

Wegleitung

Der neue solothurnische Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG)

Funktionsweise im Überblick

Inhaltsverzeichnis

1.	Der neue solothurnische Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA): Funktionsweise im Überblick	3
1.1	Einleitung	3
1.2	Gesetzliche Grundlagen	4
1.3	Finanz- und Lastenausgleichssystem im Überblick	5
2.	Ressourcenausgleich	6
2.1	Ressourcenausgleich	6
2.2	Disparitätenausgleich	7
2.3	Mindestausstattung	7
2.4	Wie funktionieren Disparitätenausgleich und Mindestausstattung?	8
3.	Lastenausgleiche	10
3.1	Geografisch-topografischer Lastenausgleich	10
3.2	Soziodemografischer Lastenausgleich	11
3.3	Zentrumslastenabgeltung	12
4.	Schülerpauschalen bei der Finanzierung der Volksschule	13
4.1	Das Schülerpauschalenmodell	13
4.2	Grundpauschale (Bruttopauschale nach Schularten)	13
4.3	Lektionenpauschalen (Bruttopauschalen nach Wochen- und Einzellektionen)	14
4.4	Festlegung der Schülerpauschalen	15
5.	Globalbilanz	16
6.	Härtefallausgleich	16
7.	Steuerung und Wirksamkeitsbericht	17
7.1	Steuerung	17
7.1.1	Jährliche Steuerung	17
7.1.2	Wirksamkeitsbericht alle 4 Jahre	17
8.	Glossar	18

1. Der neue solothurnische Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA): Funktionsweise im Überblick

1.1 Einleitung

Mit Beschluss vom 7. Mai 2014 hat der Kantonsrat das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) beschlossen. Nach Zustimmung des Solothurner Volks vom 30. November 2014 zum neuen Finanz- und Lastenausgleich hat der Regierungsrat am 24. Februar 2015 das FILAG EG sowie die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsverordnung, FILAV EG) per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt.

Das alte System wird durch einen steuerkraftbasierten Finanzausgleich (= Ressourcenausgleich) und drei Lastenausgleiche ersetzt. Dieser Ressourcenausgleich (RA) beinhaltet einerseits einen horizontalen Ausgleich (Disparitätenausgleich) zwischen den Gemeinden und einen vertikalen Ausgleich (Mindestausstattung) vom Kanton an die Gemeinden. Das FILAG EG bestimmt die Bandbreiten für die Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden (30 bis 50 Prozent der überdurchschnittlichen Steuerkraft) respektive für die Mindestausstattung des Kantons (80 bis 100 Prozent). Zweitens bestehen die drei Lastenausgleiche "geografisch-topografischer Lastenausgleich", "soziodemografischer Lastenausgleich" und "Zentrumslastenabgeltung" zur Abgeltung der Sonderlasten der Gemeinden und Städte.

Die bisher nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Staatsbeitrag an Klassifikation) wird durch einheitliche Schülerpauschalen an die Schulträger (Einwohnergemeinden und/oder Kreisschulen) ersetzt. Das Schülerpauschalenmodell ist differenziert ausgestaltet und orientiert sich an objektivierbaren Kostenfaktoren. Die Schülerpauschalen beinhalten Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie eine lektionenbasierte Kostenbeteiligung für die über die Grundausrüstung zusätzlich zu erteilenden Lektionen (Lektionenpauschalen). Die Festlegung der Bruttoschülerpauschalen (Schülerpauschalen vor Bestimmung des Beitragsatzes des Kantons) erfolgt jährlich durch den Regierungsrat. Die Schülerpauschalen sind in der Volksschulgesetzgebung geregelt.

Die bisher bekannten Instrumente zur Vermeidung einer Schlechterstellung bei Fusionen unter Gemeinden werden im neuen System – angepasst auf die neue Systematik – fortgeführt.

Ein Härtefallausgleich (HFA) sorgt dafür, dass während einer Übergangszeit von vier Jahren die Revisionseffekte abgefedert werden.

Bisher wurde der Finanzausgleich in einem jährlichen Rhythmus gesteuert. Dieser Rhythmus wird – mit Ausnahme der Festlegung des Beitragsprozentsatzes für die Schülerpauschalen, bei welcher ein 4-jähriger Rhythmus gilt – fortgeführt. Mit der jährlichen Justierungsmöglichkeit des Systems kann unmittelbar auf wesentliche Veränderungen bei den Steuererträgen oder der Kostenlage reagiert werden.

Ebenfalls zur Steuerung des Systems dient das Instrument des Wirksamkeitsberichts. Der Bericht hat dem Kantonsrat erstmals im Jahr 2019 über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs Rechenschaft abzulegen. Er kann Korrekturmassnahmen für die nachfolgende Periode (Jahre 2020 – 2023) vorschlagen. Neben der Überprüfung auf Zielkonformität sind mit dem Wirksamkeitsbericht die Kostenentwicklungen der zwei für die Gemeinden gewichtigen Aufgabenbereiche Volksschule und Soziale Sicherheit (Sozialhilfe) zu untersuchen.

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts kann der Beitragsprozentsatz für die Schülerpauschalen nach 4 Jahren neu fixiert werden. Damit besteht zwischen dem neuen Finanz- und Las-

tenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit Schülerpauschalen andererseits eine variierbare „Stellschraube“, welche je nach Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann.

Die Globalbilanz betrachtet die bisherigen Finanzströme (ohne Übergangsfinanzierung von 15 Mio. Franken des Kantons) und vergleicht sie mit den Finanzströmen des neuen Systems. Die Globalbilanz zeigt die Belastungs- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und Lastenausgleichsrevision letztmals auf dem Stand des Jahres 2015 pro Gemeinde auf. Dabei orientiert die Globalbilanz an der Vorgabe der Erreichung einer angemessenen Solidarität unter den Akteuren.

