

# Regierungsratsbeschluss

vom 16. November 2004

Nr. 2004/2324

KR.Nr. M 124/2004 (DBK)

## **Motion Fraktion FdP/JL: Systemänderung Subventionierung Besoldungskosten der Lehrkräfte (23.06.2004; Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Anstelle des bisherigen Systems der Subventionierung der Besoldungskosten der Lehrkräfte soll neu eine Abgeltung über Schülerpauschalen erfolgen. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten, die den Systemwechsel vorsieht und die entsprechenden Gesetzesanpassungen vorschlägt.

### **2. Begründung**

Das heutige System der Lehrerbesoldungssubventionierung gibt keinen Anreiz, dass Gemeinden ihre Schulen optimierter organisieren. Im Gegenteil, Subventionssätze bis zu 90% führen dazu, dass Kleinstschulen trotz möglicher Qualitätseinbusse erhalten bleiben. Die Einführung einer Pro-Kopf-Abgeltung gibt Anreiz, eine Schule mit optimierten Klassen und Pensen zu betreiben.

Dies wäre auch eine Stärkung der Gemeindeautonomie und verbesserte die Zusammenarbeit der kleinen Gemeinden im Schulbereich. Auf den schon heute absehbaren Rückgang der Jahrgangszahlen könnte mit dem Systemwechsel schneller und effizienter reagiert werden.

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

#### **3.1 Aktuelles System der Volksschulsubventionierung**

Basis für die Subventionierung der Volksschule durch den Kanton bilden die §§ 4-6 des Gesetzes über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule<sup>1</sup> (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 8. Dezember 1963, wonach der staatliche Anteil an den gesamten Besoldungskosten aller Einwohnergemeinden und für die Lehrkräfte sämtlicher Schularten und Unterrichtszweige und für die Kindergärtnerinnen 46% beträgt.

Die Höhe des staatlichen Anteiles an den Besoldungskosten der einzelnen Einwohnergemeinden bewegt sich zwischen 15% und 90%.

Der genaue Subventionsanteil pro Einwohnergemeinde<sup>2</sup> (KRB vom 21. September 1988 Verteilungsschlüssel für Lehrerbesoldungskosten) wird im Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbesoldungskosten vom Kantonsrat festgelegt. Dabei sind die Besoldungskosten und das Staatssteueraufkommen der Einwohnergemeinden zu berücksichtigen.

<sup>1</sup> BGS 126.515.851.1

<sup>2</sup> BGS 126.515.855.11

Der Regierungsrat stellt nach Massgabe des Verteilungsschlüssels jedes Jahr die Klassifikation (Subventionsbeitragssatz) der Einwohnergemeinden fest.

Da im Verteilungsschlüssel für die Klassifikation der Subventionsbeitragssatz das Verhältnis von Lehrerbesoldungskosten zu Staatssteueraufkommen pro Einwohnergemeinde zum Ausdruck kommt, werden finanzschwächere Gemeinden höher subventioniert als finanzstarke.

Mit der durch den Regierungsrat alljährlich festgelegten Klassifikation (Subventionsbeitragssatz) kann der Staatsbeitrag (Subvention) auf Basis der von den Einwohnergemeinden abgerechneten Besoldungskosten bestimmt und ausbezahlt werden.

Die von den Einwohnergemeinden gegenüber dem Kanton geltend gemachten subventionsberechtigten Besoldungskosten ergeben sich einerseits aus den durch den Regierungsrat bewilligten Lehrerstellen und den durch das Amt für Volksschule und Kindergarten (AVK) bewilligten Stellvertretungen, Logopädie- und Legasthenietherapiektionen, Assistenzktionen, Lektionen für Deutschzusatzunterricht und Kindergartenpensen. Alle bewilligten subventionsberechtigten Unterrichtsarten sind in der Folge unter dem Begriff "Pensen" zusammengefasst. Die Pensen werden jährlich von den Einwohnergemeinden geplant und dem AVK (für die Kindergartenpensen) bzw. dem Regierungsrat (für die Volksschulpensen) zur Bewilligung beantragt.

Massgebend für die Festlegung der Pensen pro Einwohnergemeinde ist die Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz<sup>1</sup> vom 5. Mai 1970 (VV z VSG), welche für die Volksschule und den Kindergarten die Pensen definierenden Bestimmungen beinhaltet.

### 3.2 Probleme der aktuellen Volksschulsubventionierung

#### 3.2.1 Ineffizienter Prozess der Pensenbewilligung

Das heutige System der Volksschulsubventionierung ist mit grossem administrativen Aufwand für die Einwohnergemeinden und den Kanton verbunden. Jedes subventionsberechtigte Pensum ist beim Kanton zu beantragen, zu prüfen und bewilligen zu lassen.

Da die Pensenbewilligungsanträge der Schulbehörden sich aus der Schulorganisation ergeben und es verschiedene Schulorganisationsmöglichkeiten gibt, muss das AVK für die Festlegung der Anzahl Pensen pro Einwohnergemeinde jedes Jahr die ganze Schulorganisation überprüfen, um die beantragten Pensen bewilligen zu können. Durch die Sparauflagen des Kantons und den allgemeinen Rückgang der Kinderzahlen wird die Pensenbewilligung zusätzlich erschwert, da die Schulorganisationen jeweils auf Optimierungspotenziale geprüft werden müssen und das bestehende Subventionierungssystem die effiziente Schulorganisation nicht fördert.

Die Einwohnergemeinden und deren Schulbehörden sind durch das zentralistisch organisierte Pensenbewilligungsverfahren in ihrer organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Handlungsfreiheit massiv eingeschränkt, da jedes subventionsberechtigte Pensum (auch einzelne Lektionen) dem Kanton zur Bewilligung vorgelegt werden müssen. Die Ressourcen in den Schulgemeinden können nur im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Bandbreiten pro Schulart auf dem Bewilligungsweg organisiert werden. Die schulartenübergreifende Planung der Lehrerpensen ist nicht möglich, was den Schulgemeinden die Flexibilität zur lokalen und bedarfsorientierten Ressourcenorganisation nimmt. Das AVK muss vielfach Pensengesuche abweisen, da die Abteilungsgrössen nicht eingehalten oder die Voraussetzungen für die Bewilligung angesichts der Sparauflagen nicht ausreichen, obwohl die Schulgemeinde die Mehrkosten in der einen Schulart durch Einsparungen in einer anderen Schulart nachweisen kann. Je genauer die Pensenbewilligungen infolge Kostendruck geprüft werden müssen, umso höher wird der Anspruch die Pensenbewilligung kantonsweit einheitlich umzusetzen. Dieser Anspruch überfordert die zentrali-

<sup>1</sup> BGS 413.121.1

stisch organisierte Pensenbewilligungsadministration mehrfach. Zum einen steigt der Aufwand für die Prüfung und Bewilligung an und zum andern verschiebt sich die Organisation der Schule mehr und mehr in die kantonale Administration, um das restriktive Regime der Pensenbewilligung kantonsweit einheitlich durchzusetzen. Dieser planwirtschaftliche Ansatz geht an der lokalen Organisationskompetenz vorbei und trägt den lokalen spezifischen Schulbedürfnissen in Sachen Ressourcenorganisation in keiner Weise Rechnung. Vielmehr akzentuiert sich die ganze Schulorganisation auf den Planungsantrag der Schulbehörde an den Kanton und die folgenden Planungsprüfungen und Gespräche zwischen Schulbehörde und AVK, was sehr ineffizient- und doppelspurig ist, da vom AVK die lokale Planung nochmals "geplant", vielfach korrigiert und dann erst dem Regierungsrat zur Bewilligung vorgelegt werden kann.

