

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juli 2012

Nr. 2012/1513

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Genehmigung Hauptstudie und Freigabe Phase Gesetzgebung

1. Ausgangslage

Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) in verschiedene Phasen unterteilt: In den Jahren 2007-2009 wurde im Rahmen einer paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung ermittelt¹. Anschliessend wurde eine Vorstudie² zur Revision des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs durchgeführt.

Im Jahr 2010 schliesslich erteilte der Regierungsrat den Auftrag zur Erarbeitung der Hauptstudie zur Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden (NFA SO). Dafür setzte er eine umfassende Projektorganisation mit Kantonsvertretern und Gemeindevertretern der Verbände VSEG und VGS ein (RRB Nr. 2010/1598/07.09.2010). Als externe Beratungsfirma wurde die Firma Ecoplan AG, Bern, mandatiert. Das Amt für Gemeinden (AGEM) zeichnete sich für die Gesamtprojektleitung verantwortlich. Bis Juni 2011 wurden in den vier Teilprojekten "Ressourcenausgleich", "Bildung", "Soziales" und "Kantonsstrassenbau" die Detailkonzepte erarbeitet (-> www.nfa.so.ch). Seit März 2012 liegt der Bericht (Schlussbericht) zur Hauptstudie inkl. der finanziellen Auswirkungen (Globalbilanz) vor. Die Beratung dieses Berichts auf der strategisch-politischen Ebene erfolgte im 2. Quartal 2012.

Mit der Genehmigung des Berichts kann das Gesetzgebungsverfahren (Erarbeitung Gesetzesvorlage, Botschaft und Entwurf) initiiert werden. Ziel ist es unverändert, ein neues Finanz- und Lastenausgleichssystem bei den Einwohnergemeinden bis 2015 einführen zu können.

2. Ergebnisse Revisionsarbeiten und Freigabe Phase Gesetzgebung

2.1 Hauptstudie

Die Ergebnisse aus der Hauptstudie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

2.1.1 Ressourcenausgleich

Das bisherige System des direkten Finanzausgleichs soll durch einen steuerkraftbasierten Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden (horizontaler Ausgleich) und einen vertikalen Ausgleich in Form einer Mindestausstattung durch den Kanton ersetzt werden. Zudem werden neu die drei Lastenausgleichsgefässe "geographisch-topographischer Lastenausgleich" "soziodemographischer Lastenausgleich" und "Zentrumslastenabgeltung" zur Abgeltung der strukturell bedingten Sonderlasten der Gemeinden und Städte geschaffen.

¹ InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden

² Ecoplan (2010), Vorstudie Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA2013)

Auch wird ein Härtefallausgleich eingeführt, der während einer Übergangszeit von fünf Jahren die maximale Be- und Entlastungswirkung der Revisionseffekte abfedert.

Die bereits heute gängigen Instrumente zur Sicherstellung von befristeten Besitzstandgarantien zur Vermeidung einer Schlechterstellung im Finanzausgleich bei Fusionen werden grundsätzlich auch im neuen System fortgeführt.

2.1.2 Bildung

Die nach Steuerkraft der Gemeinde abgestufte Subventionierung der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Klassifikation) durch den Kanton wird durch die Einführung einer Schülerpauschale (Modell 2) ersetzt.

Hingegen wird auf eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I im Rahmen der NFA SO aus Gründen der Komplexität verzichtet.

2.1.3 Soziales

Ein Bonus- /Malussystemen unter den Sozialregionen wird im Rahmen des Projektes NFA SO nicht eingeführt. Einerseits zeigte sich aufgrund des eingesetzten Modells ein hoher Erklärungsgehalt bezüglich der Kostenunterschiede. Andererseits ist die Datenbasis wegen der erst vor einigen Jahren eingeführten 14 Sozialregionen derzeit zu schmal, um als verbindliche Grundlage für eine Einführung eines solchens Systems zu dienen.

Die Studie zeigt weiter, dass eine Zuweisung des Aufgabenfelds Ergänzungsleistungen IV (EL IV) zu Händen des Kantons respektive der Ergänzungsleistungen AHV (EL AHV) zu Händen der Gemeinden technisch machbar wäre. Die bisherige gemeinsame Risikoteilung (EL als Verbundaufgaben) soll aber beibehalten werden.

2.1.4 Kantonsstrassenbau

Sowohl der Status quo (Finanzierung des Kantonsstrassenbaus als Verbundaufgabe) als auch die vollständige Kantonalisierung der Kantonsstrassenbau weisen Vor- und Nachteile aus. Eine allfällige Neuregelung der Finanzierung des Kantonsstrassenbaus soll deshalb ausserhalb der NFA SO im Idealfall nach Ausgleich des Strassenbaufonds weiterverfolgt werden.