Mit der Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs werden die zusätzlichen Mittel aus der Übergangsfinanzierung der Jahre 2011 – 2015 des Kantons von jährlich 15 Mio. Franken beibehalten. Der ordentliche Staatsbeitrag an den FILA beträgt somit künftig 22.5 Mio. Franken. Diese Übergangsfinanzierung wurde in diesen fünf Jahren nur unter der Voraussetzung (im Sinne einer Vorschussleistung) gewährt, dass ein neuer Finanz- und Lastenausgleich innert vier respektive nach einer einmaligen Verlängerung bis Ende 2015 eingeführt werden kann. Im Gegenzug gilt, dass ab dem Jahr 2016 zusätzliche Mittel paritätisch auch von den ressourcenstarken Gemeinden geleistet werden müssen. Diese Finanzierungsparität ist nicht jährlich, sondern mittelfristig zu erreichen.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

- Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG; GS 2014, 67; BGS 131.73);
- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsverordnung, FILAV EG; GS 2014, 70; BGS 131.731);
- Volksschulgesetz (BGS 413.111);
- Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (BGS 413.121.1).

1.3 Finanz- und Lastenausgleichssystem im Überblick

Das bisherige System mit dem direkten und indirekten Finanzausgleich wird durch einen am Bundesfinanzausgleich orientierten zeitgemässen **Ressourcen- und Lastenausgleich** ersetzt. Gleichzeitig wird die Volksschule über einheitliche **Schülerpauschalen** durch den Kanton finanziert.

Im schematischen **Überblick** umfasst das neue System somit folgende Elemente:

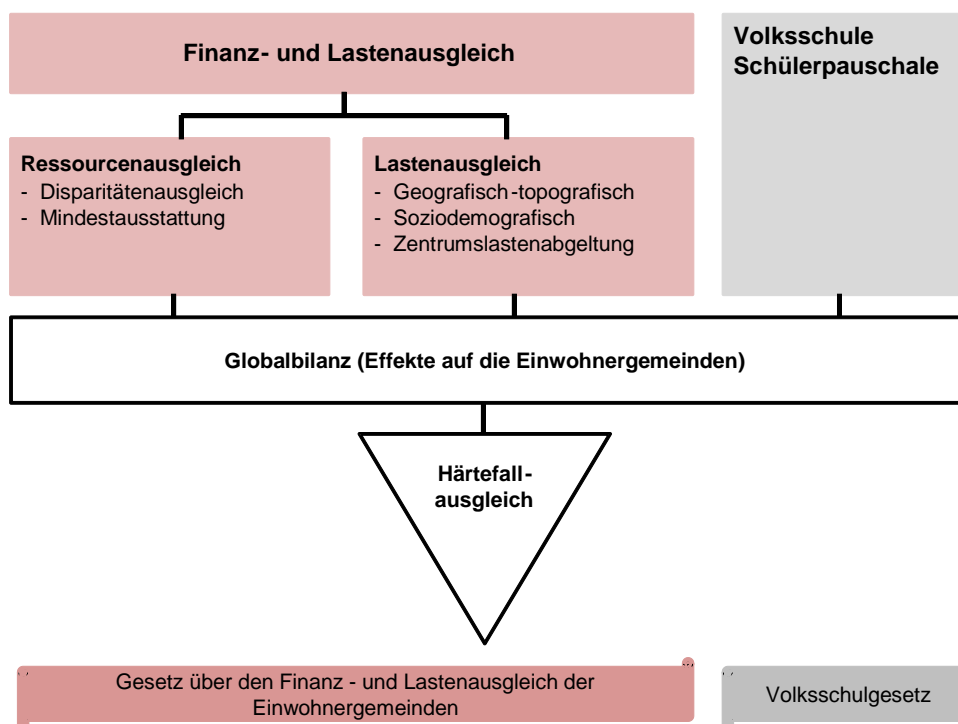


Abbildung 1: Schematischer Überblick des NFA SO und der Reformelemente

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

Während einer Übergangszeit sorgt der **Härtefallausgleich** (HFA) dafür, dass die Reformeffekte, welche den ressourcenstarken Gemeinden gegebenenfalls als Mehrbelastung erwachsen, nicht unmittelbar, sondern abgedeutert auf eine 4-jährige Übergangszeit, zum Tragen kommen.

Nachfolgend werden die neuen Elemente und ihre Funktionsweise im Detail vorgestellt.

2. Ressourcenausgleich

Das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem der Einwohnergemeinden trennt nach Vorbild des Bundesfinanzausgleichs die Bereiche Ressourcenausgleich (RA) und Lastenausgleich (LA).

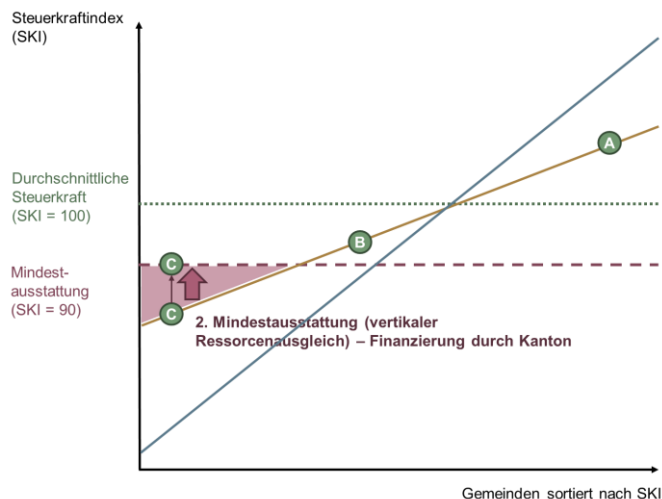
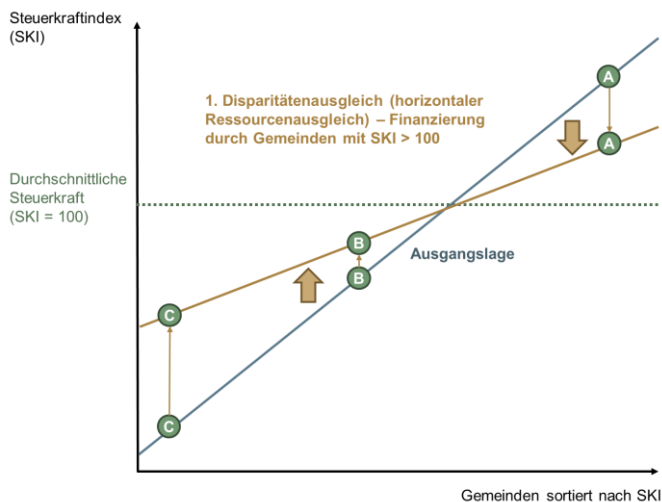
2.1 Ressourcenausgleich

Der **Ressourcenausgleich** funktioniert als Kombination eines

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

Er stellt das Instrument zur Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Gemeinden dar. Ob eine Gemeinde eine Abgabe oder einen Beitrag im horizontalen Ressourcenausgleich leistet oder erhält, wird allein durch das Kriterium der Steuerkraft (-> Ressource -> Ressourcenausgleich) bestimmt. Welche Erträge (Steuerarten oder andere Betreffnisse) zur Ressource einer Gemeinde gehören, ist auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. § 1 FILAV EG).

