

# Regierungsratsbeschluss

vom 1. Juni 2010

Nr. 2010/968

KR.Nr. A 195/2009 (DDI)

## **Auftrag Irene Froelicher (FdP, Lommiswil): Änderung Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden (04.11.2009); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird aufgefordert die Gesetzgebung insbesondere die Sozialgesetzgebung (§ 55 Abs. 6) auf den frühest möglichen Termin so abzuändern, dass der Lastenausgleich Soziales unter den Einwohnergemeinden nach deren Leistungsfähigkeit, d.h. entsprechend dem Staatssteueraufkommen der jeweiligen Gemeinde erfolgt.

### **2. Begründung**

In den letzten Jahren sind die Sozialkosten ausserordentlich stark angestiegen. Da der Kostenverteiler mit der Inkraftsetzung des Sozialgesetzes auf den 01.01.2008 entsprechend der Wohnbevölkerung der Gemeinden erfolgt, werden die Folgen für finanzschwache Gemeinden zu einer immer grösseren und im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit unverhältnismässigen Belastung.

Die Folgen davon:

- Der sonst schon kleine Handlungsspielraum vieler Gemeinden wird so stark eingeschränkt, dass selbst Steuererhöhungen keine merkliche Entlastung bringen.
- Die Schere der unterschiedlichen Steuerbelastungen wird dadurch noch grösser.
- Der Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden wirkt nur noch sehr marginal, da die Belastungen des Lastenausgleichs Soziales ungleich grösser sind.

Folgende Gründe sprechen für einen Lastenausgleich entsprechend dem Staatssteueraufkommen:

- Auch bei guter Haushaltsführung haben viele Gemeinden keine Chance die stark ansteigenden Belastungen aus dem Sozialbereich zu kompensieren. Das Staatssteueraufkommen pro Einwohner/in beträgt gemäss Finanzstatistik 2006 in Gänsbrunnen Fr. 794, dasjenige in Kammerrohr Fr. 10'341.
- Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs ist zu bescheiden und erreicht das Ziel nicht mehr. Mehr finanzielle Gerechtigkeit unter den Gemeinden ist nur möglich mit einer Änderung des Lastenausgleichs Soziales.
- Es entspricht nicht einer solidarischen Gemeinschaft (hier unter den Einwohnergemeinden), solch grosse Belastungen nach der Einwohnerzahl zu verteilen. Die Steuern werden auch nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben und es käme wohl niemandem in den Sinn, hier die blosse Kopfsteuer einzuführen. Vor allem in den kleineren und finanzschwachen Gemeinden wächst der Unmut.
- Es ist nötig, dass möglichst schnell eine Änderung der heutigen Regelung erfolgt. Dies ist mit dem vorliegenden Auftrag möglich. Die Überarbeitung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden hat zwar begonnen, bis aber eine mehrheitsfähige Vorlage zur Abstimmung kommt, wird es noch einige Zeit dauern und ob diese dann vom Stimmvolk angenommen wird und die nötige Entlastung für die finanzschwachen Gemeinden bringen wird, ist noch sehr ungewiss. Durch diese neue Berechnung wird der Druck, den Finanzausgleich mög-

lichst schnell zu ändern, genommen und man hätte Zeit, diesen möglichst umfassend zu revidieren.

Die beigelegte Modellrechnung basiert auf den Zahlen der Finanzstatistik von 2006 und geht von der Annahme aus, wonach jede Gemeinde im Durchschnitt aus dem Bereich der sozialen Wohlfahrt eine Belastung pro Einwohner von Fr. 500 zu tragen hat. Davon wird eine Gewichtung mit dem anteiligen Steueraufkommen (bezogen auf das Total des Staatssteueraufkommens der Gesamtheit der Einwohnergemeinden) vorgenommen. Anschliessend wird der Anteil der jeweiligen Gemeinden an den Sozialkosten mit dem Steueraufkommensanteil gewichtet.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Es ist unbestritten, dass die Kosten im sozialen Bereich sowohl auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene angestiegen sind. Sowohl mit dem Gesetz Aufgabenreform soziale Sicherheit (GASS) als auch mit dem neuen Sozialgesetz wurden die Mehraufwendungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden kostenneutral umgesetzt.

Mehrjahresvergleiche sind jedoch innerkantonal kaum mehr aussagekräftig darzustellen, da vor allem die Kostenneutralität unterschiedliche Sozialleistungen ansteigen oder senken liess. So hatte diese Kostenneutralität zum Beispiel zur Folge, dass zwar die Aufwendungen der Sozialhilfe in einem ersten Schritt für die Einwohnergemeinden anstiegen, dafür aber hatten die Einwohnergemeinden keine Beiträge mehr an die AHV und IV zu leisten. Mit dem Sozialgesetz wiederum wurden in einem zweiten Schritt die Pflegekostenbeiträge von der Sozialhilfe zur Ergänzungsleistung AHV transformiert und die Massnahmenvollzugskosten kantonalisiert, was die Sozialhilfe wiederum um nahezu 18 Mio. Franken entlastete. Als Kompensation wurden die Einwohnergemeinden dafür bei den Ergänzungsleistungen insgesamt wieder entsprechend mehr belastet. Auch die NFA Bund-Kantone verschob die Belastung bei den Sozialleistungen, wobei es gelang, auch diese Auswirkungen innerkantonal kostenneutral umzusetzen.

Im konkreten Fall geht es aber nicht um die Lastenverteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden - diese Diskussion ist im Rahmen der sozialen Sicherheit vorerst erschöpft - sondern um den interkommunalen Lastenausgleich. Hier rufen wir in Erinnerung, dass gerade mit dem neuen Sozialgesetz die "Pro-Kopf-Verteilung von Sozialleistungen nach § 55 Sozialgesetz unter den Einwohnergemeinden bewusst angestrebt wurde, um eine vergleichbare Basis für die folgende Revision des direkten Finanzausgleiches herbeizuführen.

Wir legen dabei Wert auf die Feststellung, dass es den Unterzeichnenden des Vorstosses nicht nur um die Leistungen der Sozialhilfe geht, sondern um die gesamten kommunalen Sozialleistungen nach Sozialgesetz, nämlich

- kommunale Beiträge an die Ergänzungsleistungen;
- Beiträge an die interinstitutionelle Zusammenarbeit;
- Alimentenbevorschussung;
- Arbeitslosenhilfe, soweit sie nicht über die ALV finanziert werden;
- Suchthilfe;
- Sozialhilfe;
- Verwaltungskosten der Sozialregionen.

Bereits im Jahr 2004 wurde das damals teilrevidierte Finanzausgleichsgesetz gleichzeitig mit der Abschaffung des Selbstbehaltes im Lastenausgleich Sozialhilfe in Kraft gesetzt. Mitentscheidend war damals auch eine sogenannt indirekte Abgeltung von sozialen "Zentrumslasten" grösserer Einwohnergemeinden. Seither wurde das Finanzausgleichsvolumen - gemäss Zielsetzung der damaligen Revisionsvorlage - im direkten Finanzausgleich um netto 3 Mio. Franken auf 15,0 Mio. Franken erhöht.

Die Analyse zeigt, dass sich die drei Ausgleichssysteme dieses Finanz- und Lastenausgleichs für die finanzschwachen Gemeinden positiv auswirken, und zwar trotz der gestiegenen Mehrbelastungen aus dem sozialen Bereich. Von den 21 finanzschwächsten Gemeinden erfolgt in der Summe aller drei Ausgleichssysteme eine substantielle Entlastungswirkung im Umfang von 17,9% bis 143,3% des jeweiligen Staatsteueraufkommens<sup>1</sup>.

Wir haben im Jahr 2006 beantragt, den parlamentarischen Vorstoss vom Juni 2006 zur „Neugestaltung des Finanzausgleichs“ erheblich zu erklären (KRB Nr. A86/2006 vom Januar 2007). Dies erfolgte unter der Voraussetzung, dass eine solche Reform in der Legislatur 2009-2013 in Angriff genommen wird (die letzte Revision wurde erst im Jahr 2004 in Kraft gesetzt) und dass sich die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs an der Methodik der NFA des Bundes orientiert (Inkraftsetzung 2008).

Mit der Einführung eines nach Finanzkraft abgestuften Lastenausgleichs "Soziales" könnte zwar vorerst eine erhebliche Verteilwirkung für eine Vielzahl von "steuerschwachen" Gemeinden erzielt werden. Andererseits würden bei allen Städten und zahlreichen, finanz- wie auch bevölkerungsstarken Gemeinden substantielle Mehrbelastungen bis 15% ihres jeweiligen Staatssteueraufkommens anfallen. Ein zentraler NFA-Grundsatz stellt jedoch die Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich dar, was die Eliminierung sämtlicher nach dem Kriterium der Steuerkraft abgestuften Subventionen bedeutet. Mit der Vermeidung der Verknüpfung von Finanzausgleichssystemen und Subventionen sollen Fehlanreize zu überhöhten Ausgaben vermieden werden.

Wie das Ergebnis aus der uns vorliegenden externen Vorstudie zum neuen Finanz- und Lastenausgleich 2013 zeigt, widerspricht denn auch die heute nach der Steuerkraft – dem "Staatssteueraufkommen der Einwohnergemeinden" abgestufte Subvention an die Lehrerbesoldungen dem NFA-Grundsatz der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich.

Daraus ist zu folgern, dass die mit dem vorliegenden Auftrag geforderte (Wieder-)Einführung von nach Steuerkraft abgestuften Zahlungen im Bereich "Soziales" nicht NFA-kompatibel sein kann. Eine Erheblicherklärung dieses Auftrages würde die Vorarbeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (Aufgabenreform soziale Sicherheit - Neues Sozialgesetz) für einen neuen direkten Finanzausgleich zunichte machen und widerspricht der Zielsetzung für einen neuen Finanzausgleich. Der finanzpolitische "Schnellschuss", der längerfristig mehr Verlierer zurücklässt, als Gewinner schafft, ist auch aus methodischen Gründen abzulehnen.

Wir erachten es als nicht opportun, wenn nun eines der drei Ausgleichsgefässe des Finanz- und Lastenausgleichs - vor der eigentlichen Reform - quasi im "Schnellverfahren" angepasst werden sollte, ohne dabei die gesamte Verteilwirkung auf die jeweiligen Gemeinden (Landgemeinden, Agglomerationsgemeinden oder Städte) in Betracht zu ziehen und ein mögliches Problem gegebenenfalls einfach zu verlagern.

Wie wir bereits anlässlich der Beantwortung verschiedener kantonsrätlicher einschlägiger Vorstösse erklärt haben, so auch in unserer Antwort zum Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Generelle Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden (RRB Nr. 2009/1759 vom 22. September 2009 - KR.Nr. A 098/2009 (VWD)) sind wir bereit, das Reformvorhaben "direkter Finanzausgleich" zügig in die Hand zu nehmen und den ehrgeizigen Zeitplan – innerhalb dieser Legislatur liegt ein Reformvorschlag dem Parlament zur Beratung vor - umzusetzen. Es liegt denn auch ein Schlussbericht der paritätischen Kommission Aufgabenreform 2009 vor; demnach soll bei der Aufgabenreform auf eine Gesamtschau verzichtet werden, da viele Bereiche in den vergangenen Jahren geregelt wurden. Der verbleibende Handlungsbe-

<sup>1</sup> Direkter Finanzausgleich, Indirekter Lastenausgleich Volksschule, Lastenausgleich Sozialhilfe, Datengrundlage Jahre 2007/2008

darf im Bereich Aufgabenreform soll im Rahmen des Projektes zum neuen Finanzausgleich weiterverfolgt werden.

Der Kantonsrat hat zwischenzeitlich diesen Auftrag mit geändertem Wortlaut erheblich erklärt. Der Auftrag von Irene Froelicher soll daher mit dem gleichen geänderten Wortlaut erheblich erklärt werden.

Auch im Sozialbereich sind nämlich unerwünschte Verteilungswirkungen mit der nach NFA konzipierten Neugestaltung des solothurnischen Finanz- und Lastenausgleichs, wie z.B. über eine Erhöhung des Ausgleichsvolumens beim zukünftigen direkten Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) oder allenfalls über einen soziodemographischen Ausgleich aufzufangen. In diesem Zusammenhang braucht es auch – wie wir auch schon festgehalten haben - zweckmässige Gemeindestrukturen, um die Aufgabenerfüllung in den Einwohnergemeinden oder ihren Regionen überhaupt wahrnehmen und finanzieren zu können.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Die gemäss Schlussbericht der paritätischen Kommission Aufgabenreform bezeichneten Aufgabenfelder sollen im Rahmen des Projektes zum neuen Finanz- und Lastenausgleich in der laufenden Legislatur angegangen werden. Es sind alle Finanzströme, insbesondere das Gefäss des direkten Finanzausgleichs, des indirekten Finanzausgleichs im Bildungsbereich und ein ressourcenorientierter Ausgleich im Bereich der sozialen Bedarfsleistungen in die Überlegungen miteinzubeziehen.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Vorberatende Kommission**

Sozial- und Gesundheitskommission

#### **Verteiler**

Departement des Innern  
Amt für soziale Sicherheit (6); CHA, Sozialhilfe und Asyl (3), Ablage, Controlling und Finanzen  
Volkswirtschaftsdepartement  
Amt für Gemeinden  
Aktuarin SOGEKO  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat  
Fachkommission Menschen in sozialen Notlagen (10), Versand durch ASO, Sozialhilfe und Asyl