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

Teilprojekt 2: Bildung

Bericht

Version 9. Juni 2011

zuhanden der Teilprojektgruppe TP2 des Projekts NFA SO

ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor:	Ecoplan
Titel:	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)
Untertitel:	Teilprojekt 2: Bildung
Auftraggeber:	Amt für Gemeinden Kanton Solothurn
Ort:	Bern
Datum:	Version 9. Juni 2011

Mitglieder Teilprojekt 2 - Bildung

Teilprojektleitung

Andreas Walter	Chef Amt für Volksschule und Kindergarten AVK

Gemeindevertreter

Ulrich Bucher	Geschäftsführer VSEG
Andreas Gervasoni	Finanzverwalter, Dulliken
Silvio Haberthür	Finanzverwalter, Metzerlen-Marienstein
Jürg Marti	Finanzverwalter, Bellach
Markus Sieber	Finanzverwalter, Olten

Vertreter Verband SchulleiterInnen Solothurn, VSL SO

Stefan Hug	Schulleiter, Zuchwil

Gesamtprojektleitung

Thomas Steiner	Stv. Chef Amt für Gemeinden 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

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis 2

Kurzfassung 4

1 Ausgangslage 7

2 Bisheriges System: Indirekter Finanzausgleich 16

3 Neue Finanzierungsmodelle im Bereich Bildung 28

4 Kantonalisierung der Sekundarstufe I 43

5 Anhang A: Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten 54

6 Anhang B: Ergebnisse Modellberechnungen 62

7 Anhang C: Ausgleichsindex 68

8 Anhang D: Karte Kanton Solothurn 70

Literaturverzeichnis 71

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

Kurzfassung **4**

1 Ausgangslage **7**

1.1 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) 7

1.2 Aufgabenstellung Teilprojekt 2 - Bildung 9
1.2.1 Projektauftrag und -organisation 9
1.2.2 Bisherige Reformbestrebungen 10

1.3 Beurteilungskriterien für die Finanzierung der Volksschule 11
1.3.1 Grundsätze der Aufgabenteilung 11
1.3.2 Grundsätze für die Revision von Finanz- und Lastenausgleichssystemen 12
1.3.3 Anforderungen an ein Finanzierungsmodell 13

2 Bisheriges System: Indirekter Finanzausgleich **16**

2.1 Klassifikation 16

2.2 Kosten von Volksschule und Kindergarten 18
2.2.1 Subventionsberechtigte Kosten 18
2.2.2 Weitere Kosten im Bereich Volksschule und Kindergarten 20

2.3 Ergebnisse des indirekten Finanzausgleichs 23
2.3.1 Kantonsbeitrag an die Gemeinden 23
2.3.2 Kosten der Gemeinden nach Staatsbeitrag 24

2.4 Beurteilung des indirekten Finanzausgleichs 26

3 Neue Finanzierungsmodelle im Bereich Bildung **28**

3.1 Übersicht über die Modelle 28

3.2 Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil 29
3.2.1 Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Lastenausgleich zwischen den Gemeinden 31

3.3 Modell 2: Schülerpauschale 33
3.3.1 Ausgangslage 33
3.3.2 Beschreibung und Annahmen des Modells 34
3.3.3 Ergebnisse der Modellrechnungen 35

3.4 Modell 2A: Schülerpauschale mit Ausgleichsindex 36
3.4.1 Erläuterungen zum Ausgleichsindex 36
3.4.2 Ergebnisse der Modellrechnungen 37

3.5 Modell 3: Lektionenpauschale 38
3.5.1 Beschreibung und Annahmen des Modells 38

3.5.2 Ergebnisse der Modellrechnungen 39
3.6 Beurteilung der neuen Finanzierungsmodelle 40
3.7 Fazit zu den neuen Finanzierungsmodellen 42

4 Kantonalisierung der Sekundarstufe I 43
4.1 Ausgangslage 43
4.2 Grobe Schätzung der Kostenverschiebungen 44
4.2.1 Bisherige Kostenschätzungen 44
4.2.2 Aktualisierte Schätzung der Kostenverschiebungen 47
4.3 Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft 48
4.3.1 Politischer Prozess 49
4.3.2 Wichtige Problemstellungen 49
4.3.3 Finanzielle Auswirkungen 50
4.4 Fazit zur Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Kanton Solothurn 52

5 Anhang A: Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten 54
5.1 Kosten pro Gemeinde vor Staatsbeitrag 54
5.2 Kosten pro Gemeinde nach Staatsbeitrag 56
5.3 Übersicht indirekter Finanzausgleich 59

6 Anhang B: Ergebnisse Modellberechnungen 62
6.1 Modellvergleich: Veränderung des Kantonsbeitrags 62
6.2 Modellvergleich: Kantonsbeiträge pro Gemeinde 65

7 Anhang C: Ausgleichsindex 68

8 Anhang D: Karte Kanton Solothurn 70

Literaturverzeichnis 71

Kurzfassung

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 Regierungsrat hat für das Teilprojekt 2 - Bildung den folgenden **Auftrag** formuliert:[1]

- **Abschaffung** der steuerkraftabgestuften Subvention der Lehrerbesoldungskosten (**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

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 (für die verwendeten Annahmen vgl. Abschnitt 2.2.2).

Die Analyse der Kosten der Gemeinden nach Staatsbeitrag hat Folgendes ergeben (vgl. Abschnitt 2.3.2):

- Durch den Staatsbeitrag wird die „Schere“ zwischen den Gemeinden reduziert.
- Die Unterschiede in den Kosten zwischen den Gemeinden sind in der Vollkostenoptik (auch nach Staatsbeitrag) höher als wenn 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; die Unterschiede in den Kosten pro Einwohner nehmen jedoch ab.

Eine Übersicht über die Kosten im Bereich Volksschule und Kindergarten findet sich im Anhang ab S. 54.

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

Neues Finanzierungsmodell: Schülerpauschale

In der folgenden Abbildung sind die untersuchten Modelle für die künftige Abgeltung der Gemeinden im Bereich Volksschule und Kindergarten dargestellt. Eine ausführliche Beschreibung der Modelle findet sich in den Abschnitten 3.2 bis 3.5.

Abbildung 1-1: Übersicht über die untersuchten Finanzierungsmodelle

Modell	Beschreibung
Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil	– Subventionsbasis: 43.75% der gemeldeten subventionsberechtigten Kosten – Pensen- und Besoldungsmeldungen weiterhin notwendig
Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Ausgleich zwischen den Gemeinden	– Vgl. Modell 1 – Teilweiser Ausgleich der Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden (horizontal) bei den subventionsberechtigten Kosten
Modelle 2: Schülerpauschale	– 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	– Vgl. Modell 2 – Ausrichtung der Schülerpauschale wird mit einem „Ausgleichsindex“ gewichtet, der strukturelle Kostenfaktoren berücksichtigt
Modell 3: Lektionenpauschale	– 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 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.

Die Teilprojektgruppe spricht sich deswegen 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.

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 (vgl. Abschnitt 4.2) 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-)Kantonaliserung der Sekundarstufe I ist im Zeitrahmen für das Projekt NFA SO nicht denkbar.

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

1 Ausgangslage

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

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 NFA[2] 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.[3] Nach der Projektplanungs- und Ausschreibungsphase wurde von Ecoplan eine Vorstudie durchgeführt.[4] Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat den Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation eingesetzt.[5] 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:[6]

- **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. Bildung) oder teilweise durch den Kanton gemildert werden (z.B. Volksschule). Bei Bedarf kann auch ein geographisch-topographischer und/oder soziodemographischer Lastenausgleich eingeführt werden.

---

[2] NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

[3] InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

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

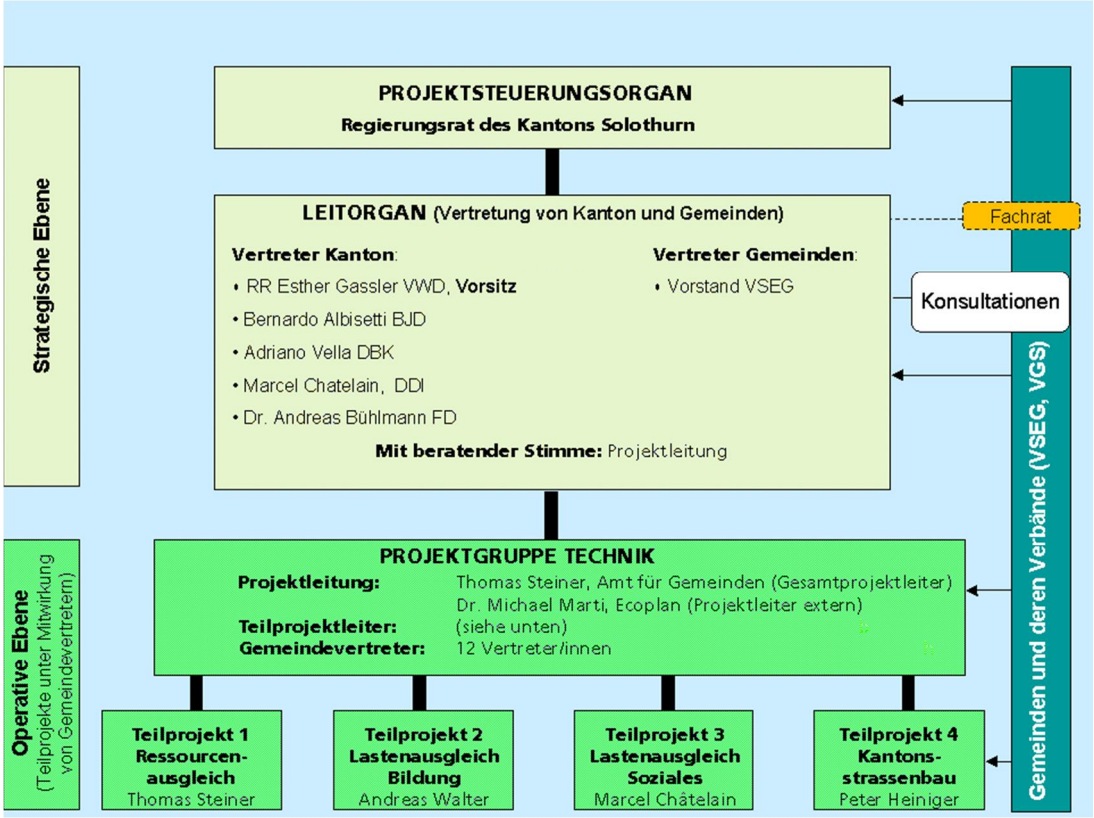
[5] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

[6] 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 Aufgabenstellung Teilprojekt 2 - Bildung

1.2.1 Projektauftrag und -organisation

In einer Untersuchung zum Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zeigten sich im Bereich Bildung drei mögliche Stossrichtungen: die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs, die Veränderung der Steuerungs- und Subventionsmechanismen sowie eine ganz oder teilweise Kantonalisierung der Volksschule.[7] In der Vorstudie von Ecoplan zum NFA SO haben sich diese Stossrichtungen bestätigt. Darüber hinaus wurden bereits erste Varianten für neue Finanzierungsmodelle skizziert.[8]

Basierend auf den genannten Vorarbeiten hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 2 - Bildung den folgenden **Auftrag** formuliert:[9]

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

Die Arbeiten in diesem Teilprojekt werden von fünf Gemeindevertretern sowie einem Vertreter des Verbandes der Schulleiter begleitet. Die Projektleitung hat das Amt für Volksschule und Kindergarten inne. Die Auswirkungen der Finanzierungsmodelle werden in mehreren Sitzungen diskutiert (vgl. Impressum).

Aus den ersten Sitzungen haben sich folgende **Ergänzungen** des Projektauftrags ergeben:

- Neben den oben genannten drei Finanzierungsvarianten für die Volksschule soll auch die Festlegung von **Lektionenbeiträgen** (Pauschale) geprüft werden.
- Im Rahmen der Teilprojektarbeiten werden **neben den subventionsberechtigten Kosten** im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten weitere Kosten aufgezeigt (vgl. Abschnitt 2.2.2):
  - **Besoldungskosten** (inkl. Lohnnebenkosten)
  - **Betriebskosten**
  - **Vollkosten**.

---

[7] InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden, insbd. S. 30-31.

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

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

1.2.2 Bisherige Reformbestrebungen

Die Finanzierung und Struktur der Volksschule bzw. deren Reform sind immer wieder Themen im Kanton Solothurn. Obwohl grundsätzlich jegliche Reformen mit finanziellen Folgen für Kanton und/oder Gemeinden Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen nach sich ziehen, werden im Folgenden nur die bisherigen Entwicklungen bzgl. indirekter Finanzausgleich (Klassifikation), Subventionsmechanismen und Kantonalisierung kurz dargestellt.[10]

- **Indirekter Finanzausgleich**: 1998 wurde eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes, die den indirekten Finanzausgleich abgeschafft hätte, vom Solothurner Souverän knapp verworfen.[11] Daraufhin wurden mehrere Arbeitsgruppen eingesetzt, um die unbestrittenen Aspekte der Revision in eine neue Vorlage zu integrieren. 2002 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat ein neues teilrevidiertes Finanzausgleichsgesetz vorgelegt. Dieses sah unter anderem die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs in allen Bereichen ausser im Bildungsbereich vor. Im Bildungsbereich wurde der indirekte Finanzausgleich beibehalten, um die Teilrevision insgesamt nicht zu gefährden. Eine neuerliche Diskussion zu diesem Thema wurde aber bereits vorgesehen.[12]
- **Schülerpauschale**: Bereits im Rahmen der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wurden Überlegungen zur Änderung des Subventionsmechanismus angestellt. Obwohl die Arbeitsgruppe einem Schülerpauschalmodell eine gute Lenkungswirkung attestierte, wurde dieses Modell im Rahmen der Teilrevision von 2002 nicht weiterverfolgt, um die Vorlage insgesamt nicht zu gefährden.[13] 2004 verlangte eine Motion eine Systemänderung bei der Subventionierung der Lehrerbesoldungskosten, konkret die Einführung eines Schülerpauschalmodells. Der Regierungsrat unterstützte diese Motion mit der Begründung, dass dadurch einerseits der ineffiziente Pensenbewilligungsprozess vereinfacht und durch die Abkehr von der inputorientierten Subvention Fehlanreize eliminiert werden könnten. Allerdings sei aufgrund der hohen Umverteilungswirkung eine teilweise Verschiebung der Subventionen in den direkten Finanzausgleich sowie möglichweise die Einführung eines Lastenausgleich notwendig.[14] Das AVK hat in der Folge eine detaillierte Voruntersuchung und Konzeption eines Schülerpauschalmodells vorgenommen.[15] Die Einführung der Schülerpauschale wurde daraufhin aber nicht mehr weiterverfolgt.
- **Kantonalisierung**: 1993 nahm infolge einer Motion des Kantonsrats eine vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe die Arbeiten zur Frage der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf. In diesem Rahmen wurde u.a. eine Kantonalisierung

---

[10] In den letzten Jahren sowie in naher Zukunft wurde eine Reihe von Schulentwicklungsprojekten umgesetzt bzw. wird noch umgesetzt (bspw. Sek-I-Reform, Geleitete Schulen, Spezielle Förderung etc.). Diese werden hier aber nicht vertieft in die Betrachtung miteinbezogen.

[11] Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998), Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes: Weiteres Vorgehen.

[12] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2002), Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes des Kantons Solothurn.

[13] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2002), Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes des Kantons Solothurn.

[14] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2004), Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.6.2004); Stellungnahme des Regierungsrates.

[15] AVK (2006), Subventionen „Schülerpauschalmodell“. Voruntersuchung und Konzeption.

der Volksschule diskutiert. Der Regierungsrat hat daraufhin 1998 beschlossen, die finanziellen Folgen eines Trägerschaftswechsels der Sekundarstufe I zu prüfen.[16] Mit Blick auf die finanzielle Situation des Kantons, hat der Regierungsrat den Wechsel der Trägerschaft zum Kanton im Jahr 2000 abgelehnt.[17] Im Bericht von InterComuna 2009 wurde die Idee der Kantonalisierung der Sekundarstufe I erneut aufgegriffen. Aufgrund der bereits zahlreichen bestehenden Zweckverbände bzw. überkommunalen Schulkreisen biete sich eine Kantonalisierung an.[18]

1.3 Beurteilungskriterien für die Finanzierung der Volksschule

Ausgehend von der Aufgabenstellung gemäss RRB werden in den folgenden Kapiteln verschiedene Finanzierungsmodelle für die künftige Finanzierung der Volksschule entwickelt. Um die unterschiedlichen Modelle miteinander vergleichen und Empfehlungen abgeben zu können, ist die Verwendung von einheitlichen Beurteilungskriterien notwendig. Aus der NFA[19] und aus verschiedenen Arbeiten über kantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme[20] lassen sich Ziele und Grundsätze für die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen formulieren.[21] Die allgemeinen Grundsätze für die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben werden anhand ähnlicher Arbeiten im Kanton Bern für die Volksschule konkretisiert.[22]

1.3.1 Grundsätze der Aufgabenteilung

Für die Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, der Finanzierung einer spezifischen Aufgabe und der Ausgleichsmechanismen zwischen Kanton und Gemeinden bzw. zwischen den Gemeinden werden üblicherweise folgende drei Beurteilungskriterien verwendet: [23]

- **Fiskalische Äquivalenz**: Gemäss diesem Konzept ist für die effiziente Aufgabenerfüllung eine möglichst grosse Übereinstimmung zwischen den Entscheidungsträgern, den Finanzierungsverantwortlichen und den Nutzniessern anzustreben. Es geht hier also darum, dass "wer profitiert, bezahlt", "wer zahlt, befiehlt", und "wer bestellt, zahlt".

---

16 Vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998), RRB 2293.

17 Vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn (2000), RRB 696.

18 Vgl. InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden, insb. S. 30-31.

19 Vgl. EFD/KdK (2004), Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem.

20 Vgl. bspw. Mischler (2009), Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich oder auch Angelini/Thöny (2004), Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen.

21 Für eine breite Auslegeordnung zu Grundsätzen für Finanz- und Lastenausgleichssysteme siehe Ecoplan (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 19-37.

22 Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008), Fachbericht: Neue Modelle zur Steuerung und Finanzierung der Volksschule.

23 Ecoplan (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 27-28.

- **Accountability** (klare Verantwortlichkeiten): Gemäss diesem Prinzip sollen Aufgaben klar bestimmten institutionellen Strukturen zugeordnet sein. Über die Aufgaben und deren Finanzierung soll zudem in transparenten Entscheidprozessen entschieden werden. Schliesslich sollten diese Entscheidprozesse ins System der demokratischen Verantwortlichkeit (Legitimationskette) eingebunden sein.
- **Subsidiarität**: Ist die Frage, ob eine Aufgabe im zweckmässigen Raum und von der richtigen institutionellen Struktur wahrgenommen wird. Zur Subsidiarität ist auch der in der NFA verankerte Grundsatz zu zählen, wonach die übergeordnete Staatsebene jeweils die strategische Stossrichtung vorgeben kann, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen werden soll.[24]

Die genannten Beurteilungskriterien sind insbesondere dann hilfreich, wenn Finanzierung und Strukturen der Aufgabenerfüllung als Ganzes beurteilt werden sollen.[25] Im Teilprojekt 2: Bildung steht eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht zur Diskussion. Eine Ausnahme bildet die Prüfung der Kantonalisierung der Sekundarstufe I (vgl. Kapitel 4), wie sie der InterComuna-Bericht zur Debatte stellt.[26]

Im Vordergrund steht im vorliegenden Bericht das Vorhaben, die Finanzierung der Volksschule so anzupassen, dass diese NFA-kompatibel wird. Ein neues Finanzierungsmodell für Volksschule und Kindergarten sollte sich deshalb an den in Abschnitt 1.3.3 beschriebenen Anforderungen an ein Finanzierungsmodell richten.

1.3.2 Grundsätze für die Revision von Finanz- und Lastenausgleichssystemen

Bei der Revision von Finanz- und Lastenausgleichsystemen sowie der Anpassung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist **Transparenz bzgl. der Umverteilungseffekte** zu gewährleisten:

- Um die Auswirkungen von Reformen transparent zu machen und beurteilen zu können, müssen die Auswirkungen in einer **Globalbilanz** dargestellt werden. Diese umfasst als Modellrechnung alle finanziellen Umverteilungen (Finanz- und Lastenverschiebungen), und zwar sowohl vertikal (zwischen Kanton und Gesamtheit der Gemeinden) wie horizontal (gemeindescharfe Bilanz von Mehr- und Minderbelastungen aus der Reform). Sie zeigt sowohl die bestehenden Finanzströme (Beiträge, Ausgleichssysteme, Umverteilungen) wie auch die Effekte von Reformszenarien auf.
- **Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden beachten**: Jede Reform der Finanz- und Lastenverteilung führt zu Veränderungen der finanziellen Verhältnisse zwischen den

[24] Vgl. auch die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip in Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

[25] Vgl. hierzu den „Föderalismusstern“ in Ecoplan (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 22-28.

[26] InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

Gemeinden. Bei grossen Abweichungen müssen geeignete Massnahmen entwickelt werden, welche Extremfälle in beide Richtungen abfedern. Eine Beurteilung der Verteilungswirkungen muss auf Stufe Gesamtprojekt erfolgen, nicht im Rahmen der einzelnen Teilprojekte.

- Oft gilt bei einer Reform des Finanz- und Lastenausgleichs das **Gebot der Kostenneutralität für die verschiedenen Ebenen** (in diesem Fall Kanton und Gesamtheit der Gemeinden). Allerdings ist es denkbar, diesen Grundsatz zu relativieren und durch die Reform auch die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt zu überprüfen und bei Bedarf zu korrigieren (bspw. über eine Anpassung im Verhältnis Kantons- zu Gemeindesteuern, sog. Steuerbelastungsverschiebung).
- Zum Gebot der Transparenz gehört auch die laufende Nachführung der Globalbilanz, während der Erarbeitung einer Reform und auch nach deren Inkrafttreten (**Monitoring**, vgl. z.B. Wirkungsbericht zur NFA).

Bei der Revision von Finanz- und Lastenausgleichsystemen ist überdies anzustreben, **Ressourcen-** (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmen) **und Lastenausgleich** (Ausgleich unterschiedlicher, kaum beeinflussbarer Lasten resp. Kosten) zu **trennen**. Dies bedeutet insbesondere, dass Steuerkraft und Subventionen nicht verknüpft werden sollen. Der Ressourcenausgleich soll gemäss den Prinzipien der NFA zweckfrei erfolgen, damit die Empfänger ihre Mittelverwendung in Selbstverantwortung optimieren können. Zudem werden Fehlanreize vermieden, die dadurch entstehen dass sich der Lastenausgleich nicht mehr nur an der Höhe der Lasten orientiert, sondern am sachfremden Kriterium der Ressourcenausstattung.

1.3.3 Anforderungen an ein Finanzierungsmodell

Spezifisch für die Beurteilung von Modellen zur **Finanzierung von öffentlichen Aufgaben** lassen sich folgende Grundsätze formulieren:[27]

[27] Basierend u.a. auf Ecoplan (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 34-35 und Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008), Fachbericht: Neue Modelle zur Steuerung und Finanzierung der Volksschule. Vgl. auch EFD, KdK (2004), Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem.

Abbildung 1-2: Übersicht über die Kriterien zur Beurteilung der Finanzierungsvarianten

Kriterium	Fragestellungen
Sicherheit der Finanzierung	Wird durch die Finanzierung die Aufgabenerfüllung langfristig gesichert? Sind allfällige Beiträge planbar?
Transparenz	Besteht über die Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden Transparenz? Ist die Bemessung der Subvention nachvollziehbar?
Vermeidung von Fehlanreizen	Setzt die Finanzierung Anreize für den sparsamen Umgang mit Ressourcen? Wird eine effiziente Organisation des Schulbetriebs unterstützt?
Solidarität	Verhilft die Finanzierung zu einer angemessenen Solidarität zwischen den Gemeinden? Sorgt sie für einen teilweisen Ausgleich der Bildungslasten? Werden die Risiken der Kostendynamik geteilt?
Vollzugstauglichkeit und -Aufwand	Ist die Finanzierung einfach handhabbar? Lässt sich der Finanzierungsmechanismus mit einem geringen Aufwand vollziehen?
Steuerbarkeit und Flexibilität	Lässt sich die Finanzierung an neue Gegebenheiten anpassen? Trägt sie zur Umsetzung von übergeordneten Zielen bei?

- **Sicherheit der Finanzierung**: Um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, müssen die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen. In Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden gehört hierzu bspw. auch die Planungssicherheit über die zu erwartenden Beiträge des Kantons.
- **Transparenz**: Neben der Transparenz der effektiven Finanzflüsse zwischen den verschiedenen Gemeinwesen gehört zu diesem Kriterium auch die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der geleisteten Beiträge.
- **Vermeidung von Fehlanreizen**: Es ist darauf zu achten, dass die Abgeltungs- und Ausgleichsmechanismen die Anreize zu wirtschaftlichen Verhalten nicht ausser Kraft setzen. Abgeltungen sollten sich daher an einer messbaren Leistung orientieren oder pauschal ausgerichtet werden und Ausgleichszahlungen sich an unbeeinflussbaren strukturellen Kriterien (z.B. Sozialindex) bemessen.
- **Solidarität**: Bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ist oft eine gewisse Solidarität zwischen den Gemeinden, aber auch zwischen Kanton und Gemeinden angezeigt.
  - In vielen Aufgabenbereichen ist ein bedeutender Teil der durch die Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten nicht direkt durch die Gemeinden beeinflussbar. Einerseits gibt es weitreichende kantonale Vorgaben, andererseits beeinflusst auch die Bevölkerungsstruktur die Kosten.
  - Bei Verbundaufgaben ist das Risiko der Kostendynamik (Kostenveränderungen aufgrund von externen, weder vom Kanton noch von den Gemeinden direkt beeinflussbaren Faktoren) von Kanton und Gemeinden gemeinsam zu tragen.
- **Vollzugstauglichkeit und –aufwand**: Unterschiedliche Finanzierungslösungen haben verschiedene Vollzugsstrukturen zur Folge. Während bspw. kostenbasierte Abgeltungssysteme auch der nachträglichen (und unter Umständen sehr aufwendigen) Kostenkon-

trolle bedürfen, verursachen pauschale Abgeltungssysteme i.d.R. geringeren Vollzugsaufwand.

- **Steuerbarkeit und Flexibilität**: Die Flexibilität und Steuerbarkeit des Finanz- und Lastenausgleichssystems muss gewährleistet sein, um beispielsweise bei veränderter Ausgabendynamik reagieren und die Beitragshöhe anpassen zu können, ohne dass dabei das Finanzierungsmodell überarbeitet werden muss.

Neben den genannten Beurteilungskriterien für ein Finanzierungsmodell spielt die **politische Akzeptanz** eine wichtige Rolle. Die genannten finanzwissenschaftlichen Kriterien sollten zwar der Entwicklung eines geeigneten Finanzierungsmodells zugrunde liegen. Letztlich ist aber ebenso wichtig, dass ein Finanzierungsmodell für alle beteiligten Akteure akzeptabel ist. Dies gilt gerade in einer Verbundaufgabe wie Volksschule und Kindergarten, in der immer wieder Anpassungen in der Aufgabenteilung und Finanzierung vorgenommen werden müssen. Die Lösungsfindung in einem solchen Bereich sollte nicht durch ein streitbares Finanzierungsmodell zusätzlich erschwert werden.

2 Bisheriges System: Indirekter Finanzausgleich

Im heutigen Finanzierungssystem für Volksschule und Kindergarten beteiligt sich der Kanton an den Gemeindekosten für Lehrpersonenbesoldungen im Umfang von durchschnittlich 43.75% der subventionsberechtigten Besoldungskosten. Ausserdem leistet der Kanton einen pauschalen Beitrag an die Schulleitungen. Für die Finanzierung aller übrigen Kosten in diesem Bereich sind die Gemeinden alleine verantwortlich. Die Subventionen an die einzelnen Gemeinden werden mit der sogenannten Klassifikation gewichtet: Einer Gemeinde werden je nach ihrer Steuerkraft zwischen 15 und 90% ihrer subventionsberechtigten Kosten abgegolten (indirekter Finanzausgleich). Damit ist die Kantonsbeteiligung an den Kosten für Volksschule und Kindergarten nicht ein einfacher Kostenteiler, sondern enthält auch den Charakter eines ausgeprägten Finanz- und Lastenausgleichs.

In den folgenden Abschnitten werden die Elemente des aktuellen Finanzierungssystems näher betrachtet, anschliessend deren finanziellen Auswirkungen aufgezeigt und abschliessend anhand der Beurteilungskriterien aus Abschnitt 1.3 kritisch gewürdigt.

2.1 Klassifikation

Die subventionsberichtigen Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten[28] werden den Gemeinden als indirekter Finanzausgleich anhand ihrer Klassifikation zu 15 bis 90% abgegolten. Die Klassifikation[29] als Kernstück des indirekten Finanzausgleichs beruht auf einer ausgeklügelten Berechnungsweise. Als **Berechnungsbasis** dienen die folgenden Daten, jeweils drei Jahre zurückliegend:

- Staatssteuer der Einwohnergemeinden
- Subventionsberechtigte abgerechnete Lehrerbesoldungssubventionen Volksschule inklusive der enthaltenen subventionsberechtigten Schulgelder als Besoldungskostenanteil
- Differenzausgleich aus dem Vorjahr der Besoldungssubventionen Volkschule und Kindergarten
- Anzahl Einwohner pro Einwohnergemeinde

a) Berechnungsweise

Die **Berechnungsformel** für den Beitragssatz lautet wie folgt:

Beitragssatz = (((Schulschlüsselzahl – Grenzschlüsselzahl) * 100) / Schulschlüsselzahl) + 14

[28] Davon ausgenommen sind die Besoldungspauschalen für Musikschüler der Berufs- und Mittelschulen.

[29] Die Erläuterung der Berechnungsweise der Klassifikation beruht auf den umfassenden Ausführungen von AVK (2006), Subventionen „Schülerpauschalmodell“.

- Die **Grenzschlüsselzahl** basiert auf dem Kantonsanteil an den Besoldungskosten (aktuell 43.75%). Diese wird so angepasst, dass der Differenzbetrag aus der letztjährigen Abrechnung kompensiert wird. Die Grenzschlüsselzahl ist für alle Gemeinden gleich.
- Die **Schulschlüsselzahl** einer Gemeinde wird in mehreren Schritten berechnet:
  - Zunächst wird der sogenannte Faktor berechnet: Dazu wird die Konstante 10‘000 durch die Summe der Lehrerbesoldungskosten pro Staatssteuerfranken aller Gemeinden geteilt. Der Faktor wird für alle Gemeinden gleich angewendet.
  - Danach wird für jede Gemeinde der Faktor mit den gemeindespezifischen Lehrerbesoldungskosten pro Staatssteuerfranken multipliziert.
- Zur definitiven **Bestimmung der Klassifikation** werden noch folgende Schritte unternommen:
  - Der Beitragssatz wird auf ganze Prozentwerte gerundet.
  - Beitragsätze unter 15% werden auf 15% angehoben, Beitragssätze über 90% auf 90% reduziert.
  - Sowohl durch die Rundung des Beitragssatzes als auch durch die Korrektur auf 15 bzw. 90% entstehen Differenzen zum angestrebten Kantonsbeitrag. Diese werden durch eine Anpassung der Grenzschlüsselzahl möglichst minimiert und ins nächste Abrechnungsjahr übertragen.

b) Effekte der Klassifikation

Die Klassifikation ist das zentrale Element des indirekten Finanzausgleichs. Die **Berechnungsweise** führt dazu, dass Gemeinden mit vergleichsweise hohen Besoldungskosten pro Staatssteuerfranken eine höhere Klassifikation erhalten. Unter sonst gleichen Bedingungen steigt die Klassifikation einer Gemeinde also mit höheren Besoldungskosten oder mit geringerem Staatssteueraufkommen einer Gemeinde. Mit anderen Worten: Bei steigenden Besoldungskosten und konstantem Staatssteueraufkommen erhält eine Gemeinde nicht nur höhere Beiträge aufgrund der steigenden Kosten, sondern wegen der gleichzeitig steigenden Klassifikation auch einen grösseren Anteil an den subventionsberechtigten Kosten. Andererseits erhält eine Gemeinde, wenn ihre Kosten konstant bleiben, aber ihre Steuererträge sinken, wegen der steigenden Klassifikation einen höheren Kantonsbeitrag.

Zu beachten sind ausserdem die Effekte der Begrenzung Klassifikation auf den Bereich von 15 bis 90 als **Eingrenzung des indirekten Finanzausgleichs**:

- Gemeinden mit einer höheren Klassifikation als 90 werden auf den Wert von 90 begrenzt und erhalten daher weniger Subventionen als eigentlich vom Berechnungsmodell vorgesehen ist. Dies war 2008 bei einer Gemeinde der Fall.
- 2008 wiesen hingegen insgesamt 12 Gemeinden einen rechnerischen Beitragssatz von unter 15% auf; davon 9 Gemeinden sogar einen negativen Beitragssatz (d.h. diese hätten rein rechnerisch sogar in den indirekten Finanzausgleich einzahlen müssen). Diese Gemeinden haben von der Begrenzung des indirekten Finanzausgleichs profitiert.

- Wie die Analyse zeigt, ist die Klassifikation v.a. von der Steuerkraft getrieben; die subventionsberechtigten Kosten spielen eine untergeordnete Rolle. Die 12 Gemeinden, die von der unteren Grenze der Klassifikation profitieren, gehören alle auch zu den steuerkraftstärksten Gemeinden des Kantons.

Durch diese Eingrenzung wird die Berechnungsmechanik nicht konsequent durchgesetzt. Die beiden Eckwerte bilden letztlich eine politische Entscheidung.

2.2 Kosten von Volksschule und Kindergarten

2.2.1 Subventionsberechtigte Kosten

In der folgenden Abbildung sind die wichtigsten der im Rahmen der Volksschule auftretenden Kosten aufgelistet, für welche der Kanton Solothurn einen Staatsbeitrag leistet (Subventionssparten). Die subventionsberechtigten Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten betrugen in den Jahren 2007-2009 insgesamt rund 258 Mio. CHF pro Jahr bzw. rund 1‘000 CHF pro Einwohner des Kantons Solothurn. Diese Kosten hat der Kanton in derselben Zeitspanne mit durchschnittlich 112 Mio. CHF oder rund 440 CHF pro Einwohner subventioniert (vgl. Abbildung 2-1).

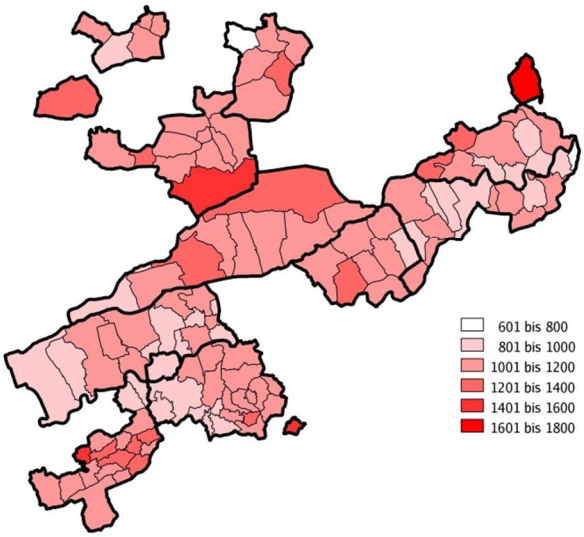
Abbildung 2-1: Übersicht über die subventionsberechtigten Kosten, in Mio. CHF

Subventions-sparte	Gesamt-kosten*	Anteil Kanton*	Abrechnungs- / Berechnungsbasis
Besoldung Volks-schule	186	83	– Tatsächliche Besoldung plus definierte zusätzliche Besoldungskostenbe-standteile und Ergänzungsleistungen anteilig der erteilten subventionsbe-rechtigten Unterrichtslektionen – Besoldungskostenanteile der Schulgelder inkl. Schulgelder Kanton AG – Enthält: Einführungsklassen, Primarstufe 1.-6. Klasse, Kleinklassen (L+W), Sek I (Oberschule, Sekundarschule, Bezirksschule inkl. 10. Schuljahr)
Besoldung Kinder-garten	21	9	– Tatsächliche Besoldung plus definierte zusätzliche Besoldungskostenbe-standteile und Ergänzungsleistungen anteilig der erteilten subventionsbe-rechtigten Unterrichtslektionen – Besoldungskostenanteile der Schulgelder
Musikschule	12	4.5 fixe Ober-grenze	– Tatsächliche Besoldung plus definierte zusätzliche Besoldungskostenbe-standteile auf Grund der Lerngruppengrösse und Einreihung anteilig der erteilten subventionsberechtigten Unterrichtslektionen – Besoldungskostenanteile der Schulgelder Musikschule – Schülerpauschale pro Musikschüler als Besoldungsbeitrag in variabler Anwendung zur Steuerung der Staatsbeitragsobergrenze – Bevölkerungsstatistik der 7-16 Jährigen – Für Schüler der Berufs- und Mittelschulen Besoldungspauschale abhängig von Lerngruppengrösse und Besoldungseinreihung
Abgeltung Schullei-tung	17	7	– Schülerpauschale als Besoldungsanteil für die Schulleitungen – Anzahl subventionsberechtigte Schüler – Attestierte Stufe Geleitete Schulen des Vorjahres
Beitrag Gemeinden an Mittelschulen	18	7	– Schulgelder pro Schüler (2009: 12'830 CHF pro Schüler) – Rückforderung der Gemeindeanteile durch den Kanton

Quelle: Daten AVK
* Die Zahlen entsprechen den durchschnittlichen Kosten bzw. Staatsbeiträgen der Jahre 2007-2009; für die Sparte Besoldung Volksschule 2006-2008, für die Abgeltung Schulleitungen Planzahlen 2011. Der Staatsanteil für die einzelnen Subventionssparten wurde mit der Einführung der Schulleitungspauschale schrittweise von 46% auf 43.75% gesenkt. Alle Subventionssparten unterliegen der Klassifikation (mit Ausnahme der Besoldungspauschale für Musikschüler der Berufs- und Mittelschulen).

Die in Abbildung 2-1 aufgelisteten Subventionssparten werden für die Modellrechnungen berücksichtigt, die übrigen subventionsberechtigten Kosten werden vernachlässigt. Es handelt sich dabei um die Schulgelder an den Kanton Aargau, die Verpflegungskosten und Schulversuche. Diese Subventionssparten betragen insgesamt rund eine Mio. CHF, was im Vergleich zu den übrigen Kosten vernachlässigbar ist.