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



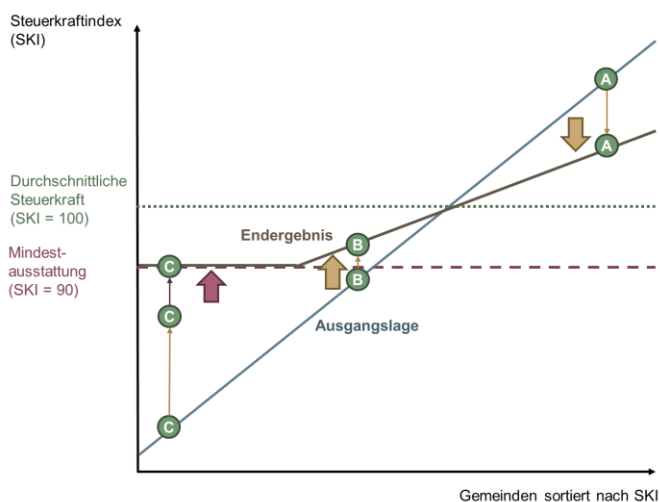


Abbildung 2: Darstellung des Ressourcenausgleichs mit Disparitätenausgleich und Mindestausstattung

2.2 Disparitätenausgleich

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

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

Die Höhe des Disparitätenausgleichs bei den ressourcenstarken Gemeinden ist im Gesetz als Bandbreite bestimmt: § 10 Absatz 4 FILAG EG bestimmt die Bandbreite zwischen 30 bis 50 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcenstärke (d.h. über einem Steuerkraftindex von 100).

2.3 Mindestausstattung

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

Sowohl die Festlegung der Höhe des Disparitätenausgleichs als auch der Höhe der Mindestausstattung sind jährlich durch den Kantonsrat als Steuerungsgrößen zu beschliessen. Dieser Rhythmus wurde gewählt, um dem Kantonsrat zu ermöglichen, flexibel auf eine ggf. veränderte Situation reagieren zu können.

2.4 Wie funktionieren Disparitätenausgleich und Mindestausstattung?

Darstellung anhand eines Beispiels:

Ausgangslage

- Zwei Gemeinden mit identischer Bevölkerungszahl (rechnerische Vereinfachung bei Beispielen)
- Gemeinde A hat einen Steuerkraftindex von 56 (entspricht einer Steuerkraft von **1'400** Franken pro Einwohner), Gemeinde B von 144 (**3'600** Franken pro Einwohner)
- Das mittlere Staatssteueraufkommen beläuft sich demnach auf Fr. 2'500 Franken.
- Horizontaler Ausgleich: 50 Prozent der Steuerkraft über 100 wird zugunsten steuerkraftschwacher Gemeinde abgeschöpft
- Mindestausstattung von 90 Prozent Steuerkraft
- Wie sieht die Steuerkraft für die beiden Gemeinden aus und wer zahlt was?

Schritt 1 - Berechnung der horizontalen Abschöpfung

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

Nach Ausgleich zwischen Einwohnergemeinden

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

Schritt 2 - Berechnung der Mindestausstattung

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

Schlussergebnis

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

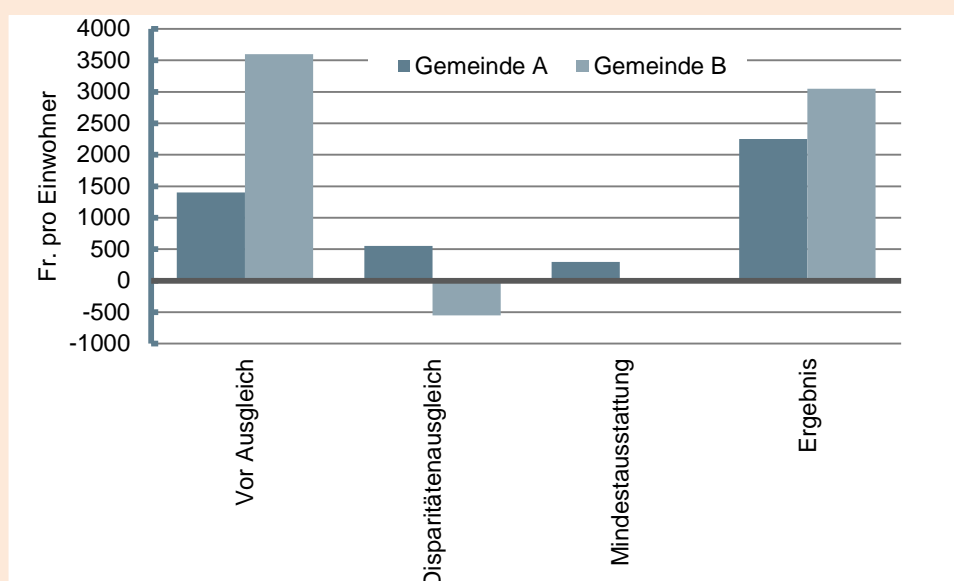


Abbildung 3: Grafische Darstellung Disparitätenausgleich und Mindestausstattung des Beispiels

3. Lastenausgleiche

Drei Lastenausgleiche ersetzen den früheren Steuerbedarf im direkten und indirekten Finanzausgleich. Im neuen System bestehen drei vom Kanton finanzierte Lastenausgleichsgefässe. Sie sollen Einwohnergemeinden mit besonders hohen, strukturell bedingten Kosten entlasten. Es werden geografisch-topografische, soziodemografische Lasten und Zentrumslasten unterschieden. Die Abgeltung erfolgt pauschal. Sie zielt auf eine Teilabgeltung der Kosten ab.

3.1 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Es werden die "Kosten der Weite" basierend auf bestimmten Indikatoren pauschal abgegolten. Als Mass zur Abgeltung von geografisch-topografischen Lasten wurden nach spezifischen, kantonalen Erhebungen und Vergleichen mit Lastenausgleichssystemen in anderen Kantonen die Indikatoren "**Fläche pro Kopf**" und "**Strassenlänge pro Kopf**" festgelegt.

