auftrag der Finanzverwaltung der Stadt Solothurn.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001)
Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. Bern.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2010)
Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.
- Ecoplan (2004)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK). Bern.
- Ecoplan (2007)
Gemeindebeiträge an kantonale Aufgaben im Strassenbereich.
- Ecoplan (2008)
Entwicklung der Motorfahrzeugsteuern 1992 bis 2006 und Gemeindebeiträge an kantonale Aufgaben im Strassenbereich.
- Ecoplan (2009)
Anreizmodelle in der wirtschaftlichen Hilfe. Bern.

- Ecoplan (2010)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für die Jahre 2002-2006 im Rahmen der Arbeiten am Wirkungsbericht zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bern.
- Ecoplan (2010)
Lasten der Städte. Im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands SSV, Bern.
- Ecoplan (2010)
Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).
Schlussbericht Vorstudie. Bern.
- Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam (2010)
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, Bern.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)
Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem. NFA
Faktenblatt 1.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)
Lastenausgleich des Bundes. NFA Faktenblatt 7.
- Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999)
Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I. Solothurn.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008)
Fachbericht: Neue Modelle zur Steuerung und Finanzierung der Volksschule. (Nach der Vernehmlassung zum Bericht des Regierungsrates über die Evaluation des FILAG angepasste Fassung).
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006)
Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Verbands Solothurner
Einwohnergemeinden.
- Gemeinsame Arbeitsgruppe Gemeinde-Kanton (1998)
Aufgabenteilung im Bereich Volksschule, Kindergarten und Musikschule. Ein Vergleich
der Modelle. Bericht zuhanden des Regierungsrates des Kantons Solothurn. Solothurn.
- InterComuna (2009)
Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden. Aktueller Handlungsbedarf in der
Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage
bei Gemeinden und den kantonalen Departementen. Solothurn.
- Kanton Solothurn (2000)
Strassengesetz (725.11) des Kantons Solothurn vom 24. September 2000.
- Kanton Solothurn (2002)
Verordnung über die Festsetzung der Beiträge der Einwohnergemeinden an den Bau
von Kantonsstrassen (Kantonsstrassen-Beitragsverordnung, 725.112) des Kantons
Solothurn vom 13. August 2002.

- Kanton Solothurn (2011)
Gemeindefinanzstatistik. Online im Internet: <http://gefin.so.ch/> (5.5.2011).
- Kofmehl Pipo, Urben Heinz (2007)
Regionsprogramm Kultur. Phase 1 «Datenerhebung». Solothurn.
- Mischler Peter (2009)
Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich. Ökonomische Beurteilung eines Politikinstruments am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg. Publications of the Institute of Federalism Fribourg Switzerland.
- Nationalrat (2011)
Beschluss des Nationalrats vom 16. März 2011: Berechnung der Unterschiede zur Botschaft.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998)
Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes: Weiteres Vorgehen. RRB Nr. 1998/2243 vom 2. November 1998.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998)
Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Volksschule, Kindergarten und Musikschulen und künftige Gestaltung der Sekundarstufe I – Kenntnisnahme vom Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen. RRB 2293 vom 10. November 1998.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2000)
Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Volksschule, Kindergarten und Musikschulen und künftige Gestaltung der Sekundarstufe I – Kenntnisnahme vom Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen. RRB 696 vom 4. April 2000.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2002)
Botschaft an den Kantonsrat zur Volksinitiative „Klare Anstellungsverhältnisse“. RRB 1427 vom 2. Juli 2002.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2002)
Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes des Kantons Solothurn. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat. RRB Nr. 2002/853 vom 23. April 2002.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2004)
Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.6.2004); Stellungnahme des Regierungsrates. RRB Nr. 2004/2324 vom 16. November 2004.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2005)
Änderung der Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Besoldungskosten für die Lehrkräfte an der Volksschule, an Kindergärten und an Musikschulen im Jahr 2006 vom 21. Juni 2005. RRB Nr. 2005/2495 vom 6. Dezember 2005.

- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2006)
Änderung des Volksschulgesetzes (als Folge der Reform der Sekundarstufe I); Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat. RRB Nr. 2006/445.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010)
Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie; Einsetzen der Projektorganisation und Wahl der Mitglieder. RRB Nr. 2010/1598 vom 7. September 2010.
- Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010)
Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft. 2010/317.
- Salzgeber R. (2008)
Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2007. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik. Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit. Bern.
- Stebler Pia (1998)
Kostenschätzung Kantonalisierung der Oberstufe. Eine Hochrechnung aufgrund der gegenwärtigen Datenlage. Solothurn.
- U.S. Department of Health and Human Services (2007)
Indicators of Welfare Dependence. Annual Report to Congress. 2007. Washington, D.C.
- WAM PARTNER (2001)
Neues Strassengesetz, Kostenverteilmodell. Solothurn.