### 3.2.2 Inputorientierte Subventionierung

Da die Volksschulsubventionierung die Pensen und die daraus resultierenden Lehrerbesoldungskosten als Bestimmungsgrösse für die absoluten Staatsbeiträge berücksichtigt, besteht systembedingt die Gefahr der Kostenmaximierung. Je höher die Lehrerbesoldungskosten umso höher die Subventionen. Die Gefahr der Kostenmaximierung akzentuiert sich noch, je höher der relative Beitragsatz pro Gemeinde (Klassifikation gem. Verteilungsschlüssel) liegt. Angesichts der rückläufigen Kinderzahlen in der Volksschule stellt sich für jede Gemeinde die Frage, wie der bestehende Lehrkörper organisiert werden soll. Weil die Lehrerstellen in Abhängigkeit von der Schulorganisation aus der Anzahl Abteilungen resultieren und sich die Abteilungen im Rahmen von Bandbreiten (Bsp. Primarschule 16 - 26 Kinder) ergeben, reduzieren sich die Lehrerbesoldungskosten und somit die Staatsbeiträge nicht linear zum Schülerrückgang. Auch führt der Schülerrückgang nicht automatisch zu Schulkooperationsüberlegungen mit andern Schulgemeinden.

Je nach betriebswirtschaftlichem Führungsverständnis der Schulbehörde, der Schulleitung oder des Einwohnergemeinderates, werden Abteilungen im Hinblick auf Kosteneinsparungen angesichts des Kinderrückganges reduziert oder es wird versucht, die bestehende Situation so lange wie möglich aufrechtzuerhalten. Das AVK versucht dem durch die restriktive Pensenbewilligungshandhabung entgegenzuwirken, stösst aber gesetzlich wie ressourcenmässig an Grenzen. Organisatorische Veränderungen wie der Zusammenschluss von Schulen werden so verzögert und vielfach wird die lokale Führungsarbeit i. S. Ressourcenmanagement auf den Bewilligungsprozess zwischen Schulbehörde und AVK reduziert (Verteilungskampf) anstatt, proaktiv in eine effiziente Schulorganisation zu fliessen.

### 3.3 Subventionsmaximierung verhindern

Die ökonomischen Grundprinzipien der Output-Maximierung (besten Unterricht bei gegebenen Ressourcen) oder Input-Minimierung (gegebene Unterrichtsziele mit minimalem Aufwand erreichen) werden durch das bestehende System nicht unterstützt. Da die Staatsbeiträge in Abhängigkeit zum Besoldungsvolumen gerechnet werden, besteht für die Subventionsempfänger wenig Anreiz, das Besoldungsvolumen zu optimieren. Je tiefer das Besoldungsvolumen ist, umso tiefer werden die Subventionen ausfallen. Dies kann dazu führen, dass der Fokus der Optimierung weder auf dem Output noch auf dem Input liegt, sondern auf der Subventionsmaximierung.

### 3.4 Historie zum Thema

Am 27. September 1998 wurde die Vorlage "Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes" durch den Solothurner Soverän knapp verworfen. Vor allem in den Bezirken Olten und Gösigen und grösseren Gemeinden des Bezirks Wasseramt fand die Vorlage keine Mehrheit. Die von den Gegnern als zu stark empfundene Belastung der finanzstarken Gemeinden und die vorgeschlagene Neuregelung zu den Lehrerbesoldungssubventionen (u.a. Beitragsabstufung nach Gemeindegrossen, Wegfall des gesetzlich verankerten Anspruchs auf Kantonsbeiträge im Umfang von 46 % der Lehrerbesoldungskosten) dürfte das Abstimmungsresultat entscheidend ne-

gativ beeinflusst haben.

Mit RRB Nr. 2243 vom 2. November 1998 entschieden wir, eine zweite Vorlage ausarbeiten zu lassen.

In der Folge arbeitete eine Arbeitsgruppe Finanzausgleich-Technik, welche aus neun kommunalen Finanzverwaltern und drei Vertretern bzw. Vertreterinnen der kantonalen Verwaltung zusammengesetzt war, weitere Vorschläge aus. Eines der Ziele der Finanzausgleichsvorlage lag in der vollständigen Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs für alle Beiträge und Abgaben zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden. Von allen Finanzströmen mit indirekter Finanzausgleichswirkung stellten die Lehrerbesoldungssubventionen mit rund CHF Mio. 80 jährlich den gewichtigsten Posten dar. Die Arbeitsgruppe räumte deshalb der Erarbeitung einer neuen Lösung im Bereich der Bildungssubventionen hohe Priorität ein. Nach intensiven Beratungen wurden zwei Grundmodelle favorisiert, welche im Verlauf der Projektarbeit differenziert wurden:

Das **Schülerpauschalmodell** orientierte sich nicht an den Lehrerbesoldungskosten wie heute, sondern an der Anzahl der Schüler und Schülerinnen je Gemeinde. Mit der Berücksichtigung von Grössen wie z.B. der Schulstufe, der Klassengrösse oder den fremdsprachigen Schülern und Schülerinnen sollte auf unterschiedliche Kostenstrukturen und auf „kostentreibende“ Faktoren Rücksicht genommen werden. Anstelle der input- wäre eine differenzierte outputorientierte Subventionierung getreten.

Beim **Prozentmodell** bildete die Basis für die Ausrichtung der Bildungssubventionen die Lehrerbesoldungskosten. Der Beitragssatz wäre nicht aufgrund der Finanzkraft einer Gemeinde, sondern aufgrund der Abhängigkeit vom Anteil schulpflichtiger Kinder zur Gesamtbevölkerung einer Gemeinde mit einem „Schülerlastenindex“ festgelegt worden. Mittels Anrechnung eines Sockelbeitrags wäre zudem den höheren Kosten pro Schüler kleiner Gemeinden Rechnung getragen worden.

Leider konnte sich die Fachgruppe auf keines der beiden Modelle einigen. Es wurde empfohlen, den indirekten Finanzausgleich - mit Ausnahme der Regelungen im Bildungsbereich - abzuschaffen. Die Lenkungswirkung der Modelle „Schülerpauschalenmodell“ und „Prozentmodell“ bei den Lehrerbesoldungssubventionen war zwar unbestritten, doch resultiere aus der Abschaffung eine erhebliche Umverteilungswirkung für die Einwohnergemeinden. Um die Chance auf eine erfolgreiche Revision nicht zu schmälern, wurde deshalb auf dieses Element verzichtet und die Diskussion in das Projekt Aufgabenreform im Bildungsbereich verlegt.

Die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wurde daraufhin im Jahr 2002 durch den Kantonsrat bestätigt. Das System der Subventionierung der Volksschule wurde nicht verändert.

### 3.5 Schulleitungen brauchen Handlungsspielraum

Die im Kapitel 3.2 erwähnte Problematik der ineffizienten und zentralistisch organisierten Ressourcenzuordnung und Subventionierung im Volksschulbereich verschärft sich durch Botschaft und Entwurf zur Volksinitiative "Gute Schulen brauchen Führung" zusätzlich. Die Installation von lokalen Schulleitungen bedingt gleichzeitig mehr dezentrale Sach- und Finanzkompetenzen. Der Kanton soll die Einhaltung der Unterrichtsqualität durch Evaluation prüfen und wo nötig, intervenieren, und mittels Staatsbeiträgen die Finanzierung der Volksschule subventionieren. Die Wahrnehmung der Mitfinanzierung über Staatsbeiträge kann aber nicht mehr dadurch erfolgen, dass der Kanton durch das jetzige komplexe Bewilligungssystem den Schulleitungen die unternehmerische Handlungsfreiheit vor Ort weiter vorenthält. Vielmehr müssen die Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen zur Schulorganisation vor Ort liegen und der Kanton muss sich auf seine eigentliche Funktion des Ausgleiches in der Belastung konzentrieren. Mit der Einführung einer Schülerpauschale würde der Kanton wie bis anhin an den Kosten in der Volksschule partizipieren, ohne den Schulen die Organisation im Detail vorzuschreiben. Dies würde eine sachgerechte Entflechtung der Aufgaben zwischen Schulgemeinden und Kanton ermöglichen.