Fläche pro Kopf

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

Abgeltung erfolgt nach dem Wert, der über einem bestimmten Faktor des Medians liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Strassenlänge pro Kopf

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

Abgeltung erfolgt nach dem Wert, der über einem bestimmten Faktor des Medians liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

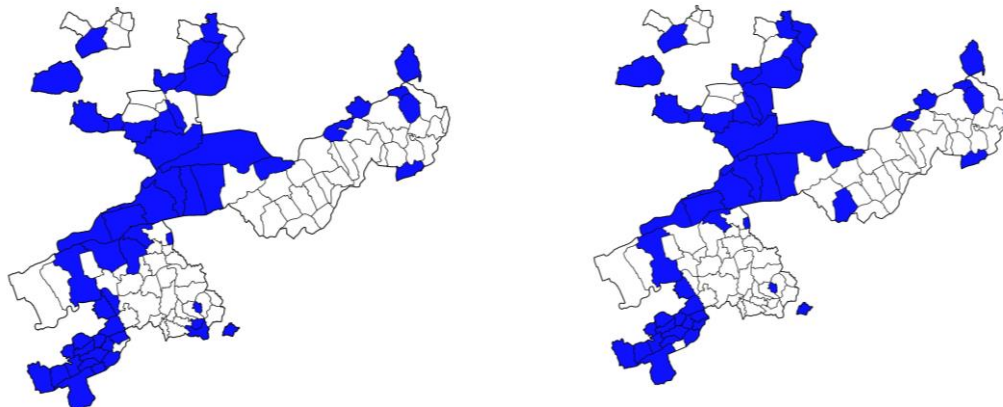


Abbildung 4: beitragsberechtigten Einwohnergemeinden im geografisch-topografischen Lastenausgleich¹

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

¹ Berechnungen Gemeindebestand per 31.12.2011. Aktualisierung nach Vorliegen aktueller Datenerhebungen Kanton

Gemeinden entlastet werden, welche überdurchschnittliche Sonderlasten in diesem Bereich aufweisen. Da einzelne wenige Gemeinden sehr ausgeprägte Indikatorwerte aufweisen, ist eine Obergrenze zu fixieren, welche beispielsweise bei 130 Prozent über dem Medianwert liegt. Die jeweils gültigen Werte werden durch den Kantonsrat jährlich anlässlich der Dotation der Mittel bestimmt (§§ 13 und 16 FILAG EG). Es erfolgt je eine separate Dotierung der Mittel pro Indikator.

Beispiel:

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

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

3.2 Soziodemografischer Lastenausgleich

Analog zu den Kosten der Weite erhalten Gemeinden, welche aufgrund ihrer soziodemografischen Situation übermässig belastet sind, im Rahmen dieses Lastenausgleichs Beiträge. Aufgrund der Ergebnisse aus der Hauptstudie zum neuen System kommen zur Bestimmung dieses Lastenausgleichs die Kriterien "**Ergänzungsleistungsquote**" und "**Ausländerquote**" (letzter Indikator ist ein gewichtiger Indikator im Bundesfinanzausgleich) zur Anwendung. Da soziodemografische Lasten mit einem höheren Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren tendenziell zunehmen, wird zur Berechnung der Beitragshöhe zusätzlich ein "Jugendkoeffizient" berücksichtigt.

Ausländerquote

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

Abgeltung erfolgt nach dem Wert, der über dem bestimmten Faktor über dem Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Ergänzungsleistungsquote

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

Abgeltung erfolgt nach dem Wert, der über einem bestimmten Faktor über dem Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

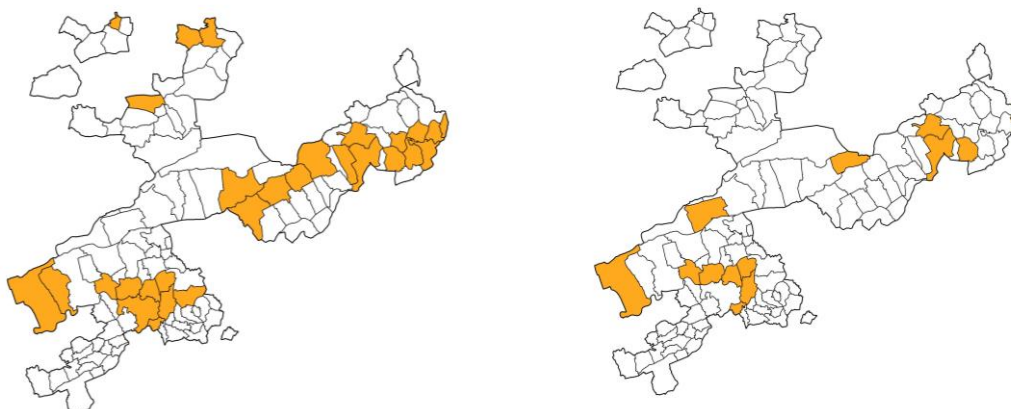


Abbildung 5: Beitragsberechtigte Einwohnergemeinden im soziodemografischen Lastenausgleich¹

¹ Periodische Aktualisierung nach Vorliegens aktueller Datenerhebungen Kanton

Auch in diesem Lastenausgleich werden nicht sämtliche Lasten entschädigt, sondern nur der Teil der sogenannte Sonderlasten darstellt: Diejenigen Gemeinden erhalten also einen Beitrag, welche bei den oben erwähnten Indikatoren signifikante Kennwerte aufweisen, die deutlich über der Medianbelastung einer Gemeinde liegen. Gemeinden mit Indikatorausprägungen von beispielsweise mindestens 80 Prozent über dem Median (das 1.8-fache des Medians) sollen einen Beitrag erhalten. So wird gewährleistet, dass diejenigen Gemeinden entlastet werden, welche überdurchschnittliche Lasten aufweisen.

Beispiel:

Der Ausländeranteil umfasst im Median im Kanton Solothurn 8.9 Prozent. Die Gemeinde C weist einen Ausländeranteil von 33.5 Prozent auf. Damit liegt der Ausländeranteil der Gemeinde C über dem Grenzwert von 80 Prozent über dem Medianwert, der bei 16.02 Prozent liegt. Gemeinde C ist somit berechtigt, einen soziodemografischen Lastenausgleich zu erhalten.

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

Die jeweils gültigen Werte werden durch den Kantonsrat jährlich anlässlich der Dotation der Mittel bestimmt (§§ 14 und 16 FILAG EG). Es erfolgt je eine separate Dotierung der Mittel pro Indikator.

3.3 Zentrumslastenabgeltung

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

Im Rahmen des neuen solothurnischen Finanz- und Lastenausgleichs wurde eine pragmatische Berechnungsmethodik für die Bestimmung des Zentrumslastenausgleichs gewählt:

- a. Ursprünglich wurden die Kosten der Zentrumsgemeinden in den relevanten Bereichen gemäss statistischen Grundlagen (Quelle: Kantonale Finanzstatistik Einwohnergemeinden, Nettoaufwand signifikant über dem kantonalen Durchschnitt) erhoben. Durch den Vergleich mit dem kantonalen Durchschnitt wurde die Gegenrechnung der Spillovers der Umlandgemeinden zugunsten der Zentren berücksichtigt.
- b. Dem Wahlbedarf vieler Leistungen, die Spillovers generieren, wurde dadurch Rechnung getragen, dass nur die signifikant überdurchschnittlich hohen Kosten in die weitere Betrachtung einfließen. Die Erhebungen zeigten ausschliesslich im Bereich Kultur und Freizeit überdurchschnittlich hohe Zentrumslasten. Entsprechend wurde im Rahmen der Gesetzgebung zum FILA ausschliesslich eine Abgeltung für Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit festgelegt (§ 15 FILAG EG).
- c. In einem dritten Schritt erfolgt eine Verteilung der überdurchschnittlichen Kosten nach Verteilschlüsseln (Nutzerstatistiken) zwischen Zentrum und übrigen Gemeinden.
- d. Daraus resultiert eine Verteilung der Zentrumslasten unter den Städten in Prozenten, nämlich bezogen auf die Basisjahre 2012/2013 für Solothurn 63%, für Grenchen 4% und für Olten 33%. Diese Verteilung wird periodisch neu erhoben.
- e. Die Zentrumslastenabgeltung erfolgt nun als pauschale Abgeltung durch den Kanton. Das heisst es wird nur ein Teil der Sonderlasten der Städte abgegolten, und zwar

aus folgenden Gründen: Erstens soll durch die teilweise Abgeltung der Zentrumslasten die fehlende bzw. nur teilweise Mitbestimmung von Kanton und übrigen Gemeinden aufgefangen werden. Zweitens resultieren die Zentrumsleistungen in einem Standortvorteil für die Bevölkerung der Zentrumsgemeinde (u.a. besserer Zugang zu Zentrumsleistungen).

Die Steuerungsgrössen d.h. die prozentuale Verteilung unter den Städten zur Zentrumslastenabgeltung im Bereich Kultur und Freizeit wird nach § 15 FILAG EG zusammen mit der Dotation der Mittel nach § 16 FILAG EG jährlich durch den Kantonsrat bestimmt.

4. Schülerpauschalen bei der Finanzierung der Volksschule

4.1 Das Schülerpauschalenmodell

Das Schülerpauschalenmodell orientiert sich an objektivierbaren Kostenfaktoren. Die vom Kanton entrichteten Schülerpauschalen beinhalten Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale; bei allen Schulträgern gleiche Grundlast) sowie Kosten für die über die Grundausrüstung zusätzlich zu erteilenden Lektionen (lektionenbasierte Abgeltung für überdurchschnittliche Belastungen bei betroffenen Schulträgern).

4.2 Grundpauschale (Bruttopauschale nach Schularten)

Die **Grundpauschale** setzt sich zusammen aus:

- dem funktionalen Grundlohn der Schulstufe gemäss Gesamtarbeitsvertrag (derzeit Primarstufe LK 18, Sekundarstufe I LK 21);
- dem durchschnittlichen Erfahrungszuschlag (derzeit Erfahrungsstufe 14);
- dem wöchentlichen Unterrichtspensum in Lektionen pro Vollzeitstelle (derzeit 29 Lektionen);
- den Unterrichtslektionen pro Klassenstufe gemäss Lektionentafel (bspw. derzeit 6. Primarstufe 38 Lektionen);
- den Abteilungsrichtgrössen gemäss § 12 des Volksschulgesetzes (derzeit 20 Schüler pro Klasse);
- der Schulleitungspauschale (Index Stand 2013: 612.20 Franken);
- den Poollektionen pro 100 Schüler für die Spezielle Förderung gemäss § 36 Absatz 2 Buchstaben a und b des Volksschulgesetzes (derzeit 25 Lektionen).