2.1.5 Globalbilanz

Die Ausführungen im Bericht zur Globalbilanz zeigen die Belastung- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und Lastenausgleichsrevision pro Gemeinde auf. Dabei orientieren sich die drei Finanzierungsvarianten (Synthesevarianten) an der Projektvorgabe, eine angemessene Solidarität unter den Akteuren umzusetzen. Der Entscheid zur Höhe der Dotation der Ausgleichsgefässe (Wahl Synthesevarianten) soll anlässlich der Beschlussfassung zur Botschaft und Entwurf über die neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetzgebung gefällt werden. Eine paritätische Finanzierung von zusätzlichen Mittel des Kantons und der ressourcenstarken Gemeinden ist für den Regierungsrat unabdingbar.

2.2 Beratung im Leitorgan

Das vom Regierungsrat eingesetzte vorberatende Leitorgan hat den Bericht am 21. Mai 2012 unter dem Vorsitz des federführenden Volkswirtschaftsdepartements hinsichtlich Zielerreichung, Wirksamkeit und politischer Akzeptanz wie folgt beraten:

- Der Bericht wurde vom Leitorgan grossmehrheitlich gutheissen und dem Regierungsrat zur Genehmigung beantragt.

Die von Gemeindevertretern in der Projektgruppe Technik (vgl. Bericht Seite 8) geäußerten Bedenken, wonach die NFA SO der dynamischen Entwicklung der Kosten in den Bereichen der Volksschule und der Sozialen Sicherheit zu wenig Rechnung tragen könne, seien ernst zu nehmen. Dazu gebe es jedoch folgendes zu beachten:

- Innerhalb der NFA bestünden einerseits die Instrumente der periodischen Überprüfung der Wirkungsweise eines neues Finanz- und Lastenausgleichssystem (vgl. Ziffer 6.3 Bericht, Monitoring). Auch sei - wie in den NFA-Modellen anderer Kantone - auch in der NFA SO vorgesehen, auf Gesetzesstufe Bandbreiten der Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden als auch bezüglich der Mindestausstattung des Kantons festzulegen, welche es erlauben, von Jahr zu Jahr flexibel auf allfällige negative Entwicklungen zu reagieren.
- Im Übrigen sei die Problematik gegebenenfalls weiter steigender Kosten in den erwähnten Aufgabenbereichen nicht primär über einen neuen Finanzausgleich zu lösen, sondern müsse vielmehr an der Wurzel in den jeweiligen Aufgabenbereichen angegangen werden.

2.3 Phase Gesetzgebung

2.3.1 Zielsetzung

Auf der Grundlage des Berichts über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO) vom 29. Februar 2012 wird das zuständige Departement beauftragt, eine Gesetzesvorlage unter Einbezug und Konsultation der Projektgruppe Technik und des Leitorgans auszuarbeiten. Die Vorlage soll dem Regierungsrat im 1. Quartal 2013 vorgelegt werden.

2.3.2 Kosten und Ressourcen

Mit der Auftragsvergabe zur NFA SO (RRB Nr. 2010/1598 / 07.09.2010) wurde für die Umsetzungsarbeiten des Projekts externe Beratungskosten im Umfang von 325'000 Franken bis Ende 2012 veranschlagt. Aufgrund von Mehrleistungen im Rahmen der Erarbeitung der Hauptstudie sind bis Ende der Gesetzgebungsphase auf der Grundlage einer Zusatzofferte der Firma Ecoplan AG mit weiteren Honorarkosten von 40'000 Franken zu rechnen. Die gesetzgeberischen Arbeiten zur NFA SO erfolgen über die personellen Ressourcen des Amtes für Gemeinden.

3. **Beschluss**

3.1 Der Bericht Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO) vom 29. Februar 2012 wird genehmigt.

3.2 Die Phase Gesetzgebung wird freigegeben.

- 3.3 Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die Vereinbarung zur Fortsetzung der externen Beratungsdienste mit der Firma Ecoplan AG abzuschliessen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilagen

Bericht Ecoplan, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO) vom 29. Februar 2012

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen (50, Versand Mitglieder Leitorgan und Projektgruppe Technik)

Departemente

Kuno Tschumi, Präsident VSEG, c/o Gemeindeverwaltung, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Geschäftsstelle (VSEG), Postfach, 4528 Zuchwil

Ecoplan, Dr. M. Marti, Thunstrasse 22, 3005 Bern

Dr. rer. pol. Dr. h.c. René L. Frey, Gellertstrasse 18, 4052 Basel