

Verrechnung der Overheadkosten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden

**Konzept vom 16. Juni 2003
(Beilage zum RRB Nr 2003/1292 vom 1. Juli 2003)**

INHALTSVERZEICHNIS

1	AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	3
2	VERRECHNUNGSREGELN.....	4
21	Grundsatz	4
22	Bezugsverhältnisse und Kostendeckungsgrad	4
23	Verrechnungsmodell Overheadkosten Kanton -> Einwohnergemeinden	5
231	Dienststellen mit Kosten-/Leistungsrechnung	5
232	Dienststellen ohne Kosten-/Leistungsrechnung	6
24	Verrechnungsmodell Overheadkosten Einwohnergemeinden -> Kanton	6
241	Zuschlagsmodell nach Gemeindegrösse	6
242	Zuschlagsmodell Einwohnergemeinden.....	7

Anhang

- A - Übersicht Total Overheadkosten nach Voranschlag 2002 und 2003
- B - Overheadkosten kantonales Steueramt 2002
- C - Zuschlagmodell gegenseitige Verrechnung Overheadkosten Kanton - Einwohnergemeinden
2003 für Dienststellen ohne Kosten- /Leistungsrechnung gemäss Ziffer 232

1 Ausgangslage und Auftrag

Mit RRB Nr. 2202 vom 13.11.2001 hat der Regierungsrat festgestellt, dass Overheadkosten (Kosten der Verantwortungsbereiche Behörden, Staatskanzlei, Zentralverwaltung und der Departementssekretariate) Betreffnisse darstellen, die mit der Leistungserstellung in einem Zusammenhang stehen und deshalb bei der Verrechnung von kantonalen Leistungen grundsätzlich mitzuberücksichtigen sind. Die Verrechnung soll auf der Basis von Vollkosten erfolgen. Auf Wunsch muss die rechnungsstellende Dienststelle die Berechnungsmethode dem Rechnungsempfänger offenlegen.

Gleichzeitig hat der Regierungsrat gegenüber den Einwohnergemeinden (EG) sein Verständnis ausgedrückt, wonach die Gemeinden ihrerseits für Leistungen, welche sie gegenüber dem Kanton erbringen, Vollkosten in Rechnung stellen möchten. Mangels einschlägiger Grundlagen bei den Gemeinden wurde die Einsetzung einer (paritätisch) zusammengesetzten Arbeitsgruppe beschlossen, welche einvernehmlich ein Modell für die Weiterverrechnung von Overheadkosten der Gemeinden an den Kanton entwickelt.

Die Arbeiten wurden im Juni 2002 durch die vom Amt für Finanzen eingesetzte Projektleitung aufgenommen. Die Arbeitsgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

Vertreter EG:	Kurt Fluri, Stadtpräsident, EG Stadt Solothurn Ulrich Bucher, Geschäftsführer VSEG Peter Kohler, Finanzverwalter, EG Stadt Olten
Vertreter Kanton:	Thomas Steiner, Leiter Finanzausgleich und Statistik, Projektleiter

Die Arbeiten der Projektgruppe zwischen Juni 2002 bis heute lassen sich zusammenfassend wie folgt gliedern:

1. Juni 2002 – September 2002: Bestandesaufnahme über die Verrechnung der Verwaltungskosten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden;
2. November 2002 – Januar 2003: Verifizierung dieser Ergebnisse durch eigene Erhebungen der Vertreter des VSEG;
3. Januar 2003: Verständigung auf die Verrechnungssystematik der Overheadkosten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden;
4. Februar 2003 bis März 2003: Erarbeitung eines Verrechnungsmodells für die Verrechnung von Overheadkosten der Einwohnergemeinden nach der Systematik einer Zuschlagskalkulation für vier Gemeindekategorien;
5. April/ Mai 2003: Erarbeitung eines Verrechnungskonzeptes für die gegenseitige Verrechnung von Overheadkosten zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden.

Von Seiten der VSEG-Vertreter wird die Zweckmässigkeit gegenseitiger Verrechnung von Overheadkosten – ungeachtet der vorliegenden Ergebnisse – im Grundsatz unverändert angezweifelt: Ein Verzicht auf eine gegenseitige Verrechnungen sei wegen der engen Verflechtung der bei den föderativen Ebenen und dem aus der Sicht des VSEG ungünstigen Nutzen-/Aufwand-verhältnis die beste Lösung.

Die nachfolgende Darstellung des Verrechnungskonzeptes stellt eine Kurzfassung der Projektarbeiten Juni 2002 bis heute dar:

2 Verrechnungsregeln

21 Grundsatz

Bei der Leistungserbringung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden werden die Overheadkosten grundsätzlich gegenseitig verrechnet, sofern dafür eine gesetzliche Grundlage besteht respektive beim Kanton die Entschädigung der Leistung nicht unter den kantonalen Gebührentarif¹ fällt. Der Umfang der Verrechnung von Overheadkosten (Deckungsgrad) richtet sich nach dem Bezugsverhältnis.

22 Bezugsverhältnisse und Kostendeckungsgrad

Das Ausmass der Verrechnung (Deckungsgrad) von Overheadkosten richtet sich nach dem Bezugsverhältnis. Es werden folgende vier Bezugsverhältnisse unterschieden:

Bezugsverhältnis	Beschreibung	Deckungsgrad
Pflichtbezug	Die Verwaltungsleistung ist auf der Basis einer gesetzlichen Grundlage zwingend durch den Leistungsbezüger beim Leistungsanbieter zu beziehen. Beispiel: Leistungen des kantonalen Steueramtes für die Veranlagungen.	Teilkosten: Die Kosten für die politische Führung werden ausgeklammert (Kosten von Ständerat, Kantonsrat und Parlamentsdienste), da sie nicht unmittelbar zur Leistungserstellung gehören. Einbezogen werden dagegen die anteiligen Kosten der Verwaltungsführung (50 % der Kosten des Regierungsrates, der Staatskanzlei ohne Drucksachenverwaltung und der Departementssekretariate).
Wahlbezug	Es besteht kein Pflichtkonsum für den Leistungsbezüger beim kantonalen oder kommunalen Leistungserbringer. Die Verwaltungsleistung kann sowohl bei einem öffentlichen Anbieter als auch bei einem privaten Dritten bezogen werden. Beispiel: Informatik-Dienstleistungen.	Vollkosten: Verrechnung aller Vollkosten (ohne Kosten für Ständerat, Kantonsrat und Parlamentsdienste).
Bundesvollzug	Der Bund überträgt die Aufgabe dem Kanton respektive den Gemeinden zum Vollzug und bestimmt für deren Entschädigung einen festen Gebührentarif. Beispiel: Pass- und Identitätskartenwesen.	Der feste Gebührentarif, welcher einen Teil der tatsächlichen Aufwendungen deckt, wird nach kantonsinternen Kostenverteiler aufgeteilt.
Vertragliche Verein-	Zwischen der kantonalen Amtsstelle	Je nach Interessenlage der beteiligten

¹ KRB vom 24. Oktober 1979 (BGS 615.11)

barungen	und der Gemeinde wird die Übernahme einer Aufgabe in Form einer vertraglichen Vereinbarung geregelt. Beispiel: Kantonspolizei – Stadtpolizeien betreffend der Übernahme von Verkehrsaufgaben.	Vertragsparteien erfolgt die Verrechnung der Kosten nach Voll- oder Teilkostendeckung oder die Höhe des Deckungsgrades ist Gegenstand einer Verhandlungslösung.
-----------------	---	---

23 Verrechnungsmodell Overheadkosten Kanton -> Einwohnergemeinden

Bei der Verrechnung von Overheadkosten des Kantons gegenüber den Gemeinden sind grundsätzlich zwei Verrechnungsmodelle in Anwendung zu bringen, sofern es sich nicht um Bundesaufgaben oder vertragliche Vereinbarungen nach Ziffer 22 handelt:

231 Dienststellen mit Kosten-/Leistungsrechnung

Beim Pflichtbezug werden die Kosten der politischen Steuerung (50 % Regierungsrat, Staatskanzlei und Departementssekretariate) ausgeklammert (Teilkosten), beim Wahlbezug werden diese vollumfänglich einbezogen (Vollkosten, vgl. nachfolgendes Kostenschema). Die Kosten der politischen Führung (Ständerat, Kantonsrat, Parlamentsdienste) werden weder beim Pflicht- noch beim Wahlbezug verrechnet.

Die insgesamt verrechenbaren Overheadkosten (Potential) gegenüber den Einwohnergemeinden verringert sich beim Pflichtbezug um rund 28 %, im Falle der Veranlagungskosten des Steueramtes um gegen 30 % (vgl. Beilage A).

Kostenschema

Direkte Kosten	Kosten, die einer Dienststelle direkt zugeordnet werden können, nämlich: • Personal- und Sachaufwand inkl. Portikosten (Kostenarten 30xxxx und 31xxxx und 800002); • Mieten (Kostenart: 801000), IT-Kosten (Kostenarten: 800000, 80044) und allfällige Kosten der Amtsleitung;
+ Overheadkosten I	• Kosten der Zentralverwaltung Amt für Finanzen, Personalamt, und Finanzkontrolle und der Drucksachenverwaltung (Staatskanzlei); • 50 % des Nettoaufwandes des Regierungsrats, der Regierungsdienste, Zentrale Dienste Staatskanzlei, Staatsarchiv und der Departementssekretariate (Anteile für Verwaltungsführung);
= Teilkosten	
+ Overheadkosten II	• 50 % des Nettoaufwandes des Regierungsrats und der Departementssekretariate (Anteile für politische Führung); • Staatskanzlei (50 % der Regierungsdienste, Zentrale Dienste, Staatsarchiv);

= **V o l l k o s t e n**

Die Kosten des Verantwortungsbereichs „Behörden“ (Ständerat, Kantonsrat, Parlamentsdienste) sind vollständig der politischen Führung zuzuordnen und sind gemäss Detailkonzept Kosten- und Leistungsrechnung vom 26.11.2002 (vgl. Seite 27) ab Einführung WOV-Gesetzgebung (geplant per 01.01.2005) bei der Berechnung der Vollkosten grundsätzlich auszuklammern.

232 Dienststellen ohne Kosten-/Leistungsrechnung

Dienststellen ohne Kosten-/Leistungsrechnung verrechnen ihre Overheadkosten nach Aufwand gemäss Zuschlagsmodell. Als Basis für die Zuschläge dient die indexierte Bruttolohnstunde des jeweiligen Leistungserbringers.

Zuschlagsmodell (vgl. Anhang C)

Zuschlagssätze

1) Zuschlag für unproduktive Arbeitsstunden (bisheriger Zuschlag nach HWV Luzern, Horw 12.6.92)	33.33%
2) Zuschlag für Sozialleistungen $B/A \cdot 100$	
3) Zuschlag für Gemeinkosten $C/A \cdot 100$	20.26%
4) Zuschlag für allgemeine Dienste $D/A \cdot 100$	42.03%
5) Zuschlag für Abschreibung von EDV-Investitionen $E/A \cdot 100$	8.19%
	3.40%

Berechnung Verrechnungsstundenlohn (VSTL) aus Bruttostundenlohn (BSTL):

$$\begin{aligned} \text{VSTL} &= \text{BSTL} (1 + 0.2026 + 0.4203 + 0.0819 + 0.0340) \cdot 1,3333 \\ &= \text{BSTL} \cdot 1.7388 \cdot 1.3333 \\ &= \text{BSTL} \cdot 2.3183 \end{aligned}$$

Zuschlag zum Bruttostundenlohn: 131,83%

Diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2003. Die Berechnungen werden vom Finanzdepartement jährlich aktualisiert.

24 Verrechnungsmodell Overheadkosten Einwohnergemeinden -> Kanton

241 Zuschlagsmodell nach Gemeindegrösse

Das Amt für Finanzen hat auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Jahre 2000 und 2001 ein Verrechnungsmodell für den Zuschlag von Overheadkosten für vier Gemeindegrössen

(nach Einwohnerzahl) erstellt. Je nach Gemeindegrösse resultierten unterschiedliche Zuschläge, vor allem für die Kostenart „Gemeinkosten“ und „allgemeine Dienste“. Der Gesamtzuschlag fiel in drei von vier Fällen höher aus als beim analogen Zuschlagsmodell des Kantons. Die Berechnungen belegen den unterschiedlichen – betriebswirtschaftlich begründeten – Kostenverlauf nach Gemeindegrösse: Die unterschiedlichen Zuschlagssätze dürften vor allem auf den Grad der Professionalisierung in einer Gemeinde zurückzuführen sein. Ein hoher „Milizgrad“ spiegelt sich tendenziell in geringeren Besoldungskosten nieder. Das bedeutet, dass sich Zuschläge wie „Gemeinkosten“ oder „allgemeine Dienste“ bei einer eher geringeren Lohnsummenbasis von Klein- und Mittelgemeinden anteilmässig höher niederschlagen, als bei grossen Gemeinden und Städten mit höheren absoluten Besoldungsaufwendungen.

Projekt Overhead EG - Kanton: Kalkulationsmodell nach Grösse EG
(EG-Rechnungsjahre 2000 und 2001)

Zuschlag	Einwohnergemeinden nach Grösse				Kanton
	1 EW bis 999 EW	1000 EW bis 1999 EW	2000 EW bis 9999 EW	> 9999 EW	2001
Anzahl Gemeinden	63	30	30	3	--
Basis Lohnsumme	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Sozialleistungen	17.97%	18.32%	21.61%	19.68%	20.14%
Gemeinkosten	84.06%	61.38%	49.99%	39.09%	45.75%
allgemeine Dienste	5.55%	3.49%	1.95%	0.70%	5.70%
Total Zuschläge	207.58%	183.18%	173.55%	159.47%	171.59%
Zuschlag unproduktive Zeit	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33
Total	276.09%	243.64%	230.82%	212.10%	228.79%
Zuschlag auf Bruttostundenlohn Arbeitnehmende	176.09%	143.64%	130.82%	112.10%	128.79%

242 Zuschlagsmodell Einwohnergemeinden

Einwohnergemeinden verfügen i.d.R. über keine Kosten-/Leistungsrechnung. Deshalb und mit Blick auf einen möglichst einfachen Vollzug (Verzicht auf periodische, gemeindeindividuelle Erhebungen nach Ziffer 241) ist der Kanton bereit, bei der Verrechnung der kommunalen Overheadkosten (im Falle von Pflichtbezug) zu Lasten des Kantons das gleiche Zuschlagsmodell (Zuschlag auf der Bruttolohnstunde) zur Anwendung zu bringen, wie es im Falle von kantonalen Dienststellen ohne Kosten-/Leistungsrechnung üblich ist (vgl. Ziffer 232). Bei Aufgaben des Bundesvollzugs respektive bei vertraglichen Vereinbarungen gilt die Regelung gemäss Ziffer 22.

Die Möglichkeit der Vergütung von kommunalen Overheadkosten durch den Kanton an die Einwohnergemeinden setzt eine entsprechende gesetzliche Bestimmung beim Kanton voraus. Leistungen, welche in der kommunalen Gebührenordnung geregelt sind, sind auch gegenüber dem Kanton entsprechend anzuwenden, sofern der Kanton wie ein Privater die Dienstleistungen einer Gemeinde in Anspruch nimmt.

Anhang A - Übersicht Total Overheadkosten nach Voranschlag 2002 und 2003

Übersicht Overheadkosten Voranschlag 2002/2003

Kosten- stelle Nr.	Bezeichnung	IST-Verrechnung gemäss Voranschlag		Anteilmässig gegenüber den EG als Overheadkosten verrechenbar			Reduktion 2003
		2002	2003	%-Anteil	2002	2003	
56xx	Behörden	1'769'300	1'704'100	0%	0	0	
5620	Regierungsrat	1'859'700	2'305'500	50%	929'850	1'152'750	
5800	Staatskanzlei/Regierungsdienste	2'253'000	1'570'700	50%	1'126'500	785'350	
5803/10	STK/ZD	3'029'000	2'101'400	50%	1'514'500	1'050'700	
5820	STK/DVLZ	2'925'000	2'419'000	100%	2'925'000	2'419'000	
6410	Amt für Finanzen	2'917'500	3'868'200	100%	2'917'500	3'868'200	
6420	Personalamt (PA)	3'428'100	4'896'900	100%	3'428'100	4'896'900	
6421/25	PA/Sozialversicherungsbeiträge, Vorschlagswesen	3'025'600	3'174'200	100%	3'025'600	3'174'200	
6500	KFK	519'000	526'000	100%	519'000	526'000	
6000	DS BJD	1'732'700	1'719'300	50%	866'350	859'650	
6200	DS DBK	2'550'500	2'530'100	50%	1'275'250	1'265'050	
6400	DS FD	1'012'500	1'063'300	50%	506'250	531'650	
6600	DS DDI	406'800	454'300	50%	203'400	227'150	
6800	DS VWD	1'533'000	1'363'700	50%	766'500	681'850	
Total		28'961'700	29'696'700		20'003'800	21'438'450	-27.8%

Anhang B - Overheadkosten kantonales Steueramt 2002

(Basis Voranschlag 02)

KST-Nr	Overheadkosten	bisher	%-Anteil	neu	Re- duktion in %
56xx	Behörden, ohne Regierungsrat	123'372	0%	0	
5620	Regierungsrat	121'628	50%	60'814	
5800	STK/Regierungsdienste	153'000	50%	76'500	
5803/10	STK/Zentrale Dienste, Staatsarchiv	283'000	50%	141'500	
5820	STK/DVLZ	204'000	100%	204'000	
6410	Amt für Finanzen	289'000	100%	289'000	
6420	Personalamt (PA)	239'000	100%	239'000	
6421/25	PA-Sozialversicherungsbeiträge, Vorschlagwesen	204'000	100%	204'000	
6500	Kantonale Finanzkontrolle (KFK)	41'000	100%	41'000	
6400	Departementssekretariat FD	435'000	50%	217'500	
Total		2'093'000		1'473'314	-29.6%