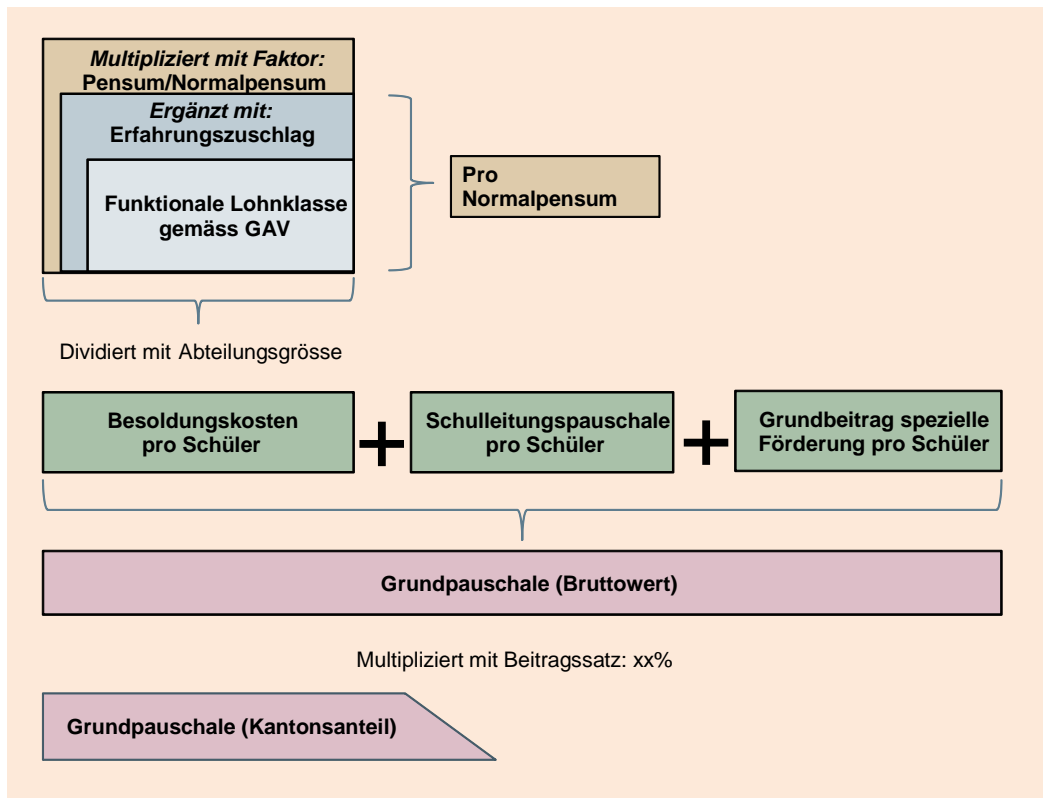


Abbildung 6: Schematische Darstellung Schülerpauschale

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

4.3 Lektionenpauschalen (Bruttopauschalen nach Wochen- und Einzellektionen)

Zusätzlich berücksichtigt werden spezifische Lasten im Schulbereich durch die lektionenbasierte Abgeltung für überdurchschnittliche Belastungen wie zusätzliche Spezielle Förderung, Deutsch für Fremdsprache, Unterricht für zugezogene Schüler im Bereich der Frühfremdsprachen.

Dieser Aspekt geht im Grundsatz über ein reines Schülerpauschalmodell hinaus und stellt in diesem kleinen Bereich eigentlich eine Lektionenpauschale für überdurchschnittliche Belastungen – als Sozialkomponente – dar. Aus einer "Verursachersicht" und damit auch aus einer Risikosicht ist der gewählte spezifische Einbezug für Individuallektionen, welche zwischen den Gemeinden wohl auch sehr unterschiedlich anfallen, sinnvoll. Auch hier wird der nachvollziehbaren Befürchtung der Gemeinden, dass einzelne Gemeinden aufgrund einer ungünstigen Schülerstruktur vom neuen Schülerpauschalmodell benachteiligt werden, Rechnung getragen.

Die Lektionenpauschalen können ebenfalls zur Überbrückung bei schulplanerischen Belangen wie kurzfristige Schülerschwankung oder offenen Schulkreisbildungen zur Anwendung kommen und lokale Engpässe abfedern.

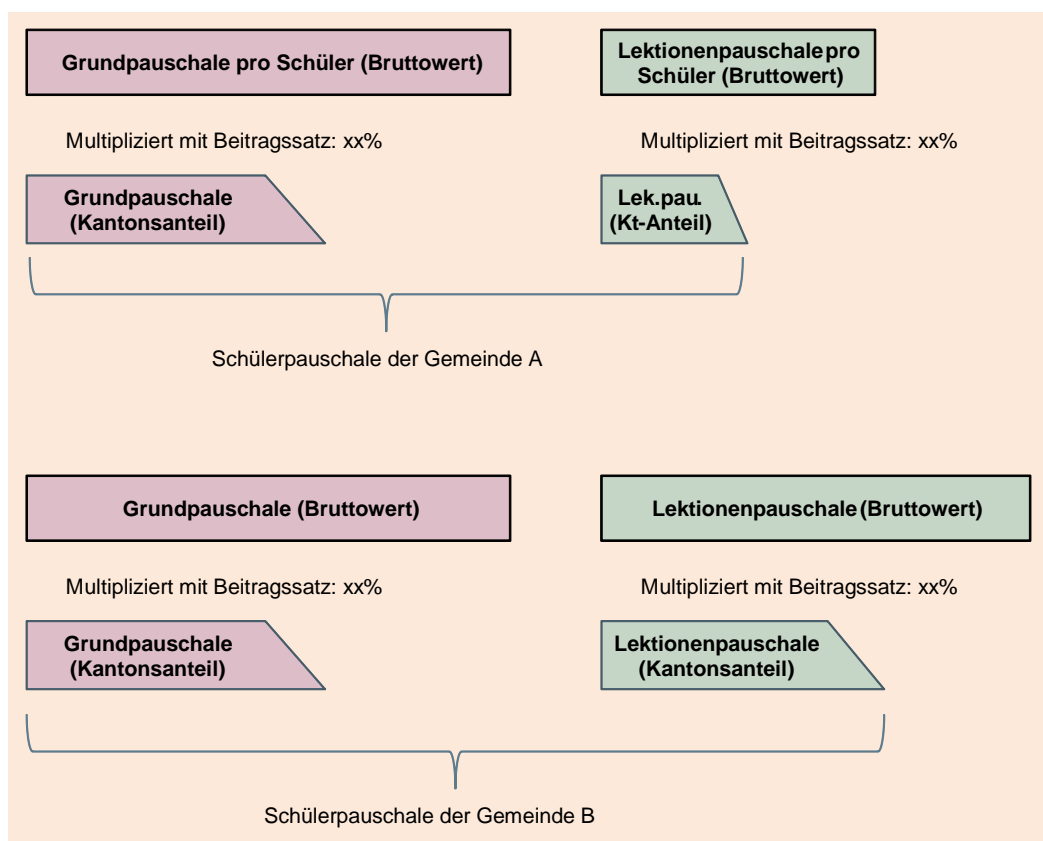


Abbildung 7: Schematische Darstellung Grundpauschale und Lektionenpauschale

Weitere Ausführungen zur Schülerpauschalen sind im Merkblatt "Neues Staatsbeitragswesen Volksschule ab 1.1.2016) zu entnehmen (RRB Nr. 2015/588 vom 31.03.2015)

4.4 Festlegung der Schülerpauschalen

Die Festlegung der Bruttoschülerpauschalen erfolgt jährlich durch den Regierungsrat (§ 47^{bis} Volksschulgesetz i.V.m. § 13^{ter} Abs. 1^{bis} Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz). Damit wird der Regierungsrat in die Lage versetzt, die Abgeltung der Bildungskosten der Volksschule zu steuern. Veränderungen haben jeweils unmittelbar Auswirkungen auf die Kostensituation des Kantons und der Träger der Volksschule.

Zweitens ist der einheitliche Beitragsprozentsatz, welcher die Subventionshöhe (Staatsbeitrag) des Kantons zur Finanzierung der Volksschule durch den Kanton regelt, alle 4 Jahre anlässlich der Beschlussfassung zu den jährlichen Steuerungsgrößen zum Finanz- und Lastenausgleich festzulegen. Der Kantonsrat erhält somit die Kompetenz, auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts den Beitragsprozentsatz (BP) des Kantons an die ermittelten Schülerpauschalen für vier Jahre periodisch neu festzulegen. Mit der Multiplikation der Bruttoschülerpauschalen mit dem Beitragsprozentsatz des Kantons resultieren die Nettoschülerpauschalen (= effektiver Staatsbeitrag Bildung pro Schüler).

Damit wird zwischen dem neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit Schülerpauschalen andererseits eine sogenannte variierbare "Stellschraube" eingeführt, welche je nach Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann: Wird also beispielsweise aus dem Wirksamkeitsbericht ersichtlich, dass die Belastung der Gemeinden in der Berichtsperiode unterschiedlich oder im Vergleich zum Kanton übermässig an-

gewachsen ist, besteht über eine Veränderung im Beitragsprozentsatz die Möglichkeit, entweder eine höhere Subventionierung über zusätzliche Kantonsmittel zur Finanzierung der Volksschule zu beantragen oder die bereits verfügbaren Mittel der Volksschule über das System des Finanz- und Lastenausgleichs zu allokalisieren. Je nach Erhöhung oder Senkung dieses Beitragsprozentsatzes kommt es zu Mittelverschiebungen innerhalb der beiden Systeme "Finanz- und Lastenausgleich" respektive "Finanzierung Volksschule (Schülerpauschalen)".

Im Vorfeld der Inkraftsetzung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs beschliesst der Kantonsrat auf der Grundlage von § 104 Abs. 1 Volksschulgesetz zusammen mit den übrigen Steuerungsgrössen erstmals den Beitragsprozentsatz des Kantons im Jahr 2015.

5. Globalbilanz

Die Globalbilanz betrachtet die bisherigen Finanzströme (ohne Übergangsfinanzierung von 15 Mio. Franken des Kantons) und vergleicht sie mit den Finanzströmen des neuen Systems. Die Globalbilanz zeigt die Belastungs- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und Lastenausgleichsrevision letztmals auf dem Stand des Jahres 2015 pro Gemeinde auf.

Mit dem neuen Finanz- und Lastenausgleich wird die Übergangsfinanzierung der Jahre 2011 – 2015 des Kantons von jährlich 15 Mio. Franken fortgeführt. Der ordentliche Staatsbeitrag beträgt somit künftig 22.5 Mio. Franken. Die Übergangsfinanzierung wurde in diesen Jahren unter der Voraussetzung gewährt, dass ein neuer Finanz- und Lastenausgleich innert vier respektive nach einer einmaligen Verlängerung bis Ende 2015 eingeführt ist. Im Gegenzug gilt, dass ab dem Jahr 2016 zusätzliche Mittel paritätisch auch von den ressourcenstarken Gemeinden geleistet werden müssen. Die Finanzierungsparität ist nicht jährlich, sondern mittelfristig zu erreichen.

Auf der Globalbilanz 2015 wird die erste Einstellung für den Vollzug des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 1 vorgenommen. Das heisst, der Antrag zur Festlegung der Steuerungsgrössen für den Finanz- und Lastenausgleich für das erste Vollzugsjahr 2016 zuhanden des Kantonsrats basiert auf der Verteilungswirkung der Globalbilanz 2015.

6. Härtefallausgleich

Die Einführung des neuen Systems im Finanz- und Lastenausgleich führt zu unterschiedlichen Be- und Entlastungswirkungen. Es gibt Gemeinden, die im Vergleich zum bisherigen Ausgleichssystem besser fahren und solche, die finanziell höhere Belastungen tragen müssen. Der Zweck des Härtefallausgleichs ist die Abfederung der im Übergang auftretenden Effekte.

Für den Härtefallausgleich (HFA) werden im ersten Jahr sowohl eine maximale Belastungsgrenze und eine maximale Entlastungsgrenze der Gemeinden in Prozent ihres Staatssteueraufkommens definiert. Mit den zurückbehaltenen Mitteln (Beitragsrückstellungen) für die besser gestellten Gemeinden, werden soweit möglich die Auswirkungen auf die Gemeinden mit höherer Belastung (Abgaberabatte) finanziert. Der Härtefallausgleich wird in 4 Jahren stufenweise in vier gleichmässigen Schritten abgebaut. Bei der Bemessung der maximalen Entlastungsgrenze werden die ab 2011 zusätzlich geflossenen Mittel der Übergangsfinanzierung soweit möglich berücksichtigt.

Beispiel: Hat die Gemeinde A eine Mehrbelastung durch den Systemwechsel von 7.5 Prozent des Staatsteueraufkommens, wird sie von Beginn weg nur mit z.B. 5.5 Prozentpunkten (= maximale Belastungsgrenze) belastet. Es erfolgt also ein Abgaberabatt von 2 Prozent im ersten Jahr. Im zweiten Jahr sind es in diesem Beispiel 6 Prozent des einfachen Staatsteueraufkommens, im dritten Jahr 6.5 Prozent etc. Nach Ablauf des vierten Jahres – also im fünften Jahr – spielt die volle Belastung des Systems. Oder in Zahlen ausgedrückt: Gemeinde A fährt 90'000 Franken schlech-

ter, was für Gemeinde A 7.5 Prozent des Staatssteueraufkommen bedeutet. Im ersten Jahr zahlt Gemeinde A lediglich 66'000 Franken, was 5.5% entspricht, sie erhält also einen Abgaberabatt von 24'000 Franken. Im zweiten Jahr zahlt sie 72'000 Franken (Abgaberabatt von 18'000 Franken), was 6 % entspricht, im dritten Jahr 78'000 Franken, im vierten Jahr 84'000 Franken. Erst im fünften Jahr kommt die Mehrbelastung mit 90'000 Franken voll zum Zug.

Die Ermittlung des Härtefallausgleichs erfolgt auf der Grundlage der Globalbilanz 2015. Auf dieser Basis wird ein Wert in Franken für die Härtefallregelung pro Gemeinde für die nächsten vier Jahre berechnet.

7. Steuerung und Wirksamkeitsbericht

7.1 Steuerung

7.1.1 Jährliche Steuerung

Bisher wurde der Finanzausgleich in einem jährlichen Rhythmus gesteuert. Dieser Rhythmus wird im neuen System – mit Ausnahme der Festlegung des Beitragsprozentsatzes für die Schülerpauschalen, für welchen ein 4-jähriger Rhythmus festgelegt worden ist – fortgeführt. Mit der generell jährlichen Justierungsmöglichkeit des Systems kann unmittelbar auf wesentliche Veränderungen bei den Steuererträgen oder der Kostenlage reagiert werden. Dies bedingt ein laufendes verwaltungsinternes Monitoring. Die Festlegung der jährlichen Steuerungsgrössen im Finanz- und Lastenausgleich erfolgt durch den Kantonsrat.

7.1.2 Wirksamkeitsbericht alle 4 Jahre

Ebenfalls zur allerdings mittelfristigen Steuerung des Systems dient das Instrument des Wirksamkeitsberichts. Dieser Bericht hat dem Kantonsrat erstmals im Jahr 2019 über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs Rechenschaft abzulegen und gegebenenfalls Korrekturmassnahmen für die nachfolgende Periode (Jahre 2020 – 2023) vorzuschlagen. Neben der Überprüfung auf Zielkonformität sind mit dem Wirksamkeitsbericht die Kostenentwicklungen der zwei Aufgabenbereiche Volksschule und Soziale Sicherheit (Sozialhilfe) zu untersuchen. Sie machen zusammen über 60 Prozent der laufenden Ausgaben in einem kommunalen Finanzhaushalt aus.

Zudem wird auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts der Beitragsprozentsatz für die Schülerpauschalen periodisch neu fixiert. Damit besteht zwischen dem neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit Schülerpauschalen andererseits eine variierbare „Stellschraube“, welche je nach Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann (vgl. auch Ziffer 4).

Der Wirksamkeitsbericht soll den Kantonsrat also in die Lage versetzen, erstens die Zielkonformität des neuen Systems periodisch überprüfen zu können und zweitens die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden bei Bedarf anzupassen. Der Wirksamkeitsbericht legt somit die Basis zur Festlegung der Steuerungsgrössen für die jeweils 4-jährige Folgeperiode. Eine wesentliche Anpassungen nach der erstmaligen Festlegung der Steuerungsgrössen und der Dotation der Lastenausgleichsgefässe im Jahr 2015 für die Folgejahre ist – vorbehalten der jährlichen Justierung – für die Jahre 2020 - 2023 geplant.

8. Glossar

Begriff	Erläuterung
Disparitätenausgleich	Unter dem Disparitätenausgleich versteht man den Ausgleich zwischen den Gemeinden, die eine unterschiedliche Steuerkraft aufweisen ("horizontaler Ausgleich").
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	Der geografisch-topografische Ausgleich berücksichtigt, dass Einwohnergemeinden, welche eine ungünstige Lage haben, gewisse Dienstleistungen teurer bereitstellen müssen ("Kosten der Weite").
Globalbilanz	Vergleich Finanzfluss neuer Finanz- und Lastenausgleich und der Schülerpauschalen in der Volksschule zu den bisherigen Finanzströmen im direkten und indirekten Finanzausgleich (ohne Übergangfinanzierung von 15 Mio. Franken Kanton). Der Globalbilanzsaldo informiert über die Besser- oder Schlechterstellung nach Einwohnergemeinde aufgrund der Reform.
Härtefallausgleich	Unter dem Härtefallausgleich versteht man einen Abfederungsmechanismus beim Übergang von einem bisherigen zu einem neuen System. Konkret bedeutet dies, dass sowohl Gewinner wie Verlierer eines Systemwechsels nicht von Beginn weg die vollständigen Effekte des neuen Systems erhalten bzw. tragen müssen.
Jugendkoeffizient	Bei denjenigen Gemeinden, welche eine Abgeltung aus dem soziodemografischen Ausgleich erhalten, wird zusätzlich ein Jugendkoeffizient berücksichtigt. Dieser ist so definiert, dass Gemeinden, deren Anteil an unter 20-jährigen unterhalb eines gewissen Anteils an der Bevölkerung liegt, einen tieferen Jugendkoeffizienten aufweisen, was sich auf die Berechtigung des soziodemografischen Lastenausgleichs auswirkt.
Median	Unter dem Median versteht man diejenige Zahl, die an der mittleren Stelle steht, wenn man die Werte nach der Grösse sortiert.
Mindestausstattung	Die Mindestausstattung wird so definiert, dass ein bestimmter Anteil der durchschnittlichen Steuerkraft allen Gemeinden zur Verfügung stehen soll. Für die Finanzierung der Mindestausstattung ist der Kanton nach dem Disparitätenausgleich zuständig ("vertikaler Ausgleich").
Ressourcenausgleich	Horizontaler Ausgleich (Ausgleich unter den Gemeinden = Disparitätenausgleich) und vertikaler Ausgleich (Kanton – Gemeinden = Mindestausstattung) aufgrund der Ressourcenstärke einer Gemeinde (=Steueraufkommen sowie weiterer Betreffnisse).
Steuerkraft (SK)	Die Steuerkraft einer Gemeinde ist das Verhältnis ihres Staatssteueraufkommens zu ihrer Einwohnerzahl.
Steuerkraftindex (SKI)	Der Steuerkraftindex einer Gemeinde ist das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis ihrer Steuerkraft zur Steuerkraft des Staates.
Soziodemografischer Lastenausgleich	Der soziodemografische Ausgleich berücksichtigt, dass Einwohnergemeinden, in welchen die sogenannten A-Faktoren (Arbeitslosigkeit, Ausländer, Arme, Alleinerziehende) verstärkt auftreten, zusätzliche Kosten zu tragen haben ("Kosten der Nähe").
Staatssteueraufkommen (SSA)	Das Staatssteueraufkommen einer Gemeinde ist die Summe der Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen aus dieser Gemeinde bei einem Steuerfuss von 100 Prozent.
Zentrumslastenabgeltung (Spillovers)	Bei den Zentrumslasten geht es um die nicht abgegoltenen Leistungen der Zentren, welche diese Gemeinden zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen. In solothurnischen Finanz- und Lastenausgleich werden ausschliesslich die Sonderlasten des Bereichs Kultur und Freizeit (teilweise) abgegolten.