Abbildung 2-2: Subventionsberechtigte Kosten nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

2.2.2 Weitere Kosten im Bereich Volksschule und Kindergarten

Für den in Kapitel 3 folgenden Modellvergleich ist das bestehende Finanzierungssystem der Referenzpunkt. Dort wird analysiert, welche Änderungen die Verteilung der Staatsbeiträge im Umfang von rund 112 Mio. CHF pro Jahr nach den zur Diskussion stehenden neuen Finanzierungsmodellen für die Gemeinden zur Folge haben. Es geht in Kapitel 3 also um die Folgen der Umstellung auf eine neue Finanzierung.

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, welche Kosten den Gemeinden im aktuellen System effektiv erwachsen. Dazu braucht es eine Vollkostenbetrachtung. Neben den subventionsberechtigten Kosten tragen die Gemeinden nämlich weitere Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten, um die ihnen gestellten Aufgaben erfüllen zu können, die aber vom Kanton nicht mitfinanziert werden. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen des indirekten Finanzausgleichs wieder: Werden nur die subventionsberechtigten Kosten betrachtet, ergibt sich bzgl. der Belastung der Gemeinden ein anderes Bild als wenn von den Vollkosten ausgegangen wird (vgl. Abschnitt 2.3.2).

In einer Vollkostenbetrachtung Bildungswesen Volksschule und Kindergarten sind die folgenden Kostenbestandteile ebenfalls zu berücksichtigen:

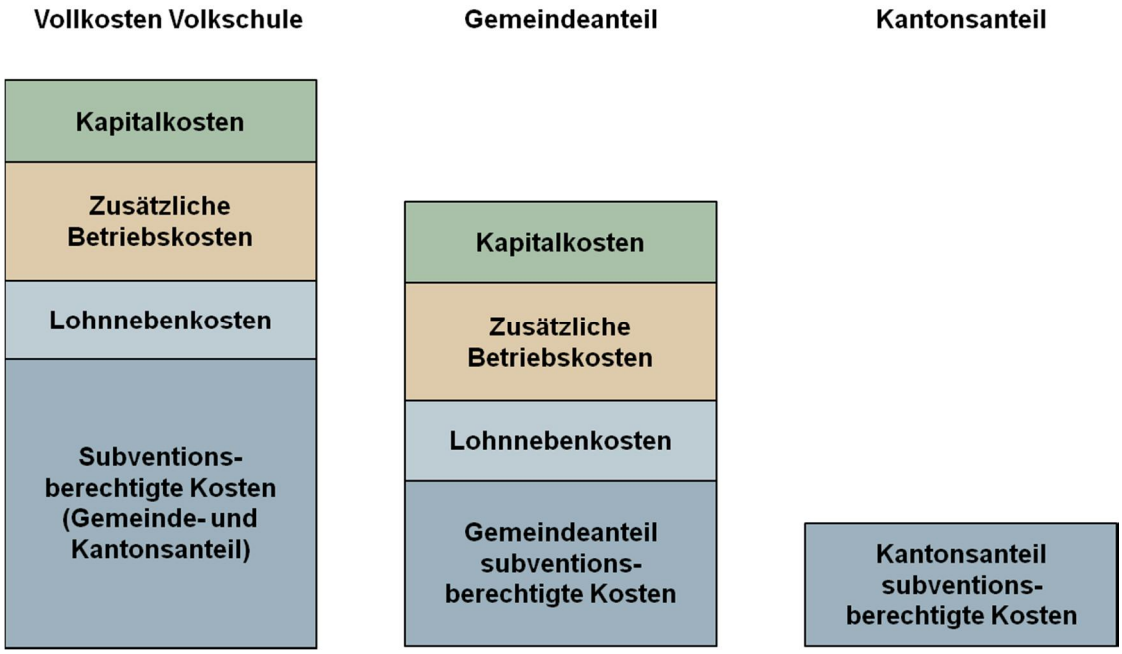
- Nebenkosten der Lehrerbesoldung, Sozialleistungen
- Betriebskosten inkl. Administrations-, Overhead- und Verwaltungskosten
- Infrastrukturkosten wie Bau, Unterhalt, Mobiliar

Es existieren keine kantonsweit vergleichbaren Daten, um die Kosten für die Erfüllung der Pflichtaufgaben im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten detailliert für jede Gemeinde ausweisen zu können. Eine Annäherung an die Vollkosten der Gemeinden im Volksschulbereich ist jedoch mit Einschränkungen und gewissen Annahmen auf Basis der Gemeindefinanzstatistik möglich. Zwei Probleme seien kurz angesprochen:

- Die Verbuchungspraxis der Gemeinden ist insbesondere auf Ebene von Einzelkonten uneinheitlich. Dadurch sind die Kosten im Bildungsbereich nur sehr grob vergleichbar.
- Auf Basis der Gemeindefinanzstatistik lässt sich nicht bestimmen, welcher Anteil der Kosten auf kantonale Vorgaben zurückzuführen ist (und damit von den Gemeinden kaum beeinflussbar) und welcher Anteil Wahlbedarf darstellt.

In Abbildung 2-3 ist der gewählte Ansatz dargestellt.

Abbildung 2-3: Kostenelemente im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan.

Erläuterungen zur Abbildung 2-3:

- **Subventionsberechtigte Kosten**: Dies sind diejenigen Kosten, von welchen der Kanton einen Teil übernimmt. Sie sind in Abbildung 2-1 aufgeführt.
- **Kantonsanteil subventionsberechtigte Kosten**: Die Gesamtsumme aller Beiträge des Kantons an die Gemeinden für den Bereich Volksschule und Kindergarten. Die entsprechenden Zahlen sind ebenfalls in Abbildung 2-1 aufgeführt.
- **Lohnnebenkosten**: Diese werden durch den Kanton nicht subventioniert. In den nachfolgenden Berechnungen werden sie mit 20% der subventionsberechtigten Kosten berücksichtigt.
- **Zusätzliche Betriebskosten**: Neben den subventionsberechtigten Kosten fallen weitere Betriebskosten inkl. Administrations-, Overhead- und Verwaltungskosten an. Sie entsprechen in der vorliegenden Betrachtung der Differenz zwischen den subventionsberechtigten Kosten inkl. der Lohnnebenkosten und dem Nettoaufwand der Laufenden Rechnung gemäss Gemeindefinanzstatistik[30] im Bereich Bildung plus kantonale Subventionen im entsprechenden Jahr.
- **Kapitalkosten**: Neben den Betriebskosten fallen auch Kosten für die Infrastruktur an. Diese Kapitalkosten werden hier vereinfachend mit 20% des Nettoaufwands der Laufenden Rechnung gemäss Gemeindefinanzstatistik plus kantonale Subventionen im entsprechenden Jahr berücksichtigt. Diese Prozentzahl wurde sowohl von Seiten der Gemeindevertreter wie vom AVK als realistische Grösse betrachtet.

In Abbildung 2-4 sind die genannten Kostenelemente im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten aufgeführt. Die Vollkosten entsprechen gemäss dieser **Schätzung** rund 480 Mio. CHF pro Jahr.

[30] Nettoaufwand des Kontos 2: Bildung der funktionalen Gliederung der Laufenden Rechnung einer Gemeinde. Der Nettoaufwand enthält sämtliche Ausgaben in einem Bereich (Lohnkosten, Sachaufwand, Kapitalkosten) sowie sämtliche Einnahmen (neben den Subventionen des Kantons auch allfällige Elternbeiträge, Benutzungsgebühren etc.).

Abbildung 2-4: Übersicht über die Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten

Kostenart	Gemeinden	Kanton
Subventionsberechtigte Kosten	258 Mio. CHF	-
Kantonsanteil Subventionsberechtige Kosten	-112 Mio. CHF	112 Mio. CHF
Lohnnebenkosten	50 Mio. CHF	-
zusätzliche Betriebskosten	94 Mio. CHF	-
Kapitalkosten	79 Mio. CHF	-
Total	369 Mio. CHF	112 Mio. CHF

Quelle: Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011); Kanton Solothurn (2010), Gemeindefinanzstatistik der Jahre 2006-2008.

Annahmen: Lohnnebenkosten: 20% der subventionsberechtigten Kosten; zusätzliche Betriebskosten: Differenz aus Nettoaufwand Bildung plus Staatsbeiträge minus subventionsberechtigte Kosten minus Lohnnebenkosten; Kapitalkosten: 20% von Nettoaufwand Bildung plus Staatsbeiträge.

2.3 Ergebnisse des indirekten Finanzausgleichs

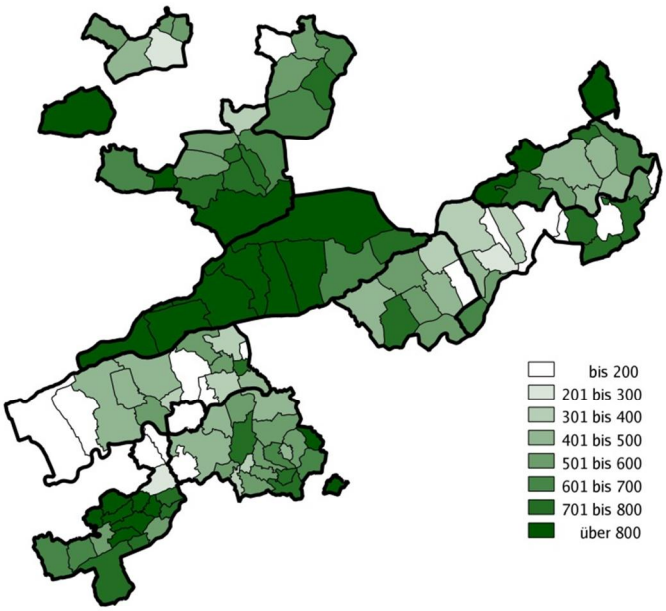
2.3.1 Kantonsbeitrag an die Gemeinden

Wie oben erläutert wurde, berechnet sich der Kantonsbeitrag an eine Gemeinde auf Basis der subventionsberechtigten Kosten sowie der Klassifikation der jeweiligen Gemeinde. In Abbildung 2-5 ist der Kantonsbeitrag pro Einwohner im indirekten Finanzausgleich[31] für alle Gemeinden des Kantons Solothurn dargestellt.

In der Abbildung zeigen sich die Effekte des indirekten Finanzausgleichs: Einerseits erhalten tendenziell jene Gemeinden mit den höchsten subventionsberechtigten Kosten auch die höchsten Subventionen. Andererseits streuen die Kantonsbeiträge pro Einwohner stärker als die Kosten. Es zeigt sich auch, dass wenige grössere Gemeinden eher geringe Beiträge erhalten, dafür viele kleine Gemeinden eher hohe Beiträge pro Einwohner (Kantonsbeitrag im Kantonsschnitt bei rund 440 CHF pro Einwohner, der Median der Gemeinden liegt aber bei über 570 CHF pro Einwohner).

[31] Berücksichtigt sind die in Abbildung 2-1 aufgeführten Subventionssparten: Lehrerbesoldung Volksschule, Besoldung Kindergarten, Musikschulen, Abgeltung Schulleitung, Gemeindebeitrag an die Mittelschulen.

Abbildung 2-5: Kantonsbeitrag im indirekten Finanzausgleich, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

2.3.2 Kosten der Gemeinden nach Staatsbeitrag

In der folgenden Abbildung ist dargestellt, welche Kosten den Gemeinden im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten vor und nach den Staatsbeiträgen verbleiben. Dabei werden die verschiedenen Kostenelemente aus Abbildung 2-3 summiert:

- Subventionsberechtigte Kosten
- Besoldungskosten: Subventionsberechtigte Kosten + Lohnnebenkosten
- Betriebskosten: Besoldungskosten + zusätzliche Betriebskosten
- Vollkosten: Betriebskosten + Kapitalkosten

In der Abbildung werden jeweils Minimum, Maximum, Mittelwert (bevölkerungsgewichteter Durchschnitt) und Median (50% der Gemeinden sind über diesem Wert, 50% unter diesem Wert) der Kosten der Gemeinden nach (*und in Klammern vor*) Kantonsbeitrag angegeben.

Abbildung 2-6: Übersicht über die Kosten der Gemeinden im Bereich Volksschule und Kindergarten, in CHF pro Einwohner

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median
Subventionsberechtigte Kosten	158 (*762*)	854 (*1'723*)	561 (*999*)	477 (*1'060*)
Besoldungskosten	354 (*915*)	1'056 (*2'068*)	761 (*1'199*)	698 (*1'272*)
Betriebskosten	648 (*1'108*)	1'696 (*2'334*)	1'133 (*1'571*)	1'113 (*1'674*)
Vollkosten	942 (*1'330*)	2'151 (*2'800*)	1'448 (*1'886*)	1'438 (*2'008*)

Quelle: Berechnungen Ecoplan auf Basis Daten AVK und Gemeindefinanzstatistik.

Legende: Kursiv in Klammern sind jeweils die Kosten vor Staatsbeitrag angegeben.

Aus Abbildung 2-6 lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- Durch den Staatsbeitrag wird die „Schere" zwischen den Gemeinden reduziert.
- Die Unterschiede in den Kosten zwischen den Gemeinden sind in der Vollkostenoptik (auch nach Staatsbeitrag) höher als wenn nur Teile der Kosten berücksichtigt werden.
- Kleine (bevölkerungsarme) Gemeinden haben vor Staatsbeitrag tendenziell höhere Kosten zu tragen als grosse Gemeinden. Nach dem Staatsbeitrag haben kleinere Gemeinden jedoch eher tiefere Kosten zu tragen als grössere Gemeinden. Dies gilt besonders bei Betrachtung der subventionsberechtigten Kosten und den Besoldungskosten. (Der Median der Gemeinden liegt vor dem Staatsbeitrag jeweils deutlich über dem Mittelwert und nach dem Staatsbeitrag jeweils darunter.)

Der letzte Punkt sowie die Karten im Anhang (ab S. 54) zeigen erneut die Wirkung des indirekten Finanzausgleichs:

- Die Gemeinden mit den höchsten subventionsberechtigten Kosten pro Einwohner sind häufig auch die Gemeinden mit der höchsten Klassifikation. Nach dem Staatsbeitrag haben diese Gemeinden dann in der Tendenz die geringsten subventionsberechtigten Kosten pro Einwohner zu tragen.
- Umgekehrt weisen die steuerkraftstarken Gemeinden mit geringen subventionsberechtigten Kosten pro Einwohner vor Staatsbeitrag die höheren Kosten nach Staatsbeitrag auf.
- Auch bei einer Vollkostenbetrachtung gelten diese Aussagen: Die steuerkraftstarken Gemeinden weisen nach Staatsbeitrag höhere Kosten pro Einwohner auf, die Unterschiede in den Kosten pro Einwohner nehmen jedoch ab. Dies zeigen vertiefende Korrelationsanalysen.

Eine komplette Übersicht über die Kosten im Bereich Volksschule und Kindergarten findet sich im Anhang ab S. 54.

2.4 Beurteilung des indirekten Finanzausgleichs

Eine zusammenfassende Beurteilung des indirekten Finanzausgleichs ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 2-7: Beurteilung des indirekten Finanzausgleichs als Finanzierungsvariante

Kriterium	Beurteilung	Begründung
Sicherheit der Finanzierung	**+/-**	– +: steuerkraftschwache Gemeinden erhalten hohen Anteil an den subventionsberechtigten Kosten – -: Planbarkeit: Kantonsbeiträge schwierig abschätzbar und z.T. stark schwankend (Klassifikation ändert sich!)
Transparenz	-	– Komplexität und Nachvollziehbarkeit der Subvention
Vermeidung von Fehlanreizen	-	– Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich (nicht NFA-kompatibel) – Kostenbasierte Beiträge statt leistungsorientierte Beiträge
Solidarität	+	+ Bildungslasten pro Einwohner nähern sich an + Kanton trägt einen Teil der Risiken der Kostendynamik
Vollzugstauglichkeit und -Aufwand	-	– Meldeprozesse verursachen hohen administrativen Aufwand sowohl für Kanton als auch Gemeinden
Steuerbarkeit und Flexibilität	-	– Anwendung der Klassifikation für alle Sparten – Fixe Bindung der Abgeltung an die effektiven Kosten

Legende: **+**: Kriterium wird erfüllt; **+/-**: Kriterium wird nur teilweise erfüllt; **-** Kriterium wird nicht erfüllt.

- **Positiv** beurteilt werden kann die aktuelle Finanzierungslösung aus **Solidarität**ssicht. Einerseits trägt der Kanton einen Teil der effektiven Kosten und beteiligt sich damit am Risiko der Kostendynamik. Andererseits tragen die steuerkraftstärkeren Gemeinden im Vergleich zur Ausgangssituation solidarisch einen höheren Anteil an den subventionsberechtigten Kosten im Bereich Volksschule und Kindergarten.
- **Gemischt** fällt das Urteil bzgl. der **Sicherheit der Finanzierung** aus: Einerseits erhalten Gemeinden mit hohen Besoldungskosten im Verhältnis zu ihrem Steueraufkommen auch entsprechend hohe Abgeltungen. Andererseits sind die Beiträge schlecht planbar, da diese insbesondere von der zum Teil stark schwankenden Klassifikation abhängen.
- **Negativ** beurteilt werden insbesondere die folgenden Aspekte:
  - **Vermeidung von Fehlanreizen**: Die Klassifikation verstösst gegen den Grundsatz der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich: Durch die Klassifikation erhalten die Gemeinden abhängig von ihrer Finanzkraft stark unterschiedliche Kantonsbeiträge an die subventionsberechtigten Kosten. Beiträge auf Basis von effektiven Kosten sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht generell problematisch.
  - **Vollzugstauglichkeit und –aufwand**: Der indirekte Finanzausgleich verursacht einen erheblichen Aufwand: Einerseits müssen die Gemeinden neben den Pensenbewilligungs- und Pensenmeldungsprozessen auch die effektiven Besoldungskosten melden

und die korrekte Ausrichtung der Subvention prüfen. Andererseits entsteht auch beim Kanton, der die verschiedenen Prozesse leitet, ein erhöhter Aufwand.

- **Transparenz**: Die Berechnungen sind sehr kompliziert und deshalb schwierig nachvollziehbar. Ausserdem sind teilweise Korrekturen notwendig, um zum ‚gewünschten' Ergebnis zu kommen. Hinzu kommt, dass die Klassifikation erst mit dreijähriger Verzögerung berechnet werden kann. In der Summe führt dies zu zahlreichen Rückfragen der Gemeinden.
- **Steuerbarkeit und Flexibilität**: Die Ausrichtung der Beiträge auf Basis von effektiven Kosten schränkt deren Steuerbarkeit und Flexibilität ein. Gleiches gilt auch für die Klassifikation, die quasi als fixe Verteilungsregel für alle Subventionssparten angewendet wird.

3 Neue Finanzierungsmodelle im Bereich Bildung

3.1 Übersicht über die Modelle

Gemäss RRB sollen im „Teilprojekt 2: Bildung“ der NFA SO die folgenden Finanzierungsmodelle als mögliche Finanzierungsvarianten (bzw. Subventionsmechanismen des Kantons) für den Bildungsbereich geprüft werden:[32]

- Fixe prozentuale Kantonsbeiträge
- Schülerbeiträge, kombiniert mit einem Ausgleichsindex
- Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I)

Die Teilprojektgruppe hat überdies entschieden, darüber hinaus eine Lektionenpauschale als möglichen neuen Subventionsmechanismus zu prüfen.