### 3.6 Lösungsansatz

Durch die Umstellung des bisherigen Volksschulsubventionierungssystemes auf ein Schülerpauschalmodell könnten die Mängel des heutigen Systems beseitigt werden. Anstelle der durch eine Gemeinde ausgelösten Besoldungskosten würde neu die Anzahl Schülerinnen und Schüler die subventionsberechtigte Bezugsgrösse darstellen. Die Staatsbeiträge würden somit direkt an die Schülerzahl gekoppelt. Ineffiziente Schulorganisationen mit entsprechenden hohen Besoldungskosten hätten keinen Einfluss mehr auf die Staatsbeiträge. Dies würde eine optimale Schulorganisation fördern und teure Kleinstschulen vermehrt zu Kooperationen zwingen.

Der Kanton Luzern hat im Jahr 2000 im Volksschulbereich von der Besoldungssubventionierung zur Subventionierung via Schülerpauschale gewechselt und sehr gute Erfahrungen damit gemacht. Die Gemeindeautonomie in der Schulorganisation wurde so dezentralisiert und gestärkt, die Subventionierung vereinfacht.

Damit das heutige System des Ausgleiches zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden durch die einheitlichen Schülerpauschalbeiträge des Kantons seine Wirkung nicht verliert, müsste ein Teil der heutigen Bildungsausgaben im Volksschulbereich in den direkten Finanzausgleich überführt werden, welcher allenfalls durch einen Lastenausgleich zu ergänzen wäre.

Mit der Überführung eines Teils der Bildungsausgaben im Volksschulbereich in den Finanzausgleich (allenfalls ergänzt durch einen Lastenausgleich) könnte der indirekte Finanzausgleich im Kanton abgeschafft werden, was ein Uranliegen der letzten Finanzausgleichsrevision war. In gemeinsamen Arbeitssitzungen mit Vertreterinnen bzw. Vertretern des Finanzdepartements, des DBK, des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und des Verbands Solothurner Gemeindebeamten (VGS) wurde eine allfällige Einführung eines Schülerpauschalmodells diskutiert. Eine Einigung in dieser Fragestellung konnte allerdings (noch) nicht erzielt werden. Dem Aspekt des Lastenausgleiches ist angesichts der Erfahrungen der ersten Schülerpauschalmodell-Überlegungen im Rahmen der letzten Finanzausgleichsrevision eine hohe Priorität beizumessen.

Wir sind überzeugt, dass die Einführung des Schülerpauschalmodells in unserem Kanton den finanzpolitischen, den ablauftechnischen (WoV) wie auch den operativen Bedürfnissen der Einwohnergemeinden und Schulleitungen wesentlich besser entspricht.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

**Verteiler**

Departement für Bildung und Kultur (8) Gi, VEL, DA, PSt, RYC, MM, DK, em  
Amt für Volksschule und Kindergarten (12) B, Wa, HI, NI, Di, wb  
Amt für Mittel und Hochschulen (2) AB, YJ  
Amt für Berufsbildung und Berufsberatung (2)  
Direktion Pädagogische Fachhochschule (2)  
Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn  
VPOD, Postfach 316, 4503 Solothurn  
Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsstelle, Postfach 123, 4528 Zuchwil  
Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS), B. Fröhlicher, Präsident,  
Oberfeldstrasse 16, 4528 Zuchwil  
Privatschulen (7) *Versand durch AVK*  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat