

Regierungsratsbeschluss

vom 30. August 2004

Nr. 2004/1800

Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Besoldungskosten für die Lehrkräfte an der Volksschule, an Kindergärten und an Musikschulen im Jahr 2005
Aufhebung RRB 2004/1273 vom 21. Juni 2004

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat eröffnet den Solothurnischen Einwohnergemeinden alljährlich im Juni die Klassifikation für das kommende Rechnungsjahr. Die Klassifikation legt pro Gemeinde den relativen kantonalen Subventionsanteil an den Besoldungskosten in der Volksschule fest. Sie wird für ein Geltungsjahr (z.B. 2005), welches dem Abrechnungsjahr entspricht, im Vorjahr (2004) erstellt und berechnet sich anhand der definitiven Lehrerbesoldungskosten und der Staatssteuern des Basisjahres (2002), welches drei Jahre vor dem Geltungsjahr liegt. Die Klassifikation berechnet sich nach einem vom Kantonsrat festgelegten Verteilschlüssel¹⁾.

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2004/1273 vom 21. Juni 2004 wurde den Solothurnischen Einwohnergemeinden die Klassifikation 2005 auf dem ordentlichen Weg eröffnet und im Amtsblatt vom 25. Juni 2004 publiziert. Da die Klassifikationswerte 2005 gegenüber der Klassifikation 2004 generell abnahmen, erkundigte sich der Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS) beim Amt für Volksschule und Kindergarten (AVK) nach den Gründen für die Abnahme. Mit Schreiben vom 2. Juli 2004 stellt der VGS beim Regierungsrat den Antrag, es sei auf die Klassifikation 2005 zurückzukommen und die bei der Klassifikationsermittlung 2005 vorgenommene Korrektur aus zu hohen Staatsbeiträgen der Vorjahre auf das Korrekturjahr 2002 zu beschränken. Sämtliche Gemeindepräsidien der Solothurner Einwohnergemeinden wurden mit einer Kopie des Schreibens bedient. Im Weiteren kam es zu vereinzelt Anfragen von Gemeindeverwaltungen und zu Presseartikeln.

Das AVK stellte dem Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden (VSEG) und dem VGS im Anschluss an das Schreiben des VGS eine Überprüfung der Klassifikation 2005 in Aussicht.

Die durch das AVK im Anschluss an das Schreiben des VGS vorgenommene interne Überprüfung der Klassifikationsermittlung 2002 (Erstellung Mitte 2001; Basisjahr 1999), 2003 (Erstellung Mitte 2002; Basisjahr 2000) und 2004 (Erstellung Mitte 2003; Basisjahr 2001) hat gezeigt, dass zu den verwendeten Besoldungsvolumina der Basisjahre 1999, 2000 und 2001 zukünftige Lohnentwicklungen bei der Klassifikationsermittlung hinzugerechnet wurden, um dem Staatsbeitrag des jeweiligen Geltungsjahres möglichst nahe zu kommen. Der Schritt der Berücksichtigung von zukünftigen Lohnentwicklungen zum Basisjahr wird in der gesetzlich massgebenden Grundlage gemäss dem Ver-

¹⁾ BGS 126.515.855.11

teilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten²⁾ (KRB vom 21. September 1988) nicht verlangt. Diese Handhabung begann Mitte 2001 anlässlich der Klassifikationsermittlung für das Jahr 2002. Sie führte dazu, dass die ermittelten Klassifikationswerte für die Jahre 2002, 2003 und 2004 den gesetzlich vorgeschriebenen Staatsbeitrag von 46 % überstiegen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die bei der Klassifikationsermittlung 2002–2004 erfolgte Berücksichtigung von zukünftigen Lohnentwicklungen (Spalte 4).

Klassifikation	Basisjahr	Effektive Besoldungskosten	Erhöhung	Total Besoldungskosten	46 % von Spalte 3	46 % von Spalte 5	Differenz	Differenz kumuliert	Differenz in % Spalte 8:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2002	1999	177,5	7,6	185,1	81,6	85,1	3,5	3,5	4,3%
2003	2000	177,7	10,2	187,9	81,7	86,5	4,7	8,2	5,7%
2004	2001	179,4	11,1	190,5	82,5	87,7	5,1	13,3	6,1%

Die auf dieser Basis ermittelten Klassifikationswerte führten dazu, dass in den abgerechneten Geltungsjahren 2002 und 2003 7,6 Mio Franken zuviel Staatsbeiträge an die Gemeinden ausbezahlt wurden. Für das Geltungsjahr 2004 sind ebenfalls zu hohe Staatsbeiträge geplant, da aber die Restzahlung für das Geltungsjahr 2004 erst im August 2005 erfolgt, sind die zu hohen Staatsbeiträge für das Jahr 2004 noch nicht realisiert.

Anlässlich der Klassifikationsermittlung 2005 (Erstellung Mitte 2004; Basisjahr 2002) wurden die zuviel geleisteten Staatsbeiträge aus den abgerechneten Geltungsjahren 2002, 2003 und ein geschätzter Teil für das Geltungsjahr 2004 in der Höhe von total 8,9 Mio Franken in Abzug gebracht. Das führte dazu, dass die Klassifikation 2005 gegenüber 2004 tiefer ausfiel, was den Staatsbeitrag an die Lehrerbesoldungskosten ausgleichend vermindert hätte.

Das AVK liess im Juli die internen Feststellungen durch die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) im Rahmen einer Beratung überprüfen. Die KFK konnte die Feststellungen des AVK verifizieren und bestätigen.

Während den AVK-internen Abklärungen wurde die Geschäftsführung des VSEG und der Dossierführer des VGS wie auch das Amt für Finanzen (AFIN) regelmässig über den Stand der Abklärungen durch das AVK informiert. VSEG, VGS und AFIN konnten den Lösungsprozess sachdienlich unterstützen.

2. Erwägungen

Die Überprüfungsergebnisse des AVK und der KFK zeigen, dass die Klassifikationsermittlung der Jahre 2002, 2003 und 2004 durch die Berücksichtigung von zukünftigen Lohnentwicklungen von den Bestimmungen, wie sie im Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten³⁾ (KRB vom 21. September 1988) und in der Vollzugsverordnung zum Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldun-

²⁾ BGS 126.515.855.11

³⁾ BGS 126.515.855.11

gen⁴⁾ (RRB vom 4.7.1969) enthalten sind, abweicht. Die Berücksichtigung von zukünftigen Lohnentwicklungen bei der Klassifikationsfestlegung für die Jahre 2002, 2003 und 2004 hatte zur Folge, dass entsprechend ein erhöhter Staatsanteil in die Berechnung einbezogen wurde. Dies führte zu höheren Beitragssätzen der Gemeinden und somit zu überhöhten Staatsbeiträgen in den Jahren 2002–2004.

Dabei kann festgehalten werden, dass sowohl die angewandte Formel zur Ermittlung der Klassifikationen wie auch die verwendeten und massgebenden Anwendungsgrössen wie Besoldungsvolumina und Staatssteueraufkommen pro Gemeinde dem Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten⁵⁾ (KRB vom 21. September 1988) entsprechen und der Berechnungsmechanismus korrekt ist.

Die Abweichung bestand einzig darin, zusätzlich zukünftige Lohnentwicklungen in die Klassifikationsermittlung 2002–2004 einzubeziehen. Durch Weglassen der Berücksichtigung von zukünftigen Lohnentwicklungen liefert das bestehende Berechnungssystem korrekte Ergebnisse.

Die durch das AVK zuviel ausbezahlten Staatsbeiträge aus den Jahren 2002 und 2003 in der Höhe von 7,6 Mio Franken und eine Schätzung über den voraussichtlichen zu hohen Staatsbeitrag 2004 in der Höhe von 1,3 Mio Franken bildeten anlässlich der Klassifikationsermittlung 2005 die Basis, um gemäss § 6 des Verteilungsschlüssels für die Lehrerbesoldungskosten⁶⁾ eine Korrektur in der Höhe von 8,9 Mio Franken vorzunehmen: Wird der im Lehrerbesoldungsgesetz festgelegte Gesamtanteil des Kantons (46 %) an den Lehrerbesoldungskosten nicht erreicht oder überschritten, ist die Differenz in den folgenden Jahren bei der Festlegung der prozentualen Staatsanteile zu berücksichtigen (§ 6 Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten). Dass es sich bei dieser Korrektur nicht um eine ordentliche Differenzbereinigung im Sinne des § 6 des Verteilungsschlüssels handelte, sondern um eine Folge der unkorrekt ermittelten Klassifikationen 2002, 2003 und 2004, war im Zeitpunkt der Klassifikationsermittlung 2005 nicht bekannt und wurde erst durch die AVK-internen Untersuchungen klar.

Aus diesem Grunde stimmen wir mit der KFK überein, wonach die Korrektur der zu hohen Staatsbeiträge aus den Jahren 2002, 2003 und 2004 nicht gemäss § 6 des Verteilungsschlüssels für die Lehrerbesoldungskosten⁷⁾ in der Klassifikation 2005 vorgenommen werden kann, sondern die Korrektur muss über die Klassifikationen der Jahre 2002, 2003 und 2004 erfolgen. Diese sind nachträglich neu korrekt zu ermitteln und die betroffenen Subventionsabrechnungen der Jahre 2002, 2003 und 2004 mit den korrekt ermittelten Klassifikationen zu rechnen. Die zuviel ausbezahlten Staatsbeiträge aus den Jahren 2002 und 2003 sowie die voraussichtlich zu hohen Staatsbeiträge 2004 sind den Gemeinden zu eröffnen und zurückzufordern.

Die Klassifikation 2005 ist ordentlich, ohne Korrektur für Lohnentwicklungen, zu erstellen und den Gemeinden neu zu eröffnen.

Den Gemeinden wurden bis anhin die Beitragssätze und die Einwohnerzahl eröffnet. Um die Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden zu erhöhen, wird künftig die Aufstellung mit den massgebenden Basis- und Berechnungszahlen publiziert.

⁴⁾ BGS 126.515.855.12

⁵⁾ BGS 126.515.855.11

⁶⁾ BGS 126.515.855.11

⁷⁾ BGS 126.515.855.11

4 **Berichtigungen**

Die Berichtigung der Klassifikation und der Abrechnungen werden in Übereinstimmung mit der KFK wie folgt vorgenommen:

3.1 Klassifikationen 2002–2005

Die Klassifikationen 2002–2005 sind aufgrund der effektiven Besoldungskosten der relevanten Basisjahre neu zu berechnen.

3.2 Vollzug der Berichtigungen

3.2.1 Klassifikation 2005

Die Klassifikation 2005 wird mit der Beilage korrigiert und der RRB Nr. 2004/1273 vom 21. Juni 2004 ersetzt. Mit der Berichtigung kann die Klassifikation 2005 neu ohne Korrektur festgelegt und den Gemeinden bis Ende August 2004 zur Verfügung gestellt werden. Daraus ergeben sich für die Gemeinden keine negativen Auswirkungen auf die Budgetierung 2005.

3.2.2 Abrechnungen 2002–2004

Aufgrund der berichtigten Klassifikationen 2002–2004 sind die bereits erfolgten Abrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2002 und 2003 zu berichtigen und die Differenzen zu ermitteln. Die korrigierten Beitragssätze sind für die Abrechnungen der Lehrerbesoldungen, der Transport- und Verpflegungskosten, der Kindergärten, den Schulpsychologischen Dienst, der Logopädie- und Legasthenie, den Musikschulen und den Progymnasialen Unterricht anzuwenden.

Die definitive Abrechnung für das Jahr 2004 kann erst nach Vorliegen der definitiven Besoldungskosten im August 2005 erstellt werden. Im 2004 werden wie üblich zwei Akontozahlungen ausbezahlt, die Restzahlung 2004 erfolgt mit der definitiven Abrechnung im August 2005. Aufgrund der berichtigten Klassifikation 2004 sollen hier die neuen Planwerte berechnet und der ursprünglichen Klassifikation gegenübergestellt und die Differenz festgestellt werden. Damit ist ersichtlich, ob und in welchem Ausmass die Gemeinden zu hohe Budgetbeträge für die Staatsbeiträge in den Voranschlag 2004 aufgenommen haben.

Die Differenzen der effektiven Abrechnungen der Jahre 2002 und 2003 sowie die Differenz der Planwerte der Klassifikation 2004 ergeben die Gesamtdifferenz, welche zu korrigieren ist. Mit dieser Zusammenstellung wird für die einzelne Gemeinde ersichtlich, in welchem Ausmass die Gesamtkorrektur anfällt.

3.3 Vollzug der Korrektur in den Gemeinderechnungen

Die Differenzen aus den Jahren 2002 und 2003 sind in jedem Fall in der Gemeinderechnung 2004 zu berücksichtigen, da es sich um eine Korrektur aus den Vorjahren handelt, deren Umfang vor dem Rechnungsabschluss 2004 bekannt ist. Auch die Differenz aus dem Jahr 2004 soll vollumfänglich im Rechnungsjahr 2004 buchhalterisch vollzogen werden. Da anzunehmen ist, dass in verschiedenen Gemeinden im Rechnungsjahr 2004 noch Steuererträge eingehen werden, die auf die Umstellung auf die Gegenwartsbemessung zurückzuführen sind und diese in vielen Fällen bei der Budgetierung unterschätzt worden sein dürfte, wird die zusätzliche Belastung der Erfolgsrechnung dadurch zumindest teilweise kompensiert.

3.4 Rückzahlung der zuviel ausbezahlten Staatsbeiträge

Nach der Berechnung der zuviel ausbezahlten Staatsbeiträge 2002 und 2003 und der geplanten zu hohen Staatsbeiträge 2004 durch das Amt für Volksschule und Kindergarten per 30. November 2004 soll der Regierungsrat über die Rückzahlungsmodalitäten entscheiden.

4. Beschluss

4.1 Berichtigte Klassifikation 2005

Die berichtigte Klassifikation 2005 wird in Ausführung der §§ 3–6 des Gesetzes über die Besoldung der Lehrkräfte an der Volksschule⁸⁾ (Lehrerbesoldungsgesetz vom 8. Dezember 1963) und gestützt

⁸⁾ BGS 126.515.851.1

auf den vom Kantonsrat beschlossenen Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten⁹⁾ vom 21. September 1988 festgesetzt und beschlossen.

Die berichtigte Klassifikation 2005 ersetzt die Klassifikation vom 21. Juni 2004 (RRB Nr. 2004/1273).

4.2 Berichtigung der Klassifikationen 2002–2004 und Ermittlung der zu hohen Staatsbeiträge

Das AVK wird beauftragt, den Gemeinden bis am 30. November 2004 den absoluten Betrag mitzuteilen, welcher dem Kanton infolge der zu hohen Klassifikationen 2002, 2003 und 2004 geschuldet wird. Dazu sind die Klassifikationen der Jahre 2002, 2003 und 2004 korrekt zu ermitteln und die betroffenen Abrechnungen derselben Jahre neu zu rechnen. Die Differenz pro betroffene Abrechnung und Gemeinde ist zu ermitteln. Die Berechnungen sind durch die KFK einem Review zu unterziehen.

4.3 Vollzug der Berichtigungen in den Gemeinderechnungen

Die Gemeinden haben die geschuldeten Beträge aus den Jahren 2002, 2003 und 2004 vollumfänglich im Abschluss 2004 buchhalterisch zu vollziehen. Das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit erlässt hierzu die entsprechenden Kontierungsrichtlinien.

4.4 Rückforderung der zuviel geleisteten Staatsbeiträge

Die zu hohen Staatsbeiträge als Folge der zu hohen Klassifikationen 2002, 2003 und 2004 sind von den Gemeinden zurückzufordern. Die liquiditätswirksame Verrechnung (Rückzahlungsmodalitäten) der unter 4.2 festgestellten Beträge wird nach Vorliegen und Würdigung der Beträge durch den Regierungsrat entschieden.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilagen

Berichtigte Klassifikation 2005 mit Anwendungsbeispiel

⁹⁾ BGS 126.515.855.11

Verteiler RRB mit Beilage

Regierungsrat

Staatskanzlei

Departement für Bildung und Kultur (7) Gi, VEL, DK, DA, PSt, RYC, em

Amt für Volksschule und Kindergarten (20) B, Wa, HI, RUF, wb, mb, gk, am, mj, ms

Amt für Finanzen (3)

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

Kantonsrätliche Finanzkommission (11) (*Versand durch Aktuar A. Strähl*)

Kantonsrätliche Geschäftsprüfungskommission (15) (*Versand durch Aktuarin S. Schlup*)

Kantonsrätliche Bildungs- und Kulturkommission (15) (*Versand durch Aktuarin M. Lenz*)

Ratssekretär, F. Brechbühl (2)

Kantonale Finanzkontrolle KFK (2)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsstelle,
Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS), B. Fröhlicher, Präsident,
Oberfeldstrasse 16, 4528 Zuchwil

Andreas Gervasoni, Dossierführer VGS, Einwohnergemeindeverwaltung Dulliken
Alte Landstr. 3, 4657 Dulliken

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Sekretariat,
Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Gemeindepräsidien der solothurnischen Einwohnergemeinden (126)

Gemeinde- bzw. Finanzverwaltungen (126, Versand durch AVK, Abteilung Rechnungswesen)

Kreissschulverwaltungen (47, Versand durch AVK, Abteilung Rechnungswesen)

GS

Amtsblatt

Medien