Die Varianten, welche ausschliesslich bei einem neuen Subventionsmechanismus ansetzen, lassen sich direkt mit der aktuellen Finanzierung auf Basis von Modellrechnungen vergleichen. Die Variante Kantonalisierung der Oberstufe hingegen berührt nicht nur die (Mit-)Finanzierung der Volksschulbildung durch den Kanton, sondern ändert in einem Teilbereich die Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung stark. Deshalb wird dieser Variante ein eigenes Kapitel (vgl. Kapitel 4, ab S. 43) gewidmet.

In der folgenden Abbildung 3-1 sind die den Modellrechnungen zugrunde liegenden Finanzierungsmodelle beschrieben. Basis für alle Modellrechnungen bilden die in Abbildung 2-1 (S. 19) aufgeführten subventionsberechtigten Kosten pro Gemeinde für die Jahre 2007-2009.[33] Modellspezifische weitere Datenquellen und Annahmen werden im jeweiligen Abschnitt näher erläutert. Für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit der heutigen Finanzierung wird jeweils unterstellt, der Kanton gelte weiterhin 43.75% der subventionsberechtigten Kosten ab. Das Subventionsvolumen wird damit für die Modellrechnungen konstant bei rund 112 Mio. CHF gehalten.

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

[33] Die subventionsberechtigte Lehrerbesoldung liegt für die Jahre 2006-2008 vor.

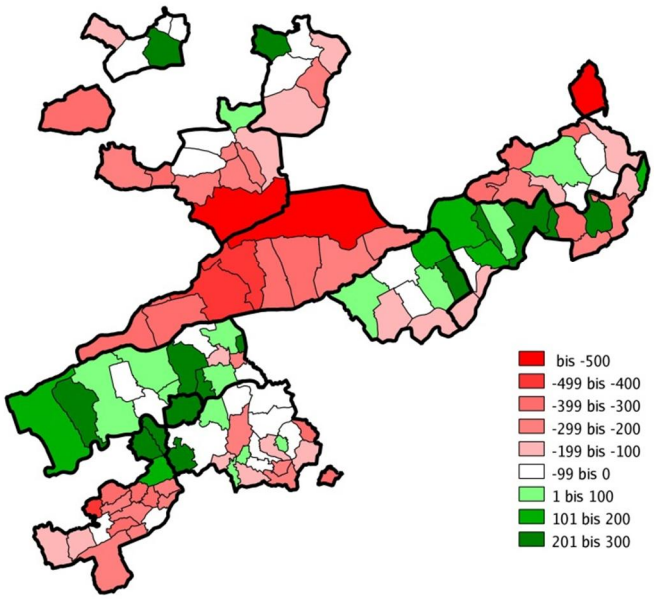
Abbildung 3-1: Übersicht über die untersuchten Finanzierungsmodelle

Modell	Beschreibung
Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil	– Subventionsbasis: 43.75% der gemeldeten subventionsberechtigten Kosten – Pensen- und Besoldungsmeldungen weiterhin notwendig
Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Ausgleich zwischen den Gemeinden	– Vgl. Modell 1 – Teilweiser Ausgleich der Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden (horizontal) bei den subventionsberechtigten Kosten
Modelle 2: Schülerpauschale	– 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	– Vgl. Modell 2 – Ausrichtung der Schülerpauschale wird mit einem „Ausgleichsindex“ gewichtet, der strukturelle Kostenfaktoren berücksichtigt
Modell 3: Lektionenpauschale	– Subventionsbasis: Anzahl unterrichtete Lektionen – Festlegung einer pauschalen Abgeltung pro unterrichtete Lektion auf Basis der subventionsberechtigten Kosten 2007-2009 – Pensenmeldungen weiterhin notwendig

3.2 Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil

Die folgende Abbildung zeigt die Veränderungen der kantonalen Subventionen pro Einwohner und Gemeinde für das Modell 1 im Vergleich zum heutigen System. Vom heutigen Finanzierungssystem unterscheidet es sich lediglich durch die Abschaffung der Klassifikation. Damit zeigt Abbildung 3-2 für jede Gemeinde den Effekt der Abschaffung der Klassifikation.

Abbildung 3-2: Vergleich der Kantonsbeiträge im Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil vs. indirekter Finanzausgleich, Veränderung in CHF pro Einwohner

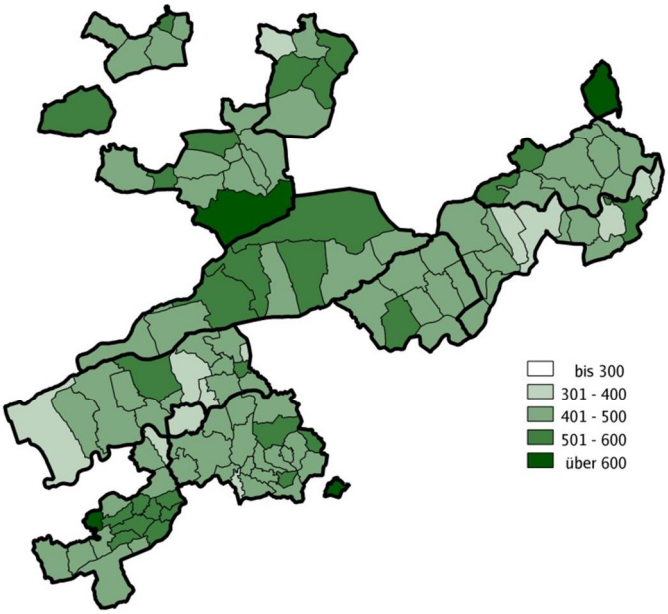


Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Der grosse Effekt bei den Kantonsbeiträgen liegt in der Abschaffung der Klassifikation. Im Vergleich zum indirekten Finanzausgleich reduziert sich für alle Gemeinden mit einer Klassifikation von über 43.75 der Staatsbeitrag, für alle Gemeinden mit einer Klassifikation darunter steigt der Staatsbeitrag. Dieses Bild bleibt für alle Modelle relativ ähnlich (vgl. entsprechende Karten im Anhang ab S. 62).

Abbildung 3-3 zeigt, dass die Kantonsbeiträge **pro Einwohner** nach Gemeinden sich im Vergleich zum aktuellen System stark angleichen. Praktisch alle Gemeinden (105) erhalten einen Staatsbeitrag zwischen 400 und 600 CHF pro Einwohner. Nur Gemeinden mit heute besonders hohen oder tiefen subventionsberechtigten Kosten erhalten noch tiefere bzw. höhere Beiträge.

Abbildung 3-3: Modell 1: Fixer prozentualer Kantonsanteil, Kantonsbeiträge nach Gemeinden, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

3.2.1 Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Lastenausgleich zwischen den Gemeinden

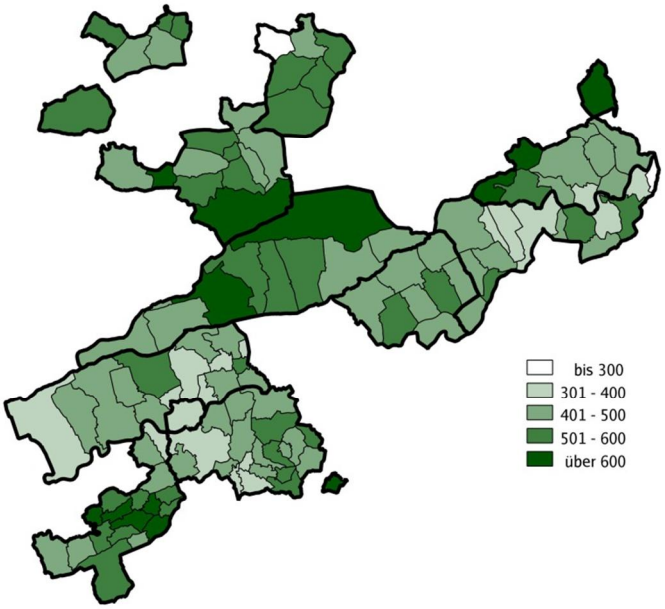
Die Abschaffung der Klassifikation und damit des indirekten Finanzausgleichs hat eine starke Umverteilung zwischen den Gemeinden zur Folge: Steuerkraftschwache Gemeinden mit hohen Besoldungskosten erhalten deutlich weniger Subventionen als zuvor (vgl. Abbildung 3-2 oben). Durch den hohen Anteil der Besoldungskosten an den Gemeindebudgets würde das Modell 1 ohne weitere Massnahmen zu einem enormen finanziellen Druck auf steuerkraftschwache Gemeinden führen. Unter der Bedingung, Ressourcen- und Lastenausgleich nicht zu vermischen, bleiben prinzipiell zwei Möglichkeiten, die starke Umverteilung zu korrigieren: **einerseits über eine Erhöhung des Ressourcenausgleichs, andererseits über einen Lastenausgleich im Bildungsbereich.**

Im Modell 1A erfolgt im Nachgang an die Subvention des Kantons ein Ausgleich der „Bildungslasten“ zwischen den Gemeinden, um die Kostenunterschiede zu begrenzen. In diesem Ausgleich zahlen die Gemeinden mit unterdurchschnittlich hohen subventionsberechtigten Kosten (pro Einwohner nach Subvention) einen Teil ihres Kostenvorteils (Differenz zum Durchschnitt aller Gemeinden) in einen Ausgleichstopf ein. Dieser Ausgleichstopf wird dann

Gemeinden mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Besoldungskosten wieder ausbezahlt. Die Logik dieses Systems ist, die „Bildungslasten“ bis zu einem gewissen Grad solidarisch zwischen den Gemeinden (und dem Kanton) zu teilen. Allerdings werden die Unterschiede der Bildungslasten durch die subventionsberechtigten Kosten nur unvollständig abgebildet (vgl. Abschnitt 2.2).

In der folgenden Abbildung sind die Beiträge pro Gemeinde nach dem Ausgleich zwischen den Gemeinden dargestellt. Im Vergleich zu Modell 1 streuen die Beiträge pro Gemeinde wieder stärker, weil diejenigen Gemeinden mit den tiefsten subventionsberechtigten Kosten (und entsprechend tiefen Beiträgen), denjenigen Gemeinden mit den höchsten Kosten einen Teil ihrer Beiträge wieder abgeben.

Abbildung 3-4: Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Ausgleich zwischen den Gemeinden, Beiträge nach Gemeinden, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

3.3 Modell 2: Schülerpauschale

Ein Schülerpauschalmodell bedeutet in seiner Logik eine Abkehr vom heutigen Finanzierungsmodell: Die Subventionen werden nicht mehr aufgrund der Kosten einer Gemeinde, sondern aufgrund ihrer Leistung (also der Anzahl Schüler, die sie ausbildet) ausgerichtet. Die Subvention kann auf Basis der Schülerzahlen in Echtzeit ausgerichtet werden und macht eine Prüfung der effektiven Besoldungskosten überflüssig.

3.3.1 Ausgangslage

Die Einführung einer Schülerpauschale als Subventionsmechanismus im Bereich der Volksschule wurde im Kanton Solothurn bereits vor der NFA SO diskutiert. Im Rahmen der Erarbeitung einer Vorlage für das teilrevidierte Finanzausgleichsgesetz von 2002 wurde die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs generell und der kostenorientierten Subvention im Bildungsbereich diskutiert. Konkret wurde von einer Arbeitsgruppe eine Schülerpauschale entwickelt, die nicht nur die Anzahl Schüler selbst als Subventionsgrundlage berücksichtigt, sondern auch die Schulstufe der Schüler sowie weitere kostentreibende Faktoren (wie z.B. die Beherrschung der Unterrichtssprache oder die Gesamtzahl der Schüler).[34] Um die Revision des Finanzausgleichs nicht zu gefährden, wurde dann aber auf die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs sowie der Einführung einer Schülerpauschale im Bildungsbereich verzichtet.[35]

2004 wurde die Diskussion rund um die Einführung einer Schülerpauschale wieder aufgenommen; infolge einer Motion, die eine Systemänderung bei der Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte fordert.[36] In seiner Antwort befürwortete der Regierungsrat die Einführung einer Schülerpauschale und die gleichzeitige Abschaffung der Klassifikation. Die bisherige Volksschulsubventionierung habe u.a. einen ineffizienten Prozess der Pensenbewilligung zur Folge und führe durch die auf effektiven Kosten beruhende Subvention zu Fehlanreizen, die durch die Klassifikation noch akzentuiert würden. Ausserdem sei den Schulleitungen mit der Umsetzung der „Geleiteten Schulen“ auch mehr Handlungsspielraum einzuräumen. Um den Umverteilungseffekt aus der Abschaffung der Klassifikation zu mildern, sei

---

[34] Die Arbeitsgruppe Finanzausgleich Technik sah vor, die Schülerpauschalen anhand von folgenden Einflussfaktoren zu gewichten:
- Schülertyp:
  - Kindergartenschüler: 0.8
  - Primarschüler: 1.0
  - Oberstufenschüler: 1.1
  - Anpassungsschüler: 1.7
  - Kleinklassenschüler: 1.8
- Beherrschung der Unterrichtssprache: Fremdsprachige Primar- und Oberstufenschüler erhalten ein zusätzliches Gewicht von 0.1
- Altersstruktur der Lehrer
- Gesamtzahl der Schüler: möglicherweise stärkere Gewichtung der bspw. „ersten 60 Schüler“.

[35] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2004), Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.6.2004).

[36] Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.6.2004).

ein Teil der Subventionen in einen Ressourcenausgleich zu überführen.[37] Das AVK erarbeitete in der Folge eine umfassende Voruntersuchung und Konzeption zur Einführung einer Schülerpauschale, aber mit Beibehaltung der Klassifikation.[38] Das Projekt wurde bereits in der Vernehmlassungsphase eingestellt.

3.3.2 Beschreibung und Annahmen des Modells

Die Subvention von Volksschule und Kindergarten mittels Pauschalbeiträgen basiert auf einer einheitlichen Abgeltung pro Schüler, differenziert nach Schulstufe. Der Umfang der Subvention pro Gemeinde wird in der Basisvariante allein aufgrund der Anzahl Schüler und der Pauschale pro Schüler pro Schulstufe festgelegt. Da das Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn nur Einwohnergemeinden kennt, würden die Pauschalbeiträge nicht an die Schulen selbst, sondern an die Gemeinden ausgerichtet. Die erstmalige Festlegung der Pauschalbeiträge kann sich an den subventionsberechtigten Kosten oder an den bislang ausgerichteten Subventionen ausrichten. Die einmal festgelegten Pauschalen könnten an den jährlichen Index für die Besoldungen des Staatspersonals gekoppelt werden, um die Kostendynamik zu berücksichtigen.

Die nachfolgenden Ergebnisse der Modellrechnungen beruhen auf folgenden Daten:

- Subventionsberechtigte Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten 2007-2009 (vgl. Abbildung 2-1, S. 8)
- Schülerzahlen pro Gemeinde gemäss Pensenbewilligung für das Schuljahr 2009/2010
- Kantonsanteil an der Schülerpauschale von 43.75%.

Für die vorliegenden Modellrechnungen wurden für alle Subventionssparten eigene Pauschalen festgelegt. Diese sind in der folgenden Abbildung aufgeführt.

[37] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2004), Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.6.2004).

[38] AVK (2006), Subventionen „Schülerpauschalmodell“.

Abbildung 3-5: Übersicht über die Pauschalen für die verschiedenen Subventionssparten

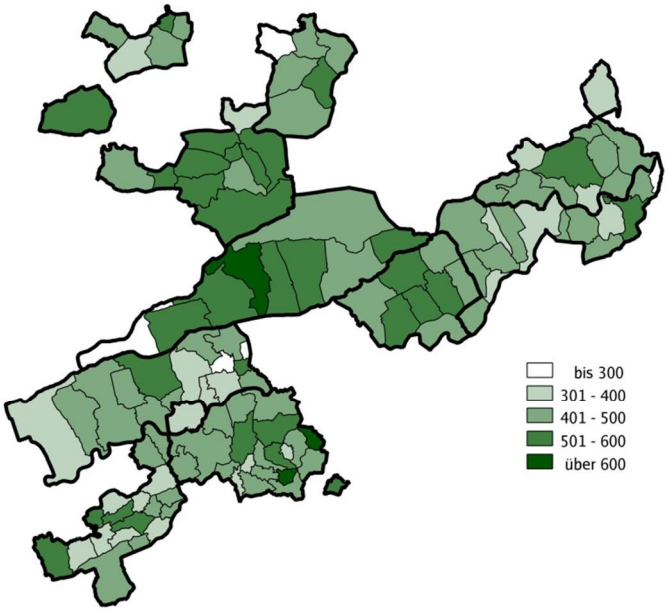
Pauschale	Berechnungsbasis	Schülerzahl	Pauschale
Kindergarten	Subventionsberechtigte Besoldung Kindergarten 2007-2009: 21 Mio. CHF	4‘531	4‘647 CHF
Primarstufe 1.-3. Klasse	Subventionsberechtigte Lehrerbesoldung Volksschule 2006-2008: 186 Mio. CHF. Aufteilung auf Schulstufen mit folgender Gewichtung Schüler: – PS 1.-3. Klasse: 1 – PS 4.-6. Klasse: 1.2 – Sekundarstufe I: 1.35 – Kleinklasse: 2	7‘147	6‘435 CHF
Primarstufe 4.-6. Klasse		7‘480	7‘722 CHF
Sekundarstufe I		7‘321	8‘687 CHF
Kleinklasse		1‘165	12‘870 CHF
Schulleitung	Schulleiterpauschale 2011: 17 Mio. CHF		*, **609 CHF
Mittelschulen	Schulgeld 2007-2009: 18 Mio. CHF		*12‘830 CHF
Musikschüler Berufs- und Mittelschüler	Staatsbeitrag 2007-2009: 1.3 Mio. CHF		***
Musikschüler Volksschule	Staatsbeitrag 2007-2009: 3.2 Mio. CHF		*, ***ca. 260 CHF

Quelle: Eigene Berechnungen Ecoplan auf Basis Daten AVK; Kostenbasis: subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011); Schülerzahlen auf Basis Pensenbewilligungen 2009/2010.
* Bereits existierende Pauschalen;** teuerungsbereinigte Pauschale, *** im Modell auf Basis bisheriger Staatsbeitrag.

3.3.3 Ergebnisse der Modellrechnungen

Die folgende Grafik zeigt die Umsetzung des Schülerpauschalmodells: Eine Gemeinde mit relativ vielen Schülern – gemessen an der Einwohnerzahl – erhält auch einen höheren Beitrag pro Einwohner. Damit wird berücksichtigt, dass eine an der Bevölkerungszahl gemessen höhere Schülerzahl zu höheren Kosten führt. Im Vergleich zu Modell 1 werden Gemeinden mit relativ hohen Schülerzahlen besser gestellt als andere Gemeinden.

Abbildung 3-6: Modell 2: Schülerpauschale, Kantonsbeiträge nach Gemeinden, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

3.4 Modell 2A: Schülerpauschale mit Ausgleichsindex

3.4.1 Erläuterungen zum Ausgleichsindex

Dieses Modell basiert auf dem Schülerpauschalmodell. Eine ‚reine' Schülerpauschale wird nur aufgrund der Schülerzahl ausgerichtet und nimmt entsprechend keine Rücksicht auf Besonderheiten einzelner Gemeinden. Im Modell 2A soll ein Ausgleichsindex dafür sorgen, dass unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen zwischen den Gemeinden (z.B. Weitläufigkeit der Gemeinde, Schülerdichte) in der Abgeltung angemessen berücksichtigt werden.

Der Ausgleichsindex wurde in mehreren Schritten entwickelt:

- Regressionsanalysen zur Bestimmung der relevanten Einflussfaktoren auf Bildungskosten einer Gemeinde (Kostenbasis: Nettoaufwand Bildung gemäss Laufende Rechnung inkl. Kantonsbeiträge; entspricht Betriebskosten aus Abschnitt 2.3.2, S. 24)
- Festlegung des Erklärungsmodells und Bestimmung der Koeffizienten der Erklärungsfaktoren

- Einsetzen der Koeffizienten für alle Gemeinden
- Bildung des Indexes mit Wert 1 für die Gemeinde mit tiefstem Wert und 1.5 für die Gemeinde mit höchstem Wert

Die Regressionsanalyse hat gezeigt, dass sich mit **drei signifikanten strukturellen Faktoren** die Kosten im Bildungsbereich relativ gut erklären lassen:

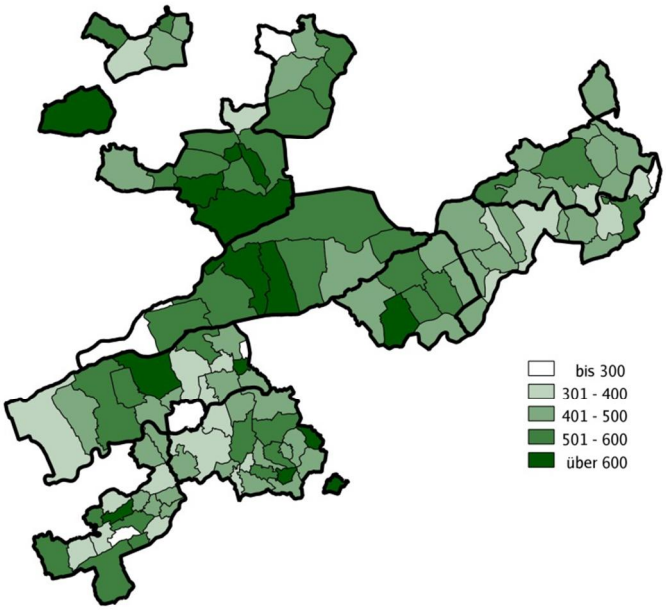
- **Schülerdichte pro Einwohner** (umso höher der Anteil Schüler pro Einwohner, desto höher die Bildungskosten pro Einwohner einer Gemeinde => Schule kostet mehr pro Einwohner)
- **Schülerzahl pro Gemeinde** (umso mehr Schüler in einer Gemeinde, desto tiefer sind die Kosten **pro Einwohner** dieser Gemeinde => Skaleneffekt, Schule besser organisierbar)
- **Fläche pro Einwohner** (umso weitläufiger eine Gemeinde, desto höher sind deren Bildungskosten pro Einwohner => Schule schlechter organisierbar)

Für alle Gemeinden wird auf Basis dieser drei Faktoren ein Indexwert bestimmt und die Schülerbeiträge einer Gemeinde mit ihrem spezifischen Indexwert multipliziert. Der Ausgleichsindex für jede Gemeinde sowie die Regressionsanalyse finden sich im Anhang ab S. 68.

3.4.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Der Ausgleichsindex sorgt dafür, dass die Kantonsbeiträge im Vergleich zum reinen Schülerpauschalmodell deutlich stärker streuen. Einerseits gehen die Beiträge in den urbanen Gemeinden mit vergleichsweise weniger Schülern zurück. Andererseits werden dünn besiedelte und verhältnismässig kinderreiche Gemeinden besser gestellt. In einigen Fällen macht der Ausgleichsindex einen markanten Unterschied, die meisten Gemeinden weisen aber einen sehr ähnlichen Indexwert auf (um die 1.2). Dieses Modell trägt dazu bei, dass die auf strukturellen Gegebenheiten basierenden Kosten der Schule mit einem Ausgleichsindex mindestens teilweise berücksichtigt werden.

Abbildung 3-7: Modell 2A: Schülerpauschale mit Ausgleichsindex, Kantonsbeiträge nach Gemeinden, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

3.5 Modell 3: Lektionenpauschale

3.5.1 Beschreibung und Annahmen des Modells

Die Lektionenpauschale ist in ihrer Logik eine Mischung zwischen dem heutigen kostenbasierten und einem leistungsorientierten System: Einerseits beruht die Abgeltung auf einer effektiv erbrachten Leistung (unterrichtete Lektionen), andererseits bildet diese Leistung die subventionsberechtigten Besoldungskosten ziemlich präzise ab. Gegenüber dem heutigen kostenbasierten Modell kann auf eine Kontrolle der effektiven Besoldung, nicht aber der Pensenmeldung, verzichtet werden. Die Lektionenpauschale berücksichtigt Besonderheiten der Gemeinde, die eine geringe Klassengrösse verursachen (z.B. Weitläufigkeit, hoher Anteil schwieriger Schüler, aber auch ineffiziente Schulorganisation).

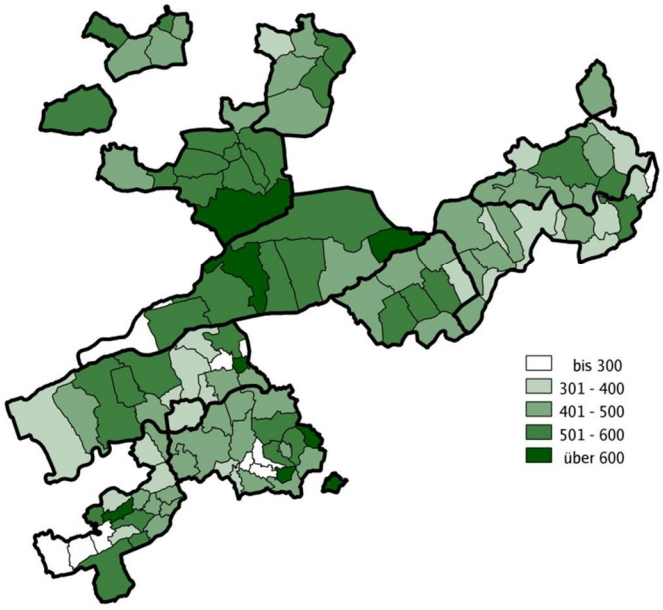
Die nachfolgenden Ergebnisse der Modellrechnungen beruhen auf einer Auswertung der Pensenbewilligungen für das Schuljahr 2009/2010. Ähnlich wie bei der Schülerpauschale werden die unterschiedlichen Kosten der verschiedenen Schulstufen berücksichtigt: Auf Basis der subventionsberechtigten Kosten der Lehrerbesoldung wurden die Kosten einer Lekti-

on auf rund 5‘500 CHF festgelegt. Je nach Schulstufe verursacht eine Klasse durch die unterschiedlich hohe Anzahl an Lektionen entsprechend unterschiedlich hohe Kosten.[39]

3.5.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Auch bei einer Lektionenpauschale ändern sich die Staatsbeiträge nicht ausgeprägt. Die Lektionenpauschale setzt im Vergleich zum Modell der Schülerpauschale mit Ausgleichsindex stärkere Akzente in Richtung des bestehenden indirekten Finanzausgleichs. Im Einzelfall können die Beiträge zwischen den Modellen Schülerpauschale mit Ausgleichsindex und der Lektionenpauschale stark variieren. Dies ist bspw. für einige ländliche Gebiete der Fall, die ihre Schulen zusammengelegt haben. Diese Gemeinden werden mit einer Lektionenpauschale gegenüber der Schülerpauschale benachteiligt.

Abbildung 3-8: Modell 3: Lektionenpauschale, Kantonsbeiträge nach Gemeinden, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

[39] Dabei wurde von den Pflichtstunden gemäss Stundetafel 2010/2011 ausgegangen (AVK 2010, Stundentafel für die Volksschule 2010/2011).

3.6 Beurteilung der neuen Finanzierungsmodelle

Der Beurteilung der neuen Finanzierungsmodelle sind einige grundsätzlichen Anmerkungen vorauszuschicken:

- **Im Vergleich mit dem aktuellen indirekten Finanzausgleich** ist im Bereich Bildung unabhängig vom Modell mit **grossen Umverteilungseffekten zwischen den Gemeinden** zu rechnen: Gemeinden mit hoher Klassifikation erhalten deutlich geringere und Gemeinden mit tiefer Klassifikation deutlich höhere Staatsbeiträge. Dieser Effekt beruht allein auf der Abschaffung der Klassifikation. Das **Ausmass** dieser Umverteilung **variiert zwischen den Modellen**, die **Grundrichtung bleibt aber bestehen**.
- Für eine Beurteilung der neuen Finanzierungsmodelle ist deshalb die Beachtung zweier Punkte zentral:
  - Die Neuausrichtung der Finanzierung von Volksschule und Kindergarten **erfolgt zeitgleich** mit der Anpassung des direkten Finanzausgleichs. Die dortigen Anpassungen haben in weiten Teilen den gegenteiligen Effekt der Abschaffung der Klassifikation. Damit muss aus Sicht der einzelnen Gemeinden die **Globalbilanz** aller Anpassungen abgewartet werden, um die Effekte der NFA SO zu beurteilen.
  - Dementsprechend spielt die Umverteilung zwischen den Gemeinden innerhalb der Finanzierung von Volksschule und Kindergarten für die folgende Bewertung keine entscheidende Rolle. Vielmehr sollen die **Vor- und Nachteile der verschiedenen Finanzierungsmodelle im Hinblick auf eine langfristig sinnvolle Finanzierung** gemäss den in Abschnitt 1.3.3 entwickelten Kriterien aufzeigen.

Abbildung 3-9 zeigt die zusammenfassende Beurteilung der Finanzierungsmodelle im Vergleich.

Abbildung 3-9: Vergleichende Beurteilung der Finanzierungsmodelle

	1: Fixer prozentualer Kantonsanteil	1A: mit Ausgleich	2: Schülerpauschale	2A: mit Ausgleichsindex	3: Lektionenpauschale
Sicherheit der Finanzierung	+	+/-	+	+/-	+
Transparenz	+/-	-	+	+/-	+/-
Vermeidung von Fehlanreizen	-	-	+	+	+/-
Vollzugstauglichkeit und -Aufwand	-	-	+	+	+/-
Steuerbarkeit und Flexibilität	+/-	+/-	+	+	+

Legende: **+**: Kriterium wird erfüllt; **+/-**: Kriterium wird nur teilweise erfüllt; **-** Kriterium wird nicht erfüllt.

Auf die obige Beurteilung wird im Folgenden genauer eingegangen:

- **Sicherheit der Finanzierung**: Die „reinen“ Finanzierungsmodelle schneiden besser ab als die mit Ausgleichselementen kombinierten Modelle. Sowohl beim fixen prozentualen Kantonsanteil an den subventionsberechtigten Kosten, bei der Schülerpauschale als auch bei der Lektionenpauschale sind die zu erwartenden Kantonsbeiträge planbar. Bei den Modellen 1A und 2A hängen die Beiträge hingegen teilweise von Faktoren ab, über die die Gemeinden kaum Einfluss oder Kenntnis haben. Im Modell 1A sind die Beiträge von oder an den Ausgleichstopf unsicher und können u.U. stark variieren. Im Modell 2A ist dies deutlich weniger der Fall, da die Faktoren des Ausgleichsindexes relativ stabil bleiben bzw. sich nur langsam anpassen.
- **Transparenz**: Klar am transparentesten der betrachteten Finanzierungsmodelle ist die Schülerpauschale, da sie rein auf der Anzahl Schüler (pro Schulstufe beruht). Transparent sind im Prinzip auch die Modelle 1 und 3: für die beteiligten Akteure ist die Bemessung der Subvention klar; für Aussenstehende sind die zugrunde liegenden Bemessungsgrundlagen aber nicht zwingend ohne weiteres verfügbar. Sobald neben den direkten Abgeltungen auch Ausgleichsmechanismen angewendet werden, müssen bei der Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses Abstriche im Vergleich zum jeweiligen Grundmodell gemacht werden.
- **Vermeidung von Fehlanreizen**: Insbesondere sind die Modelle 1 und 1A negativ zu beurteilen, da in diesen Modellen die Kantonsbeiträge auf den effektiven subventionsberechtigten Kosten basieren und der Sparanreiz damit verringert wird. Dies gilt verstärkt im Modell 1A, wo die Gemeinden mit geringen Kosten pro Einwohner diejenigen Gemeinden mit hohen Kosten unterstützen. Die Lektionenpauschale setzt zwar nicht direkt bei den Kosten an, reduziert aber den Anreiz zur Optimierung der Klassengrösse. Hingegen bleibt bei den beiden Schülerpauschalmodellen die Subvention gänzlich unbeeinflussbar und setzt damit keine falschen Anreize.
- **Vollzugstauglichkeit und –Aufwand**: Die beiden Schülerpauschalmodelle führen zu erheblichen Vereinfachungen im Vollzug. Insbesondere müssen können die für Kanton und Gemeinden gleichermassen aufwendigen Pensenmeldungs- und Besoldungskostenmeldungsprozesse entfallen. Bei der Lektionenpauschale müsste wohl mindestens der Pensenmeldungsprozess bestehen bleiben. Die Modelle 1 und 1A verbessern gegenüber heute den Vollzug nur unwesentlich. Immerhin müsste nicht mehr abgewartet werden, bis alle Gemeinden ihre Besoldungskosten gemeldet haben, um Beiträge überhaupt ausbezahlen zu können.
- **Steuerbarkeit und Flexibilität**: Durch die Abschaffung der Klassifikation werden Steuerbarkeit und Flexibilität des Subventionssystems generell erhöht. Beim fixen prozentualen Kantonsanteil sind die Staatsbeiträge aber immer noch an die effektiven subventionsberechtigten Kosten gebunden. Bei der Lektionenpauschale besteht die Gefahr, dass die Subventionsgrundlage wegen Änderungen an der Stundentafel oder auch bei Änderungen im Schulmodell (vgl. Harmos) immer wieder angepasst werden müssen. Dies ist bei den Schülerpauschalen einfacher.

Im Gegensatz zur Beurteilung des indirekten Finanzausgleichs wird hier das Kriterium der **Solidarität nicht in die Bewertung miteinbezogen**. Dies mit folgender Begründung: Im Gegensatz zum indirekten Finanzausgleich spielt die Steuerkraft in keinem Modell eine Rolle für die Verteilung der Kantonsbeiträge. In diesem Sinne gibt es in keinem der neuen Finanzierungsmodelle eine Solidarität zwischen steuerkraftstarken und –schwachen Gemeinden. In den beiden Modellen 1A und 2A besteht zwar in gewisser Hinsicht eine Solidarität: Modell 1A führt zu einem gewissen Ausgleich der subventionsberechtigten Kosten zwischen den Gemeinden. Der Ausgleichsindex in Modell 2A berücksichtigt strukturelle Lasten. Trotzdem fallen die Kantonsbeiträge in allen Modellen vergleichsweise ähnlich aus. Damit gibt es weder bzgl. der subventionsberechtigten Kosten noch bzgl. der strukturellen Lasten eine ähnlich grosse Solidarität zwischen den Gemeinden wie im indirekten Finanzausgleich.

3.7 Fazit zu den neuen Finanzierungsmodellen

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. Es bietet sich daher ein deutlicher **Ausbau des horizontalen Ressourcenausgleichs** an, der eine umgekehrte Verteilungswirkung hat und daher den Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden weitgehend kompensieren könnte.
- Im Hinblick auf das künftige Finanzierungsmodell sind folgende Aspekte relevant:
  - 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.

4 Kantonalisierung der Sekundarstufe I

4.1 Ausgangslage

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Volksschule, Kindergarten und Musikschulen ist immer wieder ein wichtiges Thema. Bereits 1993 nahm infolge einer Motion des Kantonsrats eine vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe die Arbeiten zur Frage der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf. Im gleichen starteten auch die umfassenden Arbeiten zur künftigen Struktur der Sekundarstufe I (aktuell Umsetzung der Sek-I-Reform).

Die Arbeitsgruppe beantragte das Modell „Realität+" weiterzuverfolgen, welches ein verstärktes Engagement des Kantons in der gesamten Volksschule vorsah und in etwa dem heutigen Führungsverständnis entspricht. Der Erziehungsrat unterstützte jedoch ein Modell, das noch weitergeht und den Kanton als Träger der Sekundarstufe I vorsieht. Der Regierungsrat hat daraufhin 1998 beschlossen, die finanziellen Folgen eines Trägerschaftswechsels zu prüfen.[40] [41] Die Abklärungen des Kantons zeigten, dass mit jährlichen Mehrkosten für den Kanton von über 100 Mio. CHF zu rechnen ist (vgl. auch den Abschnitt 4.2.1).[42] Der Regierungsrat hat in der Folge mit Verweis auf die finanzielle Situation des Kantons, der mittelfristigen Perspektiven sowie der Notwendigkeit eines einheitlichen Steuerungssystems für die gesamte Volksschule einen Wechsel der Trägerschaft für die Sekundarstufe I zum Kanton im Jahr 2000 abgelehnt.[43]

Im Bericht von InterComuna 2009 zum aktuellen Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden wurde die Idee der Kantonalisierung der Sekundarstufe I erneut aufgegriffen. Aufgrund der bereits zahlreichen bestehenden Zweckverbände bzw. überkommunalen Schulkreise biete sich eine Kantonalisierung an. Darüber hinaus spreche auch die auf die Sekundarstufe II (Berufsschulen, Maturitätsschulen) vorbereitende Funktion der Sekundarstufe für einen solchen Schritt. Hingegen sollen, auch mit Blick auf die Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft (vgl. Abschnitt 4.3), die Infrastrukturen bei den Gemeinden verbleiben.[44]

In einer Vorstudie zur Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn, wurde eine mögliche Kantonalisierung der Sekundarstufe I ebenfalls als prüfenswert befunden. Dies vor allem aufgrund des finanzwissenschaftlichen Grundsatzes der fiskalischen Äquiva-

---

[40] Vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998), RRB 2293.

[41] Neben den finanziellen Auswirkungen wurden auch umfassende Überlegungen zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden angestellt. Vgl. hierzu den Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Gemeinde-Kanton (1998), Aufgabenteilung im Bereich Volksschule, Kindergarten und Musikschule.

[42] Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999), Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I.

[43] Vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn (2000), RRB 696.

[44] Vgl. InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden, insb. S. 30-31.

lenz, wonach die Entscheidungs- sowie Finanzierungsverantwortung (und der Nutzerkreis) möglichst in Übereinstimmung gebracht werden sollten.[45] Der Regierungsrat beschloss daraufhin, dass im Rahmen des Teilprojekts Bildung der Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs auch die Kantonalisierung der Sekundarstufe I zu prüfen sei.[46]

In den folgenden Abschnitten wird auf Basis der bisherigen Kostenschätzungen eine aktualisierte Kostenschätzung der Trägerschaft der Sekundarschule I erstellt. Da der Kanton Basel-Landschaft vor dem Abschluss der Kantonalisierung der Sekundarstufe I steht, fliessen die dortigen Erfahrungen ebenfalls in die Überlegungen mit ein. Im Fazit wird auf Basis der in Abschnitt 1.3 aufgeführten Kriterien dieses Modell bewertet und eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen formuliert.

4.2 Grobe Schätzung der Kostenverschiebungen

4.2.1 Bisherige Kostenschätzungen

Im Zuge der Diskussionen in den 1990er Jahren (vgl. oben) wurden verschiedene Abschätzungen der Gesamtkosten der Sekundarstufe I erstellt, um das Ausmass der Kostenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden abschätzen zu können. Die Kosten im Bildungsbereich entwickeln sich zwar dynamisch, dennoch zeigen die Kostenschätzungen die Grössenordnung der zu erwartenden Kostenverschiebungen und lassen sich als Basis für eine aktuellere Schätzung verwenden.

Eine erste Kostenschätzung[47] hat die Mehrkosten für den Kanton durch eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I auf insgesamt 80.6 Mio. CHF beziffert. Für die Abschätzung wurden Gebäude-, Lehrerbesoldungs- und Betriebskosten berücksichtigt, wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

[45] Vgl. Ecoplan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013), S. 20.

[46] Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), RRB Nr. 2010/1598.

[47] Stebler Pia (1998), Kostenschätzung Kantonalisierung der Oberstufe.

Abbildung 4-1: Mehrkosten des Kantons gemäss Modell Stebler, Schuljahr 1997/98

Kostenart	Erläuterungen	Mehrkosten
Gebäudekosten	Festlegung eines Norm-Schulhauses und entsprechenden Normkosten, insgesamt 29 durchschnittliche Oberstufen-Schulhäuser: – Amortisation 25.5 Mio. CHF – Gebäudeunterhalt 5.8 Mio. CHF	31.3 Mio. CHF
Lehrerbesoldungskosten	– Mehrkosten Besoldung 30.2 Mio. CHF (insgesamt 56 Mio. CHF Besoldungen, Kantonsanteil 46%) – Sozialleistungen 20.8% 11.6 Mio. CHF	41.8 Mio. CHF
Betriebskosten	Auf Basis Rechnung Kantonsschulen Olten und Solothurn; 1'000 CHF pro Schüler für Sachaufwand Schule und Verwaltung (Kontengruppe 31)	7.5 Mio. CHF
Total		**80.6 Mio. CHF**

Quelle: Stebler Pia (1998), Kostenschätzung Kantonalisierung der Oberstufe, S. 4.

Das Erziehungs-Departement hat eine weitere Kostenevaluation eines Trägerschaftswechsels der Sekundarstufe I erstellt.[48] Sie geht im Detaillierungsgrad der Schätzung über jene von Stebler (vgl. oben)[49] hinaus. Gegenüber der Kostenschätzung von Stebler wurden weitere Kosten des Schulbetriebs (Transportkosten, Administrationskosten des Kantons und Kosten der Schulkommissionen) eingerechnet. Insbesondere wurden die Kosten für das Untergymnasium mit in die Betrachtung miteinbezogen.

Die Ergebnisse der Kostenevaluation des Erziehungs-Departements finden sich in Abbildung 4-2. In einer umfassenden Definition der Sekundarstufe I (inkl. Untergymnasium) hätte eine Kantonalisierung dieser Schulstufe somit zu jährlich wiederkehrenden Mehrkosten für den Kanton (entspricht den gesamten Kosten der Gemeinden) von rund 105 Mio. CHF geführt.

[48] Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999), Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I.

[49] Stebler Pia (1998), Kostenschätzung Kantonalisierung der Oberstufe.

Abbildung 4-2: Kostenevaluation Trägerschaft Sekundarstufe I, 1997/98 in kCHF[50]

	Kanton	Gemeinden	Total
Kostenblöcke der Oberstufe			
Besoldungskosten Lehrkräfte	30'590	35'910	66'500
Arbeitgeberbeiträge	0	15'295	15'295
Schulgelder	60	70	130
Schulleitungs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Betriebskosten	0	25'005	25'005
Gebäudekosten	0	26'672	26'672
Total Schule	**30'650**	**102'952**	**133'601**
Verteilung Kt/Gmd in [%]	**23%**	**77%**	
weitere Kostenblöcke			
Transportkosten	341	227	569
Administrationskosten	172	0	172
Kosten der Behörden (Kommissionen)	0	376	376
Untergymnasium	9'261	3'600	12'861
progymn. Unterricht an Bezirksschulen und Sonderl. im 9. SJ	2'076	-2'076	
Total inkl. weitere Kostenblöcke	**42'500**	**105'079**	**147'579**
Verteilung Kt/Gmd in [%]	**29%**	**71%**	

Quelle: Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999), Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I.

[50] Bei den subventionsberechtigten Kostenkategorien beziehen sich die Zahlen auf die effektiven Kosten für das Schuljahr 1997/98. Bei den nicht-subventionsberechtigten Kostenkategorien liegen folgende Annahme zugrunde:
- Arbeitgeberbeiträge: 23% der Lehrerbesoldungskosten.
- Schulleitungs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Betriebskosten: Schätzung auf Basis einer Kostenerhebung an den Kantonsschulen (Kosten an den Kantonsschulen durchschn. 3'400 pro Schüler): 3'000 CHF pro Schüler, 8'335 Schüler.
- Gebäudekosten: Schätzung auf Basis Berechnungen an den Kantonsschulen (Gebäudeversicherungswert / Anzahl Schüler; durchschn. Wert bei 30 J. Abschreibung): 3'200 CHF pro Schüler, 8'335 Schüler.
- Administrationskosten: Abt. Personelles Kanton * Anteil Lehrkräfte OS; 40% von ca. 0.43 Mio. CHF.
- Kosten der Behörden (Kommissionen): 47 Standorte von Bez./Sek/OS mit zuständiger Schulkommission à 8 Mitglieder mit 20 Sitzungen pro Jahr und Sitzungsgeld 50 CHF.

4.2.2 Aktualisierte Schätzung der Kostenverschiebungen

Nachfolgend erfolgt eine aktualisierte Schätzung der Kosten der Sekundarstufe I auf Basis der Kostenevaluation des Erziehungs-Departements von 1999.[51]

Abbildung 4-3: Grobschätzung der Kosten der Sekundarstufe I 2008, in kCHF

Kostenfaktor	Kanton	Gemeinden	Total
Besoldungskosten Lehrkräfte	29'184	37'234	66'418
Besoldungskosten Musikschulen	1'132	3'022	4'154
Arbeitgeberbeiträge	0	16'232	16'232
Kosten Untergymnasium / 1. MAR	7'303	10'349	17'651
Schulleitungs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Betriebskosten	7'330	16'940	24'270
Gebäudekosten	0	25'888	25'888
Total	**44'949**	**109'664**	**154'613**
Verteilung Kt/Gmd in [%]	**29%**	**71%**	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Besoldungskosten und aktualisierte Ergebnisse der Studie Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999), Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I.

Generell richtet sich die verwendete Methodik für die Grobschätzung nach der Studie des Erziehungs-Departements (vgl. oben). Im Einzelnen basieren die Zahlen auf folgenden Annahmen und Berechnungen:

- **Besoldungskosten Lehrkräfte**: Basierend auf den Schülerzahlen gemäss Schülerstatistik 2007/08 wurden die gesamten „Lehrerbesoldungskosten Volksschule“ (rund 186 Mio. CHF) sowie der entsprechende Kantonsbeitrag (rund 85 Mio. CHF) des Jahres 2008 anteilsmässig der Sekundarstufe I zugerechnet. Ein Schüler der Sekundarstufe I wurde dabei mit 1.1 gewichtet, um die höheren Kosten pro Schüler im Vergleich zur Primarstufe zu berücksichtigen.[52]
- Bei den subventionsberechtigten Besoldungskosten der **Musikschulen** wurde dasselbe Verfahren wie bei den Lehrerbesoldungskosten angewendet (gesamte subventionsberechtigte Besoldungskosten 2008 knapp 12 Mio. CHF).
- Die **Arbeitgeberbeiträge** an die Lehrerbesoldungskosten sind nicht subventionsberechtigt und werden daher vollständig von den Gemeinden getragen. Gemäss Annahme entsprechen diese Lohnnebenkosten 23% der Besoldungskosten.

[51] Erziehungs-Departement Kanton Solothurn (1999), Kostenevaluation Trägerschaft Kanton Sekundarstufe I.

[52] Dieser Faktor zur Gewichtung der Schüler der Sekundarstufe I wurde auch in Berechnungen zu einem möglichen Schülerpauschalmodell im Rahmen der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes von 2002 verwendet.

- Bei den **Kosten des Untergymnasiums / 1. MAR** wurden die Schulgelder berücksichtigt. 2008 betrug das Schulgeld 12‘590 CHF pro Schüler.
- Für die **Schulleitungs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Betriebskosten** wurden wie in der Kostenschätzung des Erziehungs-Departements (vgl. oben) mit Kosten von 3‘000 CHF pro Schüler einbezogen. Auf Basis der Schülerstatistik 2007/08 wird angenommen, dass 8‘090 Schüler die Sekundarstufe I besuchen (inkl. Kleinklassen-Schüler, exkl. Untergymnasium und 1. MAR).
- Die **Gebäudekosten** wurden wie in der Kostenschätzung des Erziehungs-Departements (vgl. oben) Durchschnittskosten pro Schüler von 3‘200 CHF angenommen.

Im Falle einer Kantonalisierung sind **weitere Kostenfaktoren** zu beachten, die in obiger Abbildung nicht miteinbezogen wurden, die aber bei einer konkreten Umsetzung ebenfalls zu berücksichtigen wären:

- Investitions- und Desinvestitionskosten von Schulbauten (diese Kosten zeigen sich bereits heute bei der Schulkreisbildung im Rahmen der Sek-I-Reform)
- Kosten der Übernahme von Schulbauten durch den Kanton
- Umgang mit den bestehenden Pensionskassenfehlbeträgen (Ende der 1990er Jahre für die gesamte Volksschule über 150 Mio. CHF)[53]
- Projektkosten für die Umsetzung der Kantonalisierung der Sekundarstufe I.

Diese zusätzlich zu berücksichtigenden Kosten lassen sich am Beispiel der Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Kanton Basel-Landschaft illustrieren. Deswegen widmen sich die folgenden Abschnitte den dortigen Erfahrungen.

4.3 Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft

Mit der Übernahme der Sekundarschulbauten durch den Kanton wird die Kantonalisierung der Sekundarstufe I in Basel-Land voraussichtlich am 1.8.2011 vollständig umgesetzt. Dies nach einem Umsetzungsprozess der 1997 begann. Anhand dieses Fallbeispiels wird die Komplexität eines Trägerschaftswechsels in den folgenden Abschnitten kurz aufgezeigt.[54]

[53] Regierungsrat (2002), Botschaft an den Kantonsrat zur Volksinitiative „Klare Anstellungsverhältnisse“, RRB 1427.

[54] Die folgenden Abschnitte basieren in erster Linie auf Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft. 2010/317. Ergänzend wurden telefonische Gespräche mit Fachpersonen der Stabsstelle Gemeinden, dem Hochbauamt und dem Amt für Volksschulen geführt.

4.3.1 Politischer Prozess

Die Stimmberechtigten haben 1997 in zwei Grundsatzabstimmungen bestimmt, dass der Kanton die Trägerschaft für die Realschulen sowie Eigentum, Finanzierung und Unterhalt aller Sekundarschulbauten übernehmen soll.

Da der Kanton – ausser für die Realschule – bereits zuvor die Trägerschaft (Verantwortung für den Schulbetrieb ohne Schulbauten) für die Sekundarstufe inne hatte und alle Lehrer im Kanton der gleichen Pensionskasse angehören, gestaltete sich die Übernahme der Lehrkräfte relativ einfach. Per 1. August 2003 konnte mit dem in Kraft treten eines neuen Bildungsgesetzes der Trägerschaftswechsel vollzogen werden.

Wesentlich schwieriger gestaltete sich die Kantonalisierung der Sekundarschulbauten. Eine erste Vorlage des Regierungsrates wurde durch den Landrat 2002 nach kontroversen Debatten zurückgewiesen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen der Übernahme der Schulbauten wurde 2005 eine Übergangslösung beschlossen, die eine stärkere finanzielle Beteiligung des Kantons einführte. Für die Erarbeitung der definitiven Lösung wurde eine Projektorganisation mit insgesamt sechs Teilprojekten eingesetzt:[55]

- Festlegung der Sekundarschulstandorte
- Festlegung des Übernahmepreises
- Gebäudeunterhalt
- Bewirtschaftungs- und Abgeltungsmodelle
- Verträge
- Landratsvorlage definitive Lösung

Diese Projektorganisation verfügte über ein Budget von 1.15 Mio. CHF und sollte bis 2008 dem Landrat die eine Vorlage zur Übernahme der Sekundarschulbauten unterbreiten. Infolge zeitlicher Verzögerungen wurde die definitive Lösung erst Anfang 2011 durch den Landrat beschlossen und wird mit Beginn des Schuljahres 2011/2012 umgesetzt.

4.3.2 Wichtige Problemstellungen

Auf einzelne Problemstellungen soll kurz eingegangen werden:

- Wie sich auch im Kanton Solothurn zeigt (vgl. Sek-I-Reform), ist die **Festlegung von Schulstandorten** ein komplexer Prozess. Im Kanton Basel-Landschaft kam erschwerend hinzu, dass die Sekundarstufe I im Hinblick auf die Harmonisierung im Bildungswesen von 4 auf 3 Jahre Dauer reduziert werden und in die Standortplanung einbezogen werden musste.

[55] Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 12.

- Für die **Festlegung des Übernahmepreises** musste eine umfassende Berechnungsmethodik mit mehreren Elementen entwickelt werden: Land, Gebäude, Umgebung, Betriebseinrichtungen und Betriebsinventar. Obwohl angestrebt wurde, jedes Gebäude entweder vollständig dem Kanton zu übertragen oder bei der Gemeinde zu belassen, gibt es auch nach Umsetzung des Eigentumswechsels zahlreiche gegenseitige Einmietungen. Für die Bestimmung der Mietpreise wurde ebenfalls eine eigene Methodik entwickelt. Ausserdem wurden Unterhaltrückstände und –vorsprünge beim Eigentumsübertrag berücksichtigt.[56]
- Im Zuge des Eigentumswechsels mussten auch die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden bzgl. der **Bewirtschaftungs- und Abgeltungsmodelle** neu geregelt werden. Für Unterhalt und Betrieb konnten die betroffenen Gemeinden zwischen zwei Modellen auswählen: Einerseits die Leistungserbringung durch die Gemeinde mit entsprechender Abgeltung des Kantons oder den Übertrag des Personals im Bereich Hauswartung und Reinigung von der Gemeinde an den Kanton.
- Ein eigenes Problemfeld bildete die Nutzung der Gebäude und Anlagen ausserhalb der Schulzeiten. Die Nutzungsrechte der Gemeinden (und ihrer Vereine) sowie die Bestimmungen zur Abgeltung der Nutzung der neu kantonalen Bauten mussten ebenfalls neu ausgehandelt werden.
- Schliesslich zeigten sich die **Verhandlungen** zur Bestimmung der Übernahmepreise zwischen Kanton und Gemeinden als sehr zeitaufwendig.

4.3.3 Finanzielle Auswirkungen

a) Übernahme der Sekundarschulbauten und -anlagen

Vom Kanton Baselland werden insgesamt fast 100 Gebäude mit einer Geschossfläche von 234‘100 m^2 und einem Gebäudeversicherungswert von 603 Mio. CHF übernommen. Die zugehörigen Grundstücke umfassen rund 355‘000 m^2. Die Kosten der Übernahme für den Kanton bzw. die Abgeltung der Gemeinden betragen insgesamt knapp 200 Mio. CHF und wurden nach einer einheitlichen, zusammen mit den Gemeinden entwickelten, Bewertungsmethodik berechnet.[57]

Die Kosten für den Eigentumstransfer setzen sich aus den folgenden Elementen zusammen:

- 88 Mio. CHF für den Restwert der Schulbauten
- 27 Mio. CHF für laufende Projekte
- 85 Mio. CHF für weitere Anlageteile wie Land, Gebäude, Betriebseinrichtungen und Betriebsinventar.

[56] Vgl. für die Details der Berechnungsmethodik, Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 16-21.

[57] Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 25-28.

Daneben rechnet der Kanton in seiner erstmaligen Investitionsplanung für die Sekundarschulbauten mit Kosten für Neu- und Umbauten von rund 4 Mio. CHF pro Jahr (grössere Erneuerungen ab 2019 geplant) und für die Instandsetzung von jährlich rund 5.7 Mio. CHF.[58]

b) Folgekosten

Infolge des Eigentümerwechsels ergibt sich eine neue Kostenstruktur für den Kanton, die aber mit 26 Mio. CHF pro Jahr in ähnlicher Höhe verbleibt. Einerseits entfallen die Unterhaltsbeiträge an die Gemeinden, andererseits fallen Betriebs- und Unterhaltskosten für die nun eigenen Gebäude beim Kanton an. Ausserdem muss der Kanton sein Personal v.a. in der Bau- und Umweltschutzdirektion ausbauen. Einzig aufgrund der unterschiedlichen Abschreibungsregeln zwischen Gemeinden und Kanton entsteht dem Kanton durch höhere Kapitalkosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinskosten) eine deutliche Mehrbelastung.[59]

c) Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden

Die Kantonalisierung der Sekundarstufe I erfolgte für Kanton und Gemeinden kostenneutral:[60]

- Durch den Trägerschaftswechsel der Realschule sind dem Kanton Mehrkosten im Bereich der Lohnkosten entstanden. Diese wurden durch die Streichung der Gemeindeanteile an den Grundstücksgewinn-, Handänderungs- sowie den Erbschafts- und Schenkungssteuern kompensiert.
- Durch die Aufgabenverschiebung sind dem Kanton bei den Realschulbauten Mehrkosten von rund 13 Mio. CHF entstanden. Aus Aufgabenverschiebungen entstehende Mehrkosten der Gemeinden oder des Kantons wurden in Baselland üblicherweise über eine Anpassung des Verteilschlüssels bei den Ergänzungsleistungen (EL) kompensiert. Da die EL-Summe stetig steigt und überdies nichts mit dem Kompensationsgrund zu tun hat, wurden die 13 Mio. CHF als fixe Grösse in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen.

[58] Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 29.

[59] Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 29-33.

[60] Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2010), Übernahme der Sekundarschulbauten und –anlagen durch den Kanton, S. 10.

4.4 Fazit zur Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Kanton Solothurn

In Abbildung 4-4 ist eine Beurteilung der Kantonalisierung der Sekundarstufe I anhand der auch für die übrigen Finanzierungsvarianten dargestellt.

Abbildung 4-4: Beurteilung der Kantonalisierung als Finanzierungsvariante

Kriterium	Bewertung*	Erläuterung
Sicherheit der Finanzierung	**+/-**	Über die Finanzierung der Sekundarstufe I wird nur noch in einem kantonalen Budgetprozess entschieden. Dies hat für die Sicherheit der Finanzierung Vor- und Nachteile (keine Abhängigkeit von der Finanzlage einzelner Gemeinden, dafür aber möglicherweise hoher Spardruck beim Kanton).
Transparenz	**+**	Die Finanzierung aus einer Hand bietet mehr Übersichtlichkeit.
Fiskalische Äquivalenz	**+/-**	Die Sekundarstufe I (bei kleineren Gemeinden oft auch die übrige Volksschule) wird bereits heute gemeindeübergreifend organisiert. Zudem wird mit der Umsetzung der Sek-I-Reform die Konzentration der Schulstandorte weiter vorangetrieben. Es besteht aber gleichermassen ein starkes Bekenntnis dazu, die Schüler einer Region die gleiche Schule besuchen und die Gemeinden sich selbst organisieren zu lassen.[61]
Vollzugstauglichkeit und -aufwand	**+/-**	Nach erfolgter Kantonalisierung ist aufgrund der vereinfachten Strukturen grundsätzlich mit einem geringeren Vollzugsaufwand zu rechnen. Bei einem Trägerschaftswechsel ist allerdings mit erheblichem Aufwand und einem sehr langwierigen Prozess zu rechnen (vgl. BL). Ausserdem müsste eine solch umfassende Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden in der Globalbilanz kompensiert werden.
Vermeidung von Fehlanreizen	**+**	Eine weitere Optimierung der Schulorganisation ist denkbar und könnte durch die Trägerschaft beim Kanton einfacher erreicht werden. Jedenfalls würden die Fehlanreize des heutigen Subventionsmechanismus wegfallen.
Solidarität	**-**	Da die Sekundarstufe bereits mehrheitlich in Zweckverbänden mit entsprechenden Kostenteilern (pro Einwohner) organisiert ist, wird die Solidarität zwischen den Gemeinden durch eine Kantonalisierung nicht vergrössert. Ausserdem werden die Risiken der Kostendynamik nicht mehr zwischen Kanton und Gemeinden geteilt, sondern verbleiben alleine beim Kanton.
Steuerbarkeit, Flexibilität	**+**	Steuerbarkeit und Flexibilität der Finanzierung lassen sich durch Konzentration der Entscheidungsbefugnisse beim Kanton erhöhen.

Legende: **+**: Kriterium wird erfüllt; **+/-**: Kriterium wird nur teilweise erfüllt; **-** Kriterium wird nicht erfüllt. * Bewertung im Vergleich zu den übrigen Finanzierungsmodellen.

[61] Vgl. Regierungsrat des Kantons Solothurn (2006), Änderung des Volksschulgesetzes (als Folge der Reform der Sekundarstufe I) sowie AVK, smt ag (2008), Umsetzung der Reform Sekundarstufe I.

Die Beurteilung der Kantonalisierung zeigt verschiedene Chancen und Risiken dieser Lösung. Insbesondere aus strukturellen Vereinfachungen lassen sich möglicherweise (aus finanzieller Sicht) Verbesserungen erzielen. Bei der Volksschule gebietet das Prinzip der Subsidiarität die Aufgabenerfüllung möglichst nahe am entsprechenden Nutzerkreis (also der Schüler). Aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz ist daher nicht klar, ob die Sekundarstufe I auf Ebene des Kantons oder der Gemeinden anzusiedeln ist.

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.

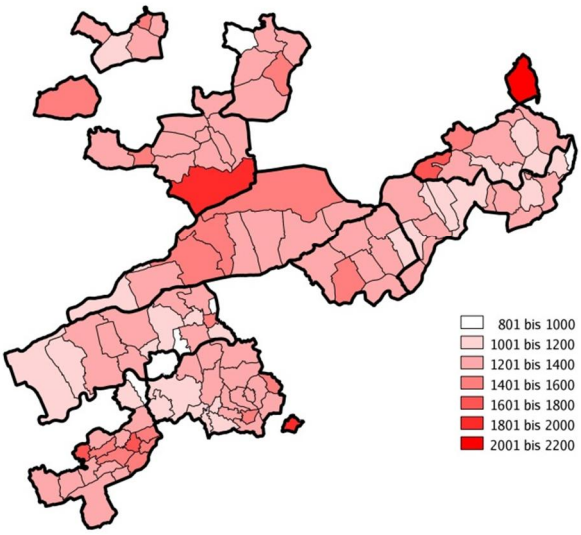
Sollte eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I ernsthaft ins Auge gefasst werden, ist beim Umsetzungsprozess mit **erheblichen Herausforderungen** zu rechnen. Auch ohne einen Transfer der Schulbauten von den Gemeinden zum Kanton und den entsprechenden Abgeltungszahlungen, stellen sich eine Vielzahl von Fragen, die angegangen werden müssten. Bei einem allfälligen Trägerschaftswechsel für die Sekundarstufe I bzw. dem Übergang der Lehrerschaft an den Kanton stellen sich bspw. Fragen nach dem Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden, nach dem Umgang mit den Pensionskassengeldern oder auch nach möglichen Mietzahlungen des Kantons für die Schulbauten der Gemeinden. Die Realisierung einer (Teil-)Kantonaliserung der Sekundarstufe I ist im Zeitrahmen für das Projekt NFA SO nicht denkbar.

5 Anhang A: Kosten im Bildungswesen Volksschule und Kindergarten

Auf den folgenden Karten werden die Kosten pro Gemeinde sowie die verbleibenden Kosten pro Gemeinde nach Staatsbeitrag aufgezeigt.

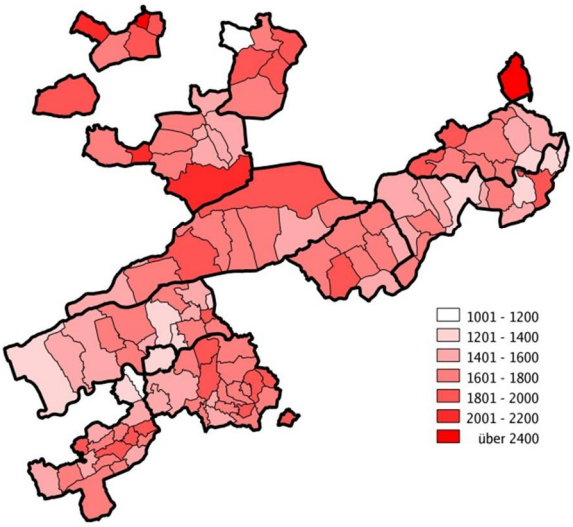
5.1 Kosten pro Gemeinde vor Staatsbeitrag

Abbildung 5-1: Besoldungskosten nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



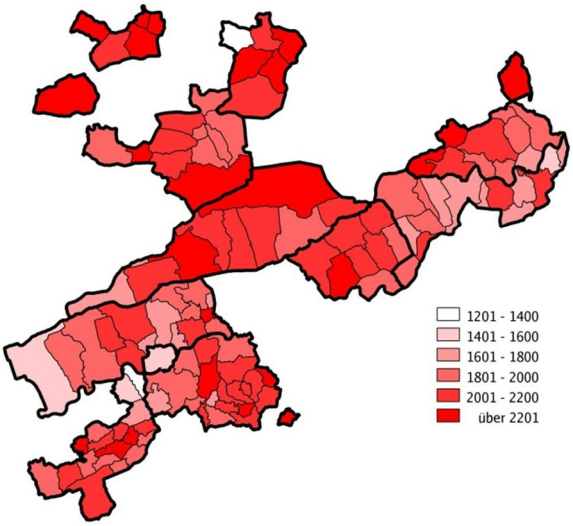
Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 5-2: Betriebskosten nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

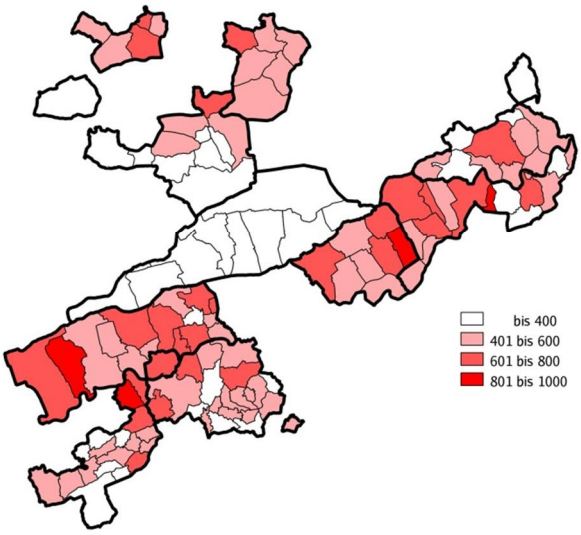
Abbildung 5-3: Vollkosten nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

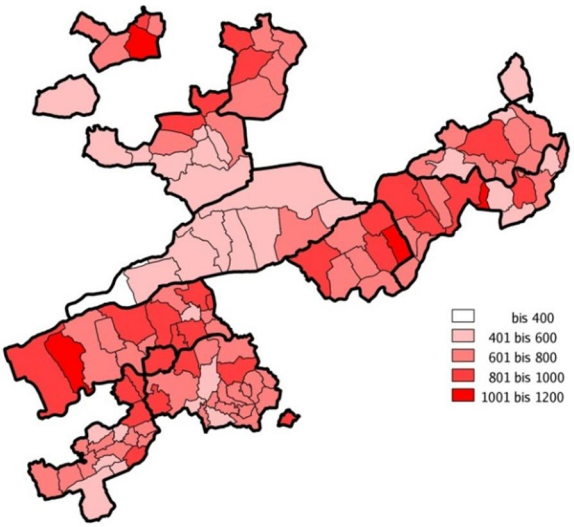
5.2 Kosten pro Gemeinde nach Staatsbeitrag

Abbildung 5-4: Subventionsberechtigte Kosten nach Staatsbeitrag nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



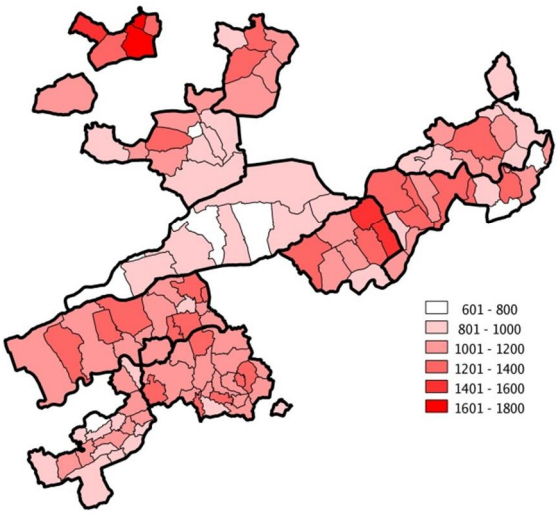
Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 5-5: Besoldungskosten nach Staatsbeitrag nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



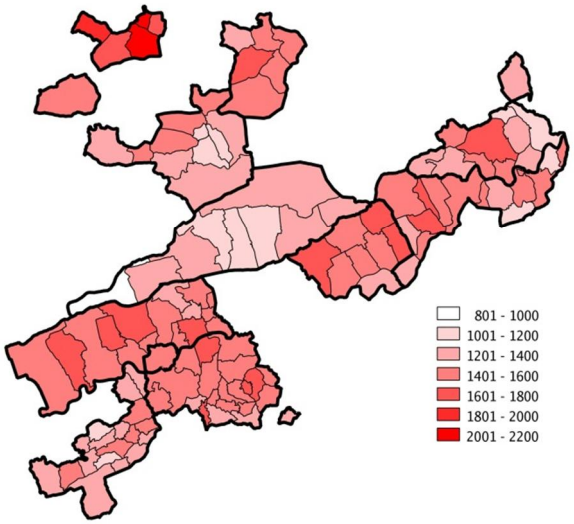
Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 5-6: Betriebskosten nach Staatsbeitrag nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 5-7: Vollkosten nach Staatsbeitrag nach Gemeinde, in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Subventionsberechtigte Kosten 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

5.3 Übersicht indirekter Finanzausgleich

Abbildung 5-8: Übersicht über den indirekten Finanzausgleich, in CHF pro Einwohner

Gemeinde	Klassi-fikation	Subventionsbe-rechtigte Kosten	Besoldungs-kosten	Betriebs-kosten	Voll-kosten	Staats-beitrag	Vollkosten abzgl. Staatsbeitrag
SOLOTHURN							
Solothurn	15	819	982	1'269	1'523	123	1'400
LEBERN							
Balm bei Günsberg	54	1'074	1'288	1'602	1'922	526	1'397
Bellach	50	1'043	1'252	1'685	2'022	553	1'468
Bettlach	15	970	1'164	1'504	1'805	146	1'659
Feldbrunnen-St.Niklaus	15	812	974	1'394	1'673	122	1'552
Flumenthal	48	952	1'143	1'665	1'997	478	1'519
Grenchen	15	838	1'005	1'321	1'585	181	1'404
Günsberg	34	1'009	1'211	1'552	1'862	344	1'517
Hubersdorf	64	1'186	1'423	1'939	2'326	783	1'543
Kammersrohr	15	831	997	1'367	1'641	124	1'513
Langendorf	37	925	1'109	1'454	1'744	332	1'413
Lommiswil	56	1'040	1'248	1'765	2'118	479	1'639
Niederwil	64	947	1'136	1'513	1'816	581	1'237
Oberdorf	43	1'156	1'387	1'727	2'073	442	1'631
Riedholz	33	1'012	1'215	1'679	2'015	370	1'645
Rüttenen	18	908	1'090	1'344	1'613	158	1'455
Selzach	37	1'010	1'211	1'564	1'877	436	1'441
BUCHEGGBERG							
Aetigkofen	75	1'151	1'382	1'658	1'989	823	1'166
Aetingen	39	1'238	1'486	1'559	1'871	576	1'295
Bibern	81	1'129	1'355	1'582	1'898	882	1'018
Biezwil	61	1'046	1'256	1'741	2'089	634	1'455
Brügglen	70	1'334	1'601	1'924	2'309	890	1'419
Gossliwil	78	1'428	1'713	1'939	2'327	1'090	1'236
Hessigkofen	65	1'317	1'581	1'720	2'064	851	1'213
Küttigkofen	66	1'220	1'464	1'806	2'167	742	1'425
Kyburg-Buchegg	70	1'173	1'408	1'643	1'972	723	1'250
Lüsslingen	23	812	975	1'133	1'359	139	1'221
Lüterkofen-Ichertswil	20	1'034	1'241	1'452	1'743	270	1'476
Lüterswil-Gächliwil	48	1'105	1'326	1'592	1'911	532	1'378
Messen	65	1'132	1'358	1'432	1'719	766	1'292
Mühledorf	77	1'288	1'546	1'958	2'349	861	1'484
Nennigkofen	16	954	1'145	1'268	1'522	145	1'377
Schnottwil	60	1'053	1'264	1'534	1'841	607	1'235
Tscheppach	72	1'159	1'390	1'797	2'156	861	1'294
Unterramsern	68	1'033	1'239	1'660	1'992	706	1'291
WASSERAMT							
Aeschi	53	1'058	1'269	1'741	2'089	611	1'477
Biberist	50	929	1'114	1'545	1'854	414	1'440
Bolken	69	1'195	1'434	1'879	2'255	827	1'427
Deitingen	43	1'017	1'220	1'641	1'970	493	1'477
Derendingen	66	1'072	1'286	1'854	2'225	708	1'516

Gemeinde	Klassi-fikation	Subventionsbe-rechtigte Kosten	Besoldungs-kosten	Betriebs-kosten	Voll-kosten	Staats-beitrag	Vollkosten abzgl. Staatsbeitrag
Etziken	50	1'082	1'299	1'811	2'174	560	1'609
Gerlafingen	51	966	1'159	1'626	1'952	574	1'377
Halten	54	1'014	1'216	1'720	2'064	519	1'545
Heinrichswil-Winistorf	68	1'125	1'350	1'753	2'104	733	1'370
Hersiwil	62	1'217	1'461	1'904	2'284	780	1'506
Horriwil	61	1'110	1'331	1'755	2'106	673	1'433
Hüniken	50	1'034	1'241	1'714	2'057	452	1'605
Kriegstetten	27	923	1'108	1'469	1'763	358	1'406
Lohn-Ammannsegg	18	974	1'169	1'476	1'772	182	1'590
Luterbach	57	1'001	1'201	1'802	2'163	527	1'635
Obergerlafingen	54	885	1'062	1'724	2'069	382	1'687
Oekingen	52	1'005	1'205	1'690	2'028	530	1'498
Recherswil	55	930	1'116	1'520	1'824	538	1'286
Steinhof	85	1'557	1'868	1'991	2'389	1'058	1'326
Subingen	62	1'145	1'374	1'707	2'049	521	1'528
Zuchwil	42	1'053	1'263	1'625	1'950	436	1'514
THAL							
Aedermannsdorf	84	1'194	1'433	1'742	2'090	969	1'122
Balsthal	62	1'087	1'304	1'581	1'898	690	1'208
Gänsbrunnen	90	979	1'175	1'469	1'763	821	940
Herbetswil	84	1'266	1'520	1'905	2'286	1'018	1'268
Holderbank	70	1'034	1'241	1'667	2'001	723	1'275
Laupersdorf	78	1'150	1'380	1'691	2'029	897	1'132
Matzendorf	79	1'118	1'342	1'709	2'051	882	1'169
Mümliswil-Ramiswil	84	1'300	1'561	1'973	2'367	1'074	1'293
Welschenrohr	81	1'082	1'298	1'790	2'148	850	1'298
GÄU							
Egerkingen	26	1'049	1'259	1'753	2'104	306	1'798
Härkingen	15	985	1'181	1'594	1'912	157	1'756
Kestenholz	59	1'203	1'444	1'884	2'261	711	1'551
Neuendorf	30	1'138	1'365	1'694	2'033	466	1'566
Niederbuchsiten	42	1'079	1'295	1'668	2'002	506	1'496
Oberbuchsiten	48	1'081	1'297	1'688	2'025	558	1'468
Oensingen	36	1'017	1'220	1'676	2'011	405	1'604
Wolfwil	56	1'040	1'248	1'528	1'833	581	1'252
OLTEN							
Boningen	40	1'100	1'321	1'759	2'111	598	1'508
Däniken	15	914	1'097	1'366	1'640	148	1'491
Dulliken	71	1'118	1'342	1'769	2'123	797	1'326
Eppenberg-Wöschnau	27	762	915	1'395	1'674	198	1'477
Fulenbach	60	1'039	1'247	1'626	1'951	605	1'345
Gretzenbach	59	1'147	1'376	1'819	2'183	704	1'479
Gunzgen	47	948	1'137	1'447	1'736	454	1'282
Hägendorf	28	1'003	1'204	1'550	1'861	330	1'531
Kappel bei Olten	30	1'032	1'238	1'648	1'977	258	1'719
Olten	15	870	1'044	1'351	1'621	131	1'490

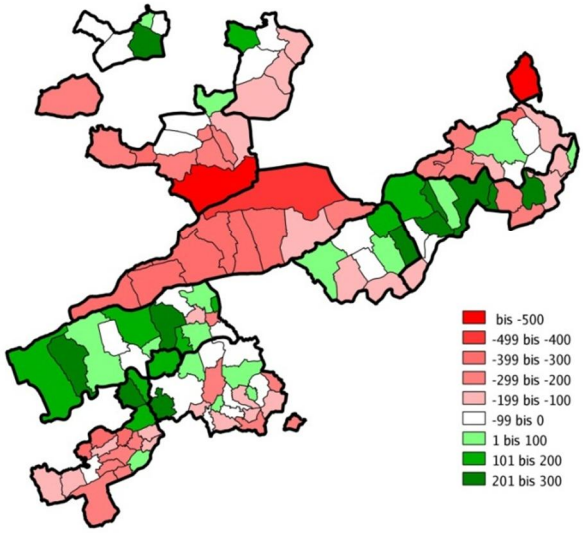
Gemeinde	Klassi-fikation	Subventionsbe-rechtigte Kosten	Besoldungs-kosten	Betriebs-kosten	Voll-kosten	Staats-beitrag	Vollkosten abzgl. Staatsbeitrag
Rickenbach	15	921	1'105	1'538	1'845	138	1'706
Schönenwerd	51	891	1'069	1'317	1'580	528	1'052
Starrkirch-Wil	15	1'005	1'207	1'429	1'714	151	1'564
Walterswil	75	1'086	1'303	1'451	1'741	705	1'036
Wangen bei Olten	35	907	1'089	1'447	1'737	327	1'410
GÖSGEN							
Erlinsbach (SO)	64	1'086	1'304	1'512	1'814	656	1'157
Hauenstein-Ifenthal	77	1'340	1'608	1'857	2'228	936	1'290
Kienberg	88	1'723	2'068	2'334	2'800	1'483	1'319
Lostorf	44	1'078	1'294	1'711	2'053	443	1'610
Niedergösgen	40	951	1'141	1'379	1'655	432	1'223
Obergösgen	53	929	1'114	1'634	1'961	466	1'495
Rohr	71	1'013	1'216	1'634	1'960	780	1'185
Stüsslingen	50	966	1'160	1'554	1'865	498	1'367
Trimbach	71	1'095	1'314	1'678	2'014	742	1'272
Winznau	53	991	1'189	1'649	1'979	545	1'433
Wisen	72	1'250	1'500	1'942	2'330	867	1'462
DORNECK							
Bättwil	55	1'197	1'436	2'274	2'728	577	2'152
Büren	67	1'225	1'470	1'976	2'371	794	1'577
Dornach	15	767	921	1'108	1'330	115	1'215
Gempen	53	1'072	1'286	1'747	2'097	540	1'557
Hochwald	53	1'157	1'388	1'945	2'334	587	1'747
Hofstetten-Flüh	22	1'053	1'264	1'899	2'279	255	2'025
Metzerlen	53	960	1'152	1'736	2'083	454	1'629
Nuglar-St.Pantaleon	62	1'156	1'387	1'860	2'231	685	1'546
Rodersdorf	54	1'130	1'357	2'036	2'443	600	1'843
Seewen	56	1'115	1'338	1'731	2'077	652	1'426
Witterswil	55	1'108	1'329	1'950	2'340	568	1'773
THIERSTEIN							
Bärschwil	60	1'019	1'223	1'637	1'964	660	1'305
Beinwil	90	1'520	1'824	2'171	2'606	1'336	1'269
Breitenbach	49	1'150	1'380	1'672	2'006	569	1'437
Büsserach	47	1'063	1'275	1'715	2'057	506	1'552
Erschwil	67	1'112	1'335	1'748	2'097	742	1'356
Fehren	65	1'118	1'342	1'517	1'820	747	1'075
Grindel	71	1'269	1'522	2'022	2'427	941	1'485
Himmelried	38	1'030	1'236	1'582	1'898	390	1'507
Kleinlützel	76	1'225	1'470	1'962	2'354	883	1'472
Meltingen	70	1'098	1'318	1'569	1'883	741	1'142
Nunningen	54	1'079	1'295	1'528	1'834	603	1'231
Zullwil	68	1'015	1'218	1'565	1'878	705	1'173

Quelle: Berechnungen Ecoplan auf Basis Zahlen AVK und Gemeindefinanzstatistik. Zahlen jeweils im 3-Jahres-Durchschnitt 2007-2009 (subventionsberechtigte Kosten ausser Lehrerbesoldung) bzw. 2006-2008 (Klassifikation, Lehrerbesoldung, Gemeindefinanzstatistik). Es handelt sich um approximative Schätzungen der Kosten; für die Definition der Kostenkategorien vgl. Abschnitt 2.2.2, ab S. 20.

6 Anhang B: Ergebnisse Modellberechnungen

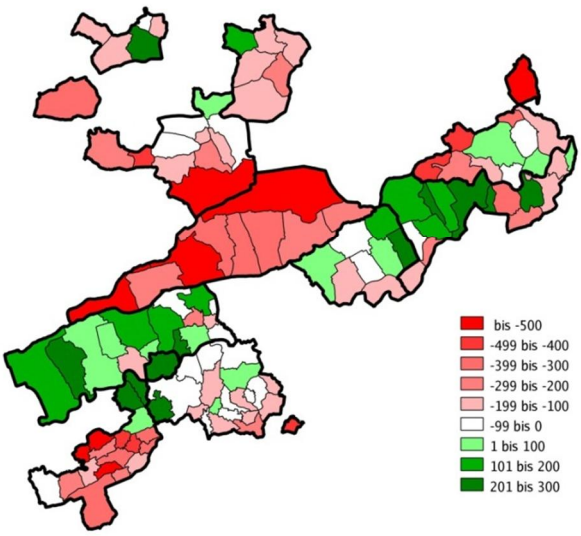
6.1 Modellvergleich: Veränderung des Kantonsbeitrags

Abbildung 6-1: Modell 1A: Fixer prozentualer Kantonsanteil mit Ausgleich zwischen den Gemeinden vs. indirekter Finanzausgleich, Veränderung in CHF pro Einwohner



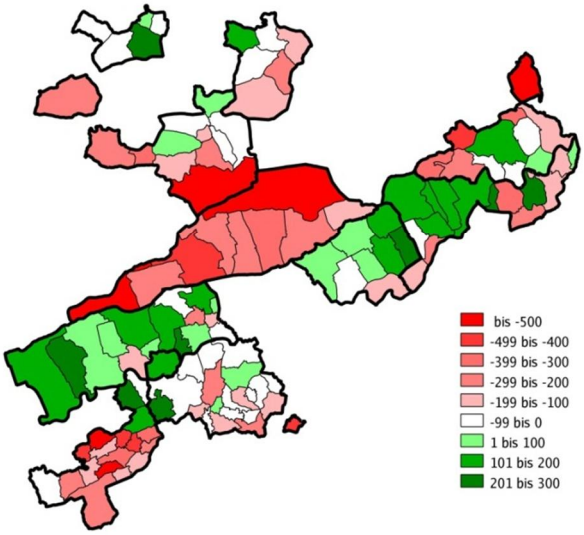
Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 6-2: Modell 2: Schülerpauschale vs. indirekter Finanzausgleich, Veränderung in CHF pro Einwohner



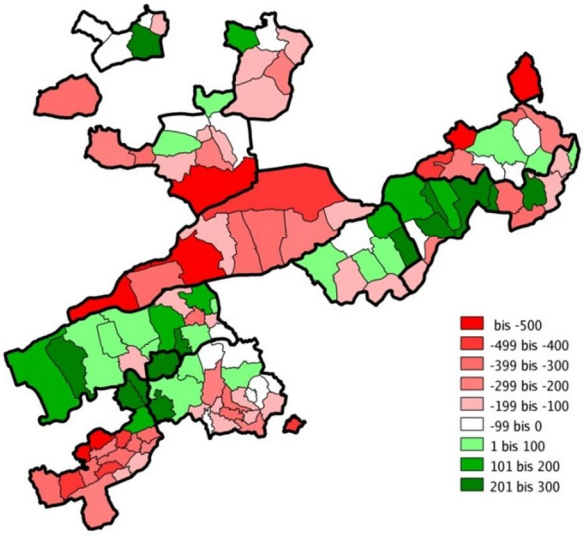
Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 6-3: Modell 2A: Schülerpauschale mit Ausgleichsindex vs. indirekter Finanzausgleich, Veränderung in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

Abbildung 6-4: Modell 3: Lektionenpauschale vs. indirekter Finanzausgleich, Veränderung in CHF pro Einwohner



Quelle: Berechnungen Ecoplan, grafische Darstellung AGEM, auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

6.2 Modellvergleich: Kantonsbeiträge pro Gemeinde

Abbildung 6-5: Vergleich der Staatsbeiträge pro Gemeinde, in CHF pro Einwohner

Gemeinde	Referenzfall	Modell 1	Modell 1a	Modell2	Modell 2a	Modell3
SOLOTHURN						
Solothurn	123	358	307	340	292	336
LEBERN						
Balm bei Günsberg	526	470	491	466	506	395
Bellach	553	456	469	431	419	426
Bettlach	146	424	416	425	423	407
Feldbrunnen-St.Niklaus	122	355	303	336	329	377
Flumenthal	478	417	403	433	445	436
Grenchen	181	366	321	352	308	333
Günsberg	344	441	444	469	500	506
Hubersdorf	783	519	571	594	621	632
Kammersrohr	124	363	316	124	140	132
Langendorf	332	404	383	412	401	386
Lommiswil	479	455	467	485	516	517
Niederwil	581	414	399	293	307	281
Oberdorf	442	506	550	555	605	525
Riedholz	370	443	447	399	409	429
Rüttenen	158	397	372	347	350	335
Selzach	436	442	445	494	518	528
BUCHEGGBERG						
Aetigkofen	823	504	546	310	299	332
Aetingen	576	542	609	393	399	426
Bibern	882	494	530	343	362	368
Biezwil	634	458	471	355	369	178
Brügglen	890	584	678	463	477	491
Gossliwil	1'090	625	745	541	597	579
Hessigkofen	851	576	666	594	702	630
Küttigkofen	742	534	596	407	408	436
Kyburg-Buchegg	723	513	562	420	455	448
Lüsslingen	139	355	303	424	459	401
Lüterkofen-Ichertswil	270	452	462	362	372	384
Lüterswil-Gächliwil	532	484	513	339	340	216
Messen	766	495	533	451	546	505
Mühledorf	861	563	645	522	553	558
Nennigkofen	145	417	405	411	441	394
Schnottwil	607	461	476	508	560	248
Tscheppach	861	507	552	386	401	405
Unterramsern	706	452	461	491	517	553
WASSERAMT						
Aeschi	611	463	479	429	429	462
Biberist	414	406	386	407	392	415
Bolken	827	523	578	693	801	758
Deitingen	493	445	450	457	475	482
Derendingen	708	469	489	512	507	480

Gemeinde	Referenzfall	Modell 1	Modell 1a	Modell2	Modell 2a	Modell3
Etziken	560	473	497	464	483	505
Gerlafingen	574	423	413	403	403	400
Halten	519	443	448	479	507	212
Heinrichswil-Winistorf	733	492	528	448	469	490
Hersiwil	780	533	594	605	684	648
Horriwil	673	485	516	522	568	545
Hüniken	452	452	462	385	403	424
Kriegstetten	358	404	383	369	363	174
Lohn-Ammannsegg	182	426	419	452	460	452
Luterbach	527	438	438	458	459	441
Obergerlafingen	382	387	355	346	347	348
Oekingen	530	439	441	443	475	189
Recherswil	538	407	387	416	420	421
Steinhof	1'058	681	838	561	604	604
Subingen	521	501	542	543	574	546
Zuchwil	436	461	476	422	396	448
THAL						
Aedermannsdorf	969	522	577	668	755	796
Balsthal	690	475	500	438	434	430
Gänsbrunnen	821	428	423	184	237	186
Herbetswil	1'018	554	629	509	594	507
Holderbank	723	452	462	502	558	623
Laupersdorf	897	503	546	501	556	500
Matzendorf	882	489	523	582	630	569
Mümliswil-Ramiswil	1'074	569	654	493	542	576
Welschenrohr	850	473	496	551	591	518
GÄU						
Egerkingen	306	459	473	463	470	446
Härkingen	157	431	427	418	424	389
Kestenholz	711	526	584	564	618	566
Neuendorf	466	498	537	542	593	513
Niederbuchsiten	506	472	494	505	523	512
Oberbuchsiten	558	473	496	527	561	475
Oensingen	405	445	450	430	424	430
Wolfwil	581	455	467	417	425	418
OLTEN						
Boningen	598	481	510	315	332	317
Däniken	148	400	376	368	362	383
Dulliken	797	489	523	480	480	481
Eppenberg-Wöschnau	198	333	267	259	233	251
Fulenbach	605	455	466	462	480	463
Gretzenbach	704	502	543	521	553	523
Gunzgen	454	415	400	432	440	425
Hägendorf	330	439	440	460	461	441
Kappel bei Olten	258	452	461	456	456	470
Olten	131	381	344	377	322	389
Rickenbach	138	403	381	348	337	398
Schönenwerd	528	390	359	403	390	392
Starrkirch-Wil	151	440	442	412	438	375

Gemeinde	Referenzfall	Modell 1	Modell 1a	Modell2	Modell 2a	Modell3
Walterswil	705	475	499	448	467	380
Wangen bei Olten	327	397	371	437	433	434
GÖSGEN						
Erlinsbach (SO)	656	475	500	459	468	383
Hauenstein-Ifenthal	936	586	682	489	586	447
Kienberg	1'483	754	957	395	437	494
Lostorf	443	472	494	518	547	515
Niedergösgen	432	416	403	441	441	505
Obergösgen	466	406	386	388	385	406
Rohr	780	443	447	412	480	417
Stüsslingen	498	423	414	439	466	445
Trimbach	742	479	506	470	458	487
Winznau	545	434	431	439	449	463
Wisen	867	547	617	394	436	356
DORNECK						
Bättwil	577	524	579	527	585	556
Büren	794	536	600	524	593	515
Dornach	115	336	270	298	292	315
Gempen	540	469	489	420	466	453
Hochwald	587	506	550	458	499	487
Hofstetten-Flüh	255	461	476	460	475	469
Metzerlen	454	420	409	354	361	410
Nuglar-St.Pantaleon	685	506	550	488	521	546
Rodersdorf	600	495	531	487	531	516
Seewen	652	488	520	488	542	474
Witterswil	568	485	515	443	476	469
THIERSTEIN						
Bärschwil	660	446	452	426	443	420
Beinwil	1'336	665	811	500	614	656
Breitenbach	569	503	545	532	550	533
Büsserach	506	465	483	500	532	509
Erschwil	742	487	518	559	606	555
Fehren	747	489	523	552	623	573
Grindel	941	555	631	526	552	578
Himmelried	390	451	459	393	396	442
Kleinlützel	883	536	600	573	646	582
Meltingen	741	480	508	495	532	516
Nunningen	603	472	495	520	556	528
Zullwil	705	444	448	538	621	567

Quelle: Berechnungen Ecoplan auf Basis Daten AVK. Kantonsbeiträge 2007-2009 (Ausnahmen: Besoldung Volksschule 2006-2008, Schulleitungen Planzahlen 2011).

7 Anhang C: Ausgleichsindex

Abbildung 7-1: Übersicht über den Ausgleichsindex pro Gemeinde

Gemeinde	Index	Gemeinde	Index	Gemeinde	Index
SOLOTHURN		Etziken	1.22	Olten	1.00
Solothurn	1.00	Gerlafingen	1.17	Rickenbach	1.13
LEBERN		Halten	1.24	Schönenwerd	1.13
Balm bei Günsberg	1.27	Heinrichswil-Winistorf	1.23	Starrkirch-Wil	1.24
Bellach	1.14	Hersiwil	1.32	Walterswil	1.22
Bettlach	1.16	Horriwil	1.27	Wangen bei Olten	1.16
Feldbrunnen-St.Niklaus	1.14	Hüniken	1.22	GÖSGEN	
Flumenthal	1.20	Kriegstetten	1.15	Erlinsbach (SO)	1.19
Grenchen	1.02	Lohn-Ammannsegg	1.19	Hauenstein-Ifenthal	1.40
Günsberg	1.25	Luterbach	1.17	Kienberg	1.29
Hubersdorf	1.22	Obergerlafingen	1.17	Lostorf	1.23
Kammersrohr	1.32	Oekingen	1.25	Niedergösgen	1.17
Langendorf	1.14	Recherswil	1.18	Obergösgen	1.16
Lommiswil	1.24	Steinhof	1.26	Rohr	1.36
Niederwil	1.23	Subingen	1.24	Stüsslingen	1.24
Oberdorf	1.27	Zuchwil	1.10	Trimbach	1.14
Riedholz	1.20	THAL		Winznau	1.19
Rüttenen	1.18	Aedermannsdorf	1.32	Wisen	1.29
Selzach	1.23	Balsthal	1.16	DORNECK	
BUCHEGGBERG		Gänsbrunnen	1.50	Bättwil	1.30
Aetigkofen	1.13	Herbetswil	1.37	Büren	1.32
Aetingen	1.19	Holderbank	1.30	Dornach	1.15
Bibern	1.24	Laupersdorf	1.30	Gempen	1.30
Biezwil	1.22	Matzendorf	1.27	Hochwald	1.27
Brügglen	1.21	Mümliswil-Ramiswil	1.28	Hofstetten-Flüh	1.21
Gossliwil	1.29	Welschenrohr	1.26	Metzerlen	1.19
Hessigkofen	1.38	GÄU		Nuglar-St.Pantaleon	1.25
Küttigkofen	1.17	Egerkingen	1.19	Rodersdorf	1.27
Kyburg-Buchegg	1.27	Härkingen	1.19	Seewen	1.30
Lüsslingen	1.26	Kestenholz	1.28	Witterswil	1.26
Lüterkofen-Ichertswil	1.20	Neuendorf	1.28	THIERSTEIN	
Lüterswil-Gächliwil	1.17	Niederbuchsiten	1.21	Bärschwil	1.22
Messen	1.41	Oberbuchsiten	1.24	Beinwil	1.44
Mühledorf	1.24	Oensingen	1.15	Breitenbach	1.21
Nennigkofen	1.25	Wolfwil	1.19	Büsserach	1.24
Schnottwil	1.29	OLTEN		Erschwil	1.27
Tscheppach	1.22	Däniken	1.15	Fehren	1.32
Unterramsern	1.23	Dulliken	1.17	Grindel	1.23
WASSERAMT		Eppenberg-Wöschnau	1.05	Himmelried	1.18
Aeschi	1.17	Fulenbach	1.22	Kleinlützel	1.32
Biberist	1.13	Gretzenbach	1.24	Meltingen	1.26
Bolken	1.35	Gunzgen	1.19	Nunningen	1.25
Deitingen	1.21	Hägendorf	1.17	Zullwil	1.35
Derendingen	1.16	Kappel bei Olten	1.17		

Abbildung 7-2: Regressionsgleichung (Basis für Indexberechnung)

Lineare Regression					Number of obs	113
					F(3, 109)	38.44
					Prob > F	0
					R-squared	0.3667
					Root MSE	158.83
Betriebskosten pro Kopf (Bev)	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Schülderdichte (Schüler pro Bev)	4982.41	657.27	7.58	0.00	3679.72	6285.10
Anzahl Schüler	-0.17	0.05	-3.31	0.00	-0.28	-0.07
Fläche pro Kopf	60.43	29.31	2.06	0.04	2.34	118.53
Konstante	1143.32	72.95	15.67	0.00	998.74	1287.90

Bemerkung: Schätzung ohne die Gemeinden Küttigkofen, Lüsslingen, Bättwil, Fehren, Zullwil, Hessigkofen, Gänsbrunnen, Beinwil, Kammersrohr (Ausreisser in einzelnen Variablen); bei der Berechnung der Indexwerte wurden diese Gemeinden jedoch berücksichtigt.

8 Anhang D: Karte Kanton Solothurn

Literaturverzeichnis

Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)
Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen, IFF - Institut für Finanzwirtschaft.

AVK Amt für Volksschule und Kindergarten des Kantons Solothurn (2006)
Subventionen „Schülerpauschalmodell“. Voruntersuchung und Konzeption. Solothurn. Version 1.3, per 31.5.2006.

AVK Amt für Volksschule und Kindergarten, smt ag (2008)
Umsetzung der Reform Sekundarstufe I. Anforderungen an die Schulkreisbildung. Faktenblatt.

AVK Amt für Volksschule und Kindergarten (2010)
Stundentafel für die Volksschule 2010/2011.

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 (2010)
Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013). Schlussbericht Vorstudie. Bern.

EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)
Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem. NFA Faktenblatt 1.

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).

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 (2010)
Gemeindefinanzstatistik. Online im Internet: http://gefin.so.ch/ (24.2. 2011).

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.

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 (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.

Stebler Pia (1998)
Kostenschätzung Kantonalisierung der Oberstufe. Eine Hochrechnung aufgrund der gegenwärtigen Datenlage. Solothurn.