

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

Zusammenfassung der Methodenpapiere

Bericht

Version 24. Juni 2011

zuhanden des Leitorgans des Projekts NFA SO

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)
Untertitel: Zusammenfassung der Methodenpapiere
Auftraggeber: Amt für Gemeinden Kanton Solothurn
Ort: Bern
Datum: Version 24. Juni **2011**

Gesamtprojektleitung

Thomas Steiner, AGEM

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

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	1
1	Einleitung	2
2	Zusammenfassung Ergebnisse Teilprojekte	4
2.1	Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich	4
2.1.1	Ausgangslage	4
2.1.2	Ergebnisse	4
2.1.3	Entscheid der Teilprojektgruppe	8
2.2	Teilprojekt 2: Bildung	8
2.2.1	Ausgangslage	8
2.2.2	Ergebnisse	9
2.2.3	Entscheide der Teilprojektgruppe	12
2.3	Teilprojekt 3: Soziales	12
2.3.1	Ausgangslage	12
2.3.2	Ergebnisse	12
2.3.3	Entscheide der Teilprojektgruppe	14
2.4	Teilprojekt 4: Kantonsstrassenbau	14
2.4.1	Ausgangslage	14
2.4.2	Ergebnisse	14
2.4.3	Entscheide der Begleitgruppe	16
	Literaturverzeichnis	18

1 Einleitung

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

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.² Nach der Projektplanungs- und Ausschreibungsphase wurde von Ecoplan eine Vorstudie durchgeführt.³ Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat den Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation eingesetzt.⁴ Das Projekt NFA SO befindet sich somit in der Phase "Hauptstudie und Systembau". 2012 sollen dann die gesetzlichen Grundlagen erarbeitet, diese 2013 im Kantonsparlament beraten und per Anfang 2014 umgesetzt werden.

Der neue Finanz- und Lastenausgleich soll die folgenden Elemente enthalten:⁵

- **Ressourcenausgleich:** Die Steuerkraft der Gemeinden soll einerseits durch einen Ausgleich zwischen den Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Andererseits soll den steuerkraftschwachen Gemeinden durch den Kanton eine 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). Bei Bedarf kann auch ein geographisch-topographischer und/oder soziodemographischer Lastenausgleich sowie Zentrumslastenausgleich eingeführt werden.
- **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.

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

² InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

³ Ecoplan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).

⁴ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

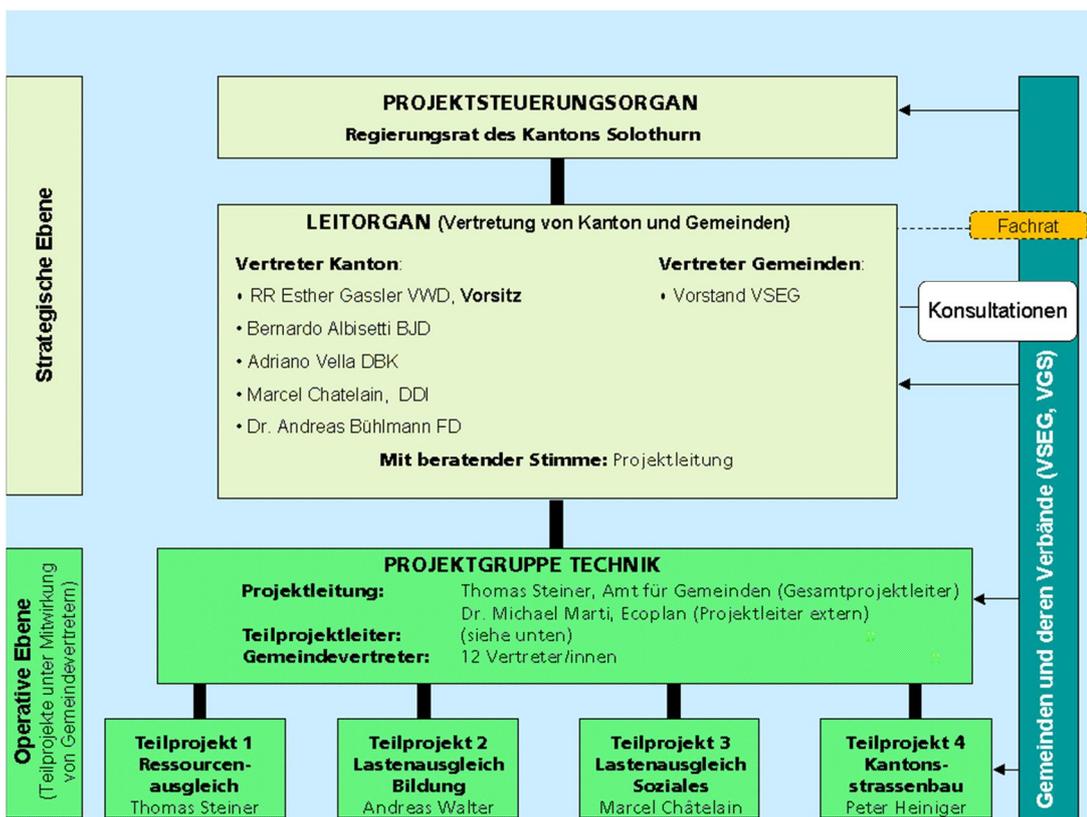
⁵ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598, S. 2.

- **Härtefallregelung:** Um die Auswirkungen auf stark betroffene Gemeinden zu mildern, sind für eine Übergangsphase Härtefallregelungen zu prüfen.

Nicht Teil des Projektes NFA SO ist die Überprüfung der heutigen Gemeindestruktur.

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.

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:⁶

- 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 den 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

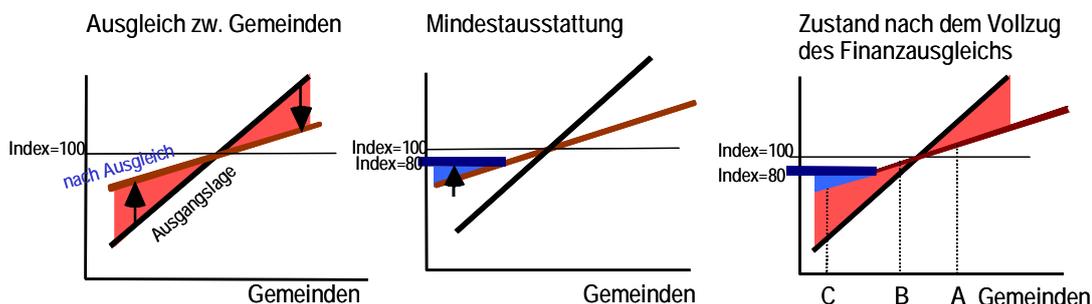
Ressourcenausgleich

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 gewisser **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.

⁶ 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

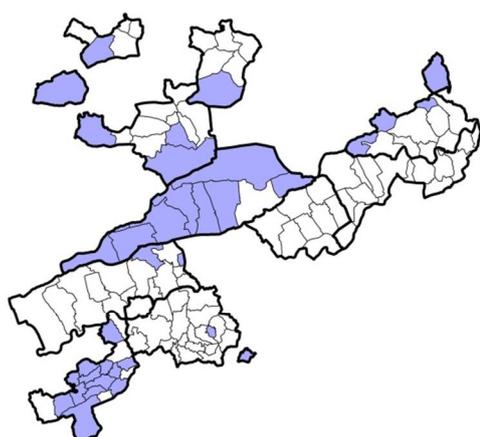
Im neuen NFA SO sollen – anstelle einer allgemeinen Lastenabgeltung über die Berücksichtigung des Steuerbedarfs im direkten Finanzausgleich – drei spezifische Lastenausgleichsgefässe treten, die alleine durch den Kanton finanziert werden:

- Im **geografisch-topografischen Lastenausgleich** sollen die strukturell bedingten Sonderlasten der ländlichen Gemeinde infolge der „Kosten der Weite“ teilweise abgegolten werden. Die Abgeltung erfolgt nicht kostenbasiert, sondern pauschal; auf Basis der Indikatoren „Fläche pro Einwohner“ und „Strassenlänge pro Einwohner“.
- 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 erfolgt 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 aber 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 auch hier 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).

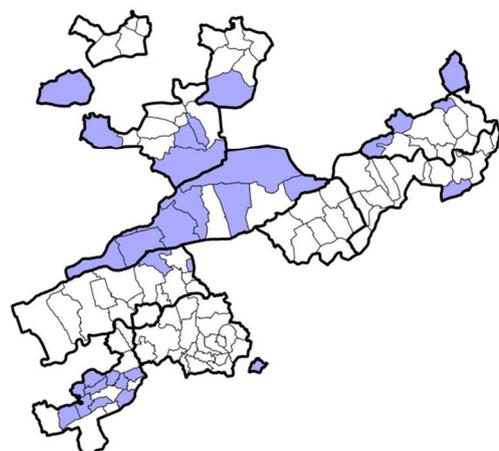
Abbildung 2-2: Beispiel Geografisch-topografischer Ausgleich: Empfängergemeinden



Fläche pro Kopf

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine Fläche pro Kopf aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

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



Strassenlänge pro Kopf

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine Strassenlänge pro Kopf aufweisen, welche um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

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

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 betroffen 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 abgedeckt. Die Übergangsfinanzierung soll zwischen 5 und 10 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 einen Zusammenschluss bei der Mindestausstattung sowie den spezifischen Lastenausgleichsgefässe schlechter (aber auch besser) gestellt werden. Im horizontalen Ressourcenausgleich sowie bei einer pauschalen Abgeltung im Bildungsbereich – wenn der Kantonsbeitrag im Bereich Volksschule und Kindergarten auf eine Schülerpauschale umgestellt wird – ist das neue System ohne weiteres Zutun 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, worunter aber keine Reformeffekte fallen.

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.⁷

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.

2.1.3 Entscheid der Teilprojektgruppe

Die Begleitgruppe hat die vorgeschlagenen Instrumente insgesamt als sinnvoll betrachtet. Hinsichtlich der Dotierung der einzelnen Gefässe wurde anerkannt, dass sich diese am Gesamtergebnis der Reform (Globalbilanz) ausrichten sollen.

2.2 Teilprojekt 2: Bildung

2.2.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat für das Teilprojekt 2 - Bildung den folgenden **Auftrag** formuliert:⁸

- **Abschaffung** der steuerkraftabgestuften Subvention der Lehrerbekämpfungskosten (**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**)

⁷ Vgl. Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

⁸ Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

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.

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

- Durch den Staatsbeitrag wird die „Kostenschere“ zwischen den Gemeinden reduziert.
- Die Unterschiede in den Kosten 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 Staatsbeitrag tendenziell höhere Kosten zu tragen als grosse und eher steuerkraftstarke Gemeinden. Nach dem Staatsbeitrag haben kleinere Gemeinden jedoch tendenziell tiefere 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.

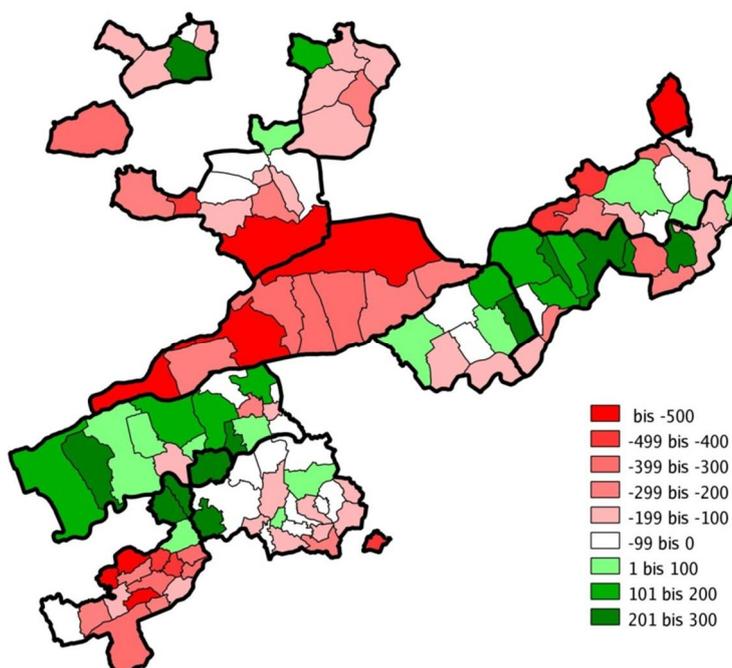
Abbildung 2-3: Übersicht über die untersuchten Finanzierungsmodelle

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 (horizontal) 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 daher in anderen Teilprojekten der NFA SO (v.a. 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 **Pauschalmodelle** gegenüber kostenbasierten Modellen zu bevorzugen. Einerseits bergen kostenbasierte Beitragsmodelle immer einen gewissen Fehlanreiz, andererseits ist mit diesen Modellen ein wesentlich höherer Vollzugs- bzw. Kontrollaufwand verbunden. Ausserdem sind Pauschalmodelle leistungsorientiert. In einigen Subventionssparten werden zudem bereits heute Pauschalen angewendet (z.B. Schulleitungspauschale). Hinsichtlich Transparenz und Vollzugsaufwand ist ein Schülerpauschalmodell der Lektionenpauschale überlegen. Beim Schülerpauschalmodell sind weniger offene Fragen zu klären, wie z.B. die Berücksichtigung von Wahllektionen.

Abbildung 2-4: Ergebnisse des Modells Schülerpauschale; Veränderung gegenüber heutigem Modell in CHF pro Kopf



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.

Die Beurteilung der Kantonalisierung zeigt verschiedene Chancen und Risiken dieser Lösung. Insbesondere 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 entsprechendem Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden scheint daher sinnvoll.

Der Kostenteiler 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 einerseits und gestützt auf einen parlamentarischen Auftrag von 2010 (Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden) andererseits, hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 3 – Soziales den folgenden **Auftrag** formuliert:⁹

- 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

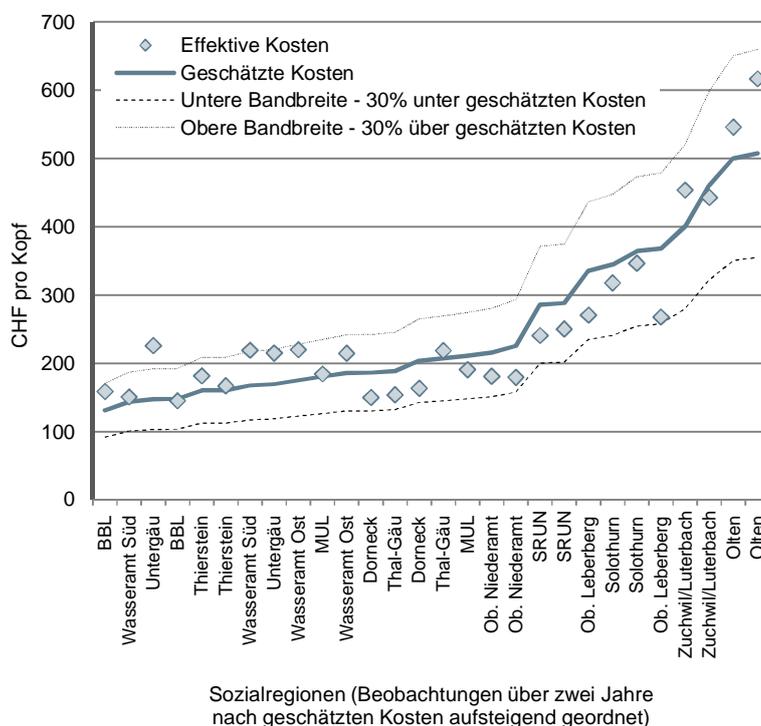
Prüfung der strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten nach Sozialregionen

Die strukturellen Unterschiede bei den Sozialhilfekosten werden mittels eines Schätzmodells (Regressionsmodell) analysiert. Dabei wird untersucht, wie stark die Ausgaben für Sozialhilfe pro Kopf (abhängige Variable) von verschiedenen exogenen Faktoren (unabhängige Variablen; z.B. Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende etc.) abhängen. Ziel der Schätzung ist es zu prüfen, ob die beobachtete Variation in den Sozialhilfekosten durch exogene Faktoren erklärt werden kann oder nicht. Damit wird den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Sozialregionen Rechnung getragen.

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 von den geschätzten Modellkosten sind in beide Richtungen begrenzt (vgl. Abbildung 2-5).

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

Abbildung 2-5: Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe: Geschätzte und effektive Kosten nach Sozialregion, Jahre 2009/2010



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 dass 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.

Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass diejenigen Sozialregionen, welche die höchsten Pro-Kopf-Kosten aufweisen, gleichzeitig Rahmenbedingungen haben, welche diese höheren Kosten zu erklären vermögen. Das zeigt sich an den Sozialregionen Olten, Zuchwil und Solothurn; ganz ausgeprägt finden wir diese Erkenntnis aber in der Sozialregion Oberer Leberberg, welche nach der Bereinigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen sogar die tiefsten relativen Kosten aufweist.

Das eingesetzte Modell hat mit 85% einen sehr hohen Erklärungsgehalt. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Sozialregionen insgesamt eine relativ homogene Grösse aufweisen (im Vergleich zu anderen Kantonen) 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 valideres 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 demonstriert, dass ein „Systemwechsel“ im Jahr 2012 für beide Partner, Kanton und Gemeinden, auf Grund der erwarteten Zahlen für 2012 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. Zudem soll die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe – ebenso wie in anderen Bereichen der NFA SO – und deren Auswirkungen auf die Gemeinden periodisch geprüft werden und im Sinn eines Monitorings institutionalisiert 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 Werkleistungsarbeiten aus.¹⁰

Die **Transparenz** ist ebenfalls in beiden Varianten gegeben. Die je Strassenabschnitt berechneten und periodisch geprüften Beitragssätze werden nach festgelegten Kriterien ermitteln 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. Werkleistungersatz) 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 Gemein-

¹⁰ 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.

den, deren Budgets durch die Kosten für ihren Strassenbauanteil teilweise stark belastet werden.

- 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“ im Rahmen des Projekts NFA SO 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 heute angewendet werden.
- Trotz der Einigkeit hinsichtlich der Frage, dass beide Varianten im Grundsatz möglich sind, präferieren 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 dem gegenüber 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.

Literaturverzeichnis

Bundesrat (2010)

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

Ecoplan (2010)

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

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.

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010)

Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs.