



Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden:

Aktueller Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeinden und den kantonalen Departementen,

erarbeitet im Auftrag der Paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden.

Solothurn, 15. September 2009

Verfasser:

Stefan Hug, EMBA FH
InterComuna AG
Schaalgasse 16 – Vigierhof
4500 Solothurn
Telefon 032 623 30 53
Telefax 032 623 30 54
www.intercomuna.ch

Inhalt

1. Übersicht	3
2. Management Summary.....	11
3. Einleitung	14
3.1. Ziele und Aufgabenstellung.....	15
3.2. Methodisches Vorgehen.....	16
4. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs	18
4.1. Die Grundzüge im Überblick	18
4.2. Kriterien der Aufgabenzuweisung	19
4.2.1. Subsidiarität.....	19
4.2.2. Fiskalische Äquivalenz.....	19
4.2.3. Grundversorgung für alle in vergleichbarer Weise.....	20
4.2.4. Bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung staatlicher Aufgaben.....	20
4.3. Leitsätze für den Kanton Solothurn	21
5. Handlungsbedarf	23
5.1. Allgemeines.....	24
5.1.1. Beschneidung der Gemeindeautonomie.....	24
5.1.2. Gemeindestrukturen	25
5.1.3. Informatikkompatibilität	25
5.2. Öffentliche Sicherheit.....	27
5.2.1. Friedensrichter	27
5.2.2. Polizeiwesen	27
5.2.3. Feuerwehr.....	28
5.2.4. Militär und Zivilschutz.....	29
5.3. Bildung	30
5.3.1. Volksschule.....	30
5.3.2. Sonderschulen	32
5.3.3. Tagesstrukturen	32
5.3.4. Standortbeiträge an kantonale Schulen	32
5.3.5. Musikschulen	32
5.4. Kultur und Freizeit	33
5.4.1. Wanderwege.....	33
5.5. Gesundheit.....	34
5.5.1. Spitex.....	34
5.6. Soziale Wohlfahrt	35
5.6.1. Krankenkassenwesen.....	35
5.6.2. Alters- und Pflegeheime.....	36
5.6.3. Massnahmenvollzug für Jugendliche	36
5.7. Verkehr.....	37
5.7.1. Gemeindestrassen.....	37
5.7.2. Kantonsstrassen	37
5.8. Umwelt und Raumordnung.....	39
5.8.1. Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung.....	39
5.8.2. Natur- und Heimatschutz	40
5.9. Forst- und Landwirtschaft.....	42
5.9.1. Waldpflege.....	42
5.9.2. Tierseuchenkasse.....	42
5.10. Finanzen und Steuern.....	43
6. Würdigung durch den Verfasser	44
6.1. Allgemein	44
6.2. Aufgabenentflechtung – Finanzierungsentflechtung	45
6.3. Kompensation	45
6.3.1. Steuerkraftverschiebung.....	46
6.3.2. Vertikaler Lastenausgleich.....	46
6.3.3. Erhöhung des Gemeindeanteils bei Verbundaufgaben.....	46
7. Würdigung seitens des Kantons und der Einwohnergemeinden	47
7.1. Würdigung aus der Sicht der Gemeinden	47
7.1.1. Gemeindegesetz.....	47
7.1.2. Aufgabenreform	47
7.2. Würdigung aus der Sicht des Kantons	47
7.2.1. Aufgabenreform und Handlungsbedarf	47
7.2.2. Aufgabenreform und Finanzausgleich	48
7.2.3. Aufgabenreform und Gemeindestrukturen.....	48
7.2.4. Finanzierung Aufgabenentflechtung	48

1. Übersicht

Aufgrund der Ergebnisse der Umfrage können die wichtigsten aktuellen Themenfelder, welche im Rahmen der Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden zu überprüfen sind, wie folgt umschrieben werden:

	Zentralisierungen	Öffentliche Sicherheit
Umschreibung	Grundlegende Skepsis auf Seiten der Gemeinden betreffend die Zentralisierungen von Aufgaben beim Kanton. Diese ist vor allem in dreierlei Hinsicht verbreitet: - Kanton macht Vorgaben, Gemeinden müssen (mit-)finanzieren, - Zentralisierung führt zu Kompetenzverlust in den Gemeinden, - Zentralisierung erfolgt nicht unwesentlich auf Verwaltungsebene, unterhalb der Gesetzes- und Verordnungsebene und ist damit politisch nur schwer korrigierbar.	Polizei: Die Kompetenzenabgrenzung sowie Kosten- und Einnahmenverteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizeien ist umstritten. Schaffung einer Einheitspolizei als mögliche Lösung prüfen.
Finanzielle Konsequenzen	Finanzielle Konsequenzen nicht bezifferbar.	Finanzielle Konsequenzen sind abhängig vom gewählten Modell. Es geht vor allem um die Frage, wie weit bei einer Einheits- oder Regionalpolizei die Gemeinden bei den Kosten, bzw. im Gegenzug die Gemeinden an den Einnahmen aus Busgeldern etc, beteiligt werden.
Stand der Aktivitäten	Ständige Aufgabe im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden.	Überparteilicher Vorstoss KR zur Schaffung einer Einheitspolizei wurde am 17.05.2006 eingereicht Stellungnahme RR vom 14.08.2006 (2006/1497): Schaffung Einheitspolizei wird von RR begrüsst, stellt jedoch einen grundlegenden Umbau der Sicherheitsstrukturen dar, was eine sorgfältige Analyse in Abstimmung mit den Städten erfordert. Eine Arbeitsgruppe prüft die folgenden Varianten: - Beibehaltung Stadtpolizeien - Schaffung einer Einheitspolizei - Schaffung von Regionalpolizeien
Bedeutung	An sich ein Schwerpunktthema, welches übergeordnet angegangen werden muss.	Je nach Ergebnis ergeben sich Auswirkungen bezüglich Aufgabenteilung respektive Finanzierung, welche im Rahmen der Revision des Finanzausgleichs berücksichtigt werden müssen.

	Handels- und Gewerbeполиzei	Zivilschutz
Umschreibung	Überprüfung der geltenden handels- und gewerbepolizeilichen Bewilligungspraxis und bessere Koordination mit den Gemeinden.	Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden prüfen.
Finanzielle Konsequenzen	Keine unmittelbaren finanziellen Konsequenzen	5.8 Mio. Franken (GB-Saldo), welcher im Rahmen der Überprüfung neu verteilt werden könnte. Die Kosten der Gemeinden für den Zivilschutz sind darin allerdings nicht enthalten.
Stand der Aktivitäten	Grundlagen werden gegenwärtig im Amt für Wirtschaft (AWA) im Hinblick auf ein neues gesamtheitliches Wirtschaftsgesetz (analog Sozialgesetz) erarbeitet.	Eine paritätische Arbeitsgruppe hat den Kostenverteiler neu festgelegt.
Bedeutung	Kein prioritäres Handlungsfeld. Handlungsbedarf ergibt sich vor allem beim Vollzug, bzw. bei der besseren Koordination zwischen Kanton und Gemeinden.	Mittlere Bedeutung. Allenfalls handelt es sich hier um ein Aufgabenfeld, bei welchem die Zuständigkeit vollständig den Gemeinden übertragen werden kann.

	Volksschule	Sonderschulen
Umschreibung	Prüfen einer Kantonalisierung ab Sekundarstufe I. Alternativ: Wechsel der Subventionierung auf Schülerpauschalen	Prüfen einer Kantonalisierung. Diese würde bedeuten, dass die einzelnen Institutionen durch den Kanton geführt und betrieben werden.
Finanzielle Konsequenzen	Die finanziellen Konsequenzen sind sehr gross. Eine vollständige Kantonalisierung der Volksschule hätte eine Mehrbelastung von über 100 Mio. Franken für den Kanton zur Folge. Eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I hätte eine Mehrbelastung von rund 50 Mio. Franken für den Kanton zur Folge. Darin nicht eingeschlossen ist eine allfällige Finanzierung des Pensionskassenfehlbetrages.	Die finanziellen Konsequenzen einer Kantonalisierung sind klein, da die Sonderschulung bereits heute weitestgehend durch den Kanton finanziert wird.
Stand der Aktivitäten	Einreichung Vorstoss KR zum Subventionswesen Volksschule am 20.05.2008. Stellungnahme RR vom 01.07.2008, wonach die Frage mit der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs angegangen werden soll. VSEG hat Gemeindeinitiative betreffend Erhöhung des Kantonsbeitrages bei den Lehrerbesoldungen lanciert (April 2009).	Aktuell keine Aktivitäten.
Bedeutung	Eine Kantonalisierung der Volksschule wurde bereits 1993 geprüft und aus Kostengründen verworfen. Eine umfassende Kantonalisierung der Volksschule ist nicht weiter zu verfolgen. Allenfalls kann eine Kantonalisierung der Sekundarstufe 1 (Oberstufe, 7. – 9. Klasse) geprüft werden, unter der Voraussetzung, dass die Infrastruktur in der Verantwortung der Gemeinden verbleibt. Ein entsprechendes Abgeltungsmodell müsste noch bestimmt werden.	Finanziell keine grossen Auswirkungen. Materiell ist eine Kantonalisierung der Sonderschulen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz prüfenswert.

	Musikschulen	Individuelle Prämienverbilligung Krankenkasse
Umschreibung	Prüfen Schaffung einer einheitlichen kantonalen Regelung für Musikschullehrpersonen bezüglich Anstellung, Besoldung und Pensionskasse. Musikschulen sollen aber grundsätzlich als kommunales Aufgabengebiet bestehen bleiben.	Vollständige Kantonalisierung prüfen.
Finanzielle Konsequenzen	Keine unmittelbaren finanziellen Konsequenzen, sofern keine Änderung der Zuständigkeit und damit keine Kostenverschiebung.	Keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.
Stand der Aktivitäten	Die Arbeitsgruppe Musikschulen des DBK hat einen Bericht zur Einführung von Qualitätsmerkmalen im Sinne von Mindeststandards verabschiedet, der sich auch mit Organisations- und Anstellungsbedingungen der Musikschulen befasst. Eine Kantonalisierung der Musikschulen wird darin nicht vorgeschlagen.	Aktuell keine Aktivitäten.
Bedeutung	Kein prioritäres Handlungsfeld. Eine Kantonalisierung der Musikschulen ist nicht anzustreben, entsprechend ist Zurückhaltung geboten bei der Schaffung von einheitlichen kantonalen Regelungen. Minimalstandards sollen nur geschaffen werden, falls ein kantonsweites Interesse an einer minimalen Harmonisierung besteht.	Kein prioritäres Handlungsfeld.

	Gemeindestrassen	Kantonsstrassen
Umschreibung	Beteiligung der Gemeinden an den Erträgen der LSVA, der Treibstoffzölle und der Motorfahrzeugsteuer für den Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen prüfen.	Vollständige Finanzierung der Strassenbaukosten durch den Kanton prüfen.
Finanzielle Konsequenzen	Zuweisung Anteil Motorfahrzeugsteuer, Treibstoffzölle und LSVA insgesamt in Strassenbaufonds rund 62 Mio. Franken (exkl. Anteil Motorfahrzeugsteuer für Umfahrungsprojekte); ein Teil davon könnte den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.	14 Mio. Franken Gemeindeanteil an den Bau der Kantonsstrassen.
Stand der Aktivitäten	Aktuell keine Aktivitäten.	Aktuell keine Aktivitäten.
Bedeutung	Je nach Höhe der Beteiligung der Gemeinden an den Geldern relativ grosse finanzielle Konsequenzen und Auswirkungen auf die Entwicklung des Strassenbaufonds.	Mitfinanzierung der Gemeinden widerspricht dem Prinzip der finanziellen Kongruenz. Kantonsstrassen haben jedoch immer häufiger eine unmittelbare Erschliessungsfunktion innerhalb der Gemeinden. Eine vollständige Kantonalisierung hätte jedoch beträchtliche finanzielle Konsequenzen.

	Natur- und Heimatschutzfonds	Waldpflege
Umschreibung	Heute beteiligen sich die Gemeinden am Natur- und Heimatschutzfonds. Künftig soll alleine der Kanton dafür zuständig sein.	Die Gemeinden leisten heute einen Beitrag an die Waldpflege („Waldfünfliber“). Es ist zu prüfen, ob die Gemeinden davon entlastet werden sollen.
Finanzielle Konsequenzen	0.7 Mio. Franken	1.3 Mio. Franken
Stand der Aktivitäten	Aktuell keine Aktivitäten	Aktuell keine Aktivitäten.
Bedeutung	Finanzielle und politische Bedeutung gering. Eine allfällige Entlastung der Gemeinden müsste im Rahmen des Globalbudgets kompensiert werden.	Finanzielle und Politische Bedeutung eher gering. Eine allfällige Entlastung der Gemeinden müsste im Rahmen des Globalbudgets kompensiert werden.

Tierseuchenbekämpfung		Steuerinkasso
Umschreibung	Eine Kantonalisierung der Tierseuchenkasse ist zu prüfen	Ein zentrales Steuerinkasso durch den Kanton soll geprüft werden.
Finanzielle Konsequenzen	0.15 Mio. Franken	Die unmittelbaren finanziellen Konsequenzen sind gering (technische Anpassungen, Personalkosten) sind gering.
Stand der Aktivitäten	Aktuell keine Aktivitäten	Stellungnahme des RR auf einen parlamentarischen Vorstoss (RRB 2005/882): Einheitsbezug kommt nur infrage, wenn sämtliche Gemeinden zustimmen
Bedeutung	Finanzielle und politische Bedeutung gering. Gemeindebeteiligung hat historische Gründe.	Bedeutung finanziell gering, politisch jedoch hoch. Allfällige Bestrebungen zur Kantonalisierung des Steuerinkassos müssten von Seiten der Gemeinden kommen.

Zusammenfassung Finanzströme (in Mio. Franken)¹

+ Belastung / - Entlastung

Massnahme	Kanton	Gemeinden
Kantonalisierung Sek. I	+ 50.0	- 50.0
Kantonsstrassen	+14.0	- 14.0
Natur- und Heimatschutz	+ 0.7	- 0.7
Waldpflege	+ 1.3	- 1.3
Tierseuchenbekämpfung	+ 0.15	- 0.15
Total	+ 66.15	- 66.15
Gemeindestrassen	offen	offen

¹ Berücksichtigt werden lediglich die Ausgaben in der Laufenden Rechnung (ohne Investitionen).

2. Management Summary

Die Aufgabenreform hat im Kanton Solothurn eine lange Geschichte und geht zurück auf einen kantonsrätlichen Vorstoss von 1993. Am 30. Januar 2007 hat der Kantonsrat den parlamentarischen Auftrag zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs erheblich erklärt. Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat im Laufe der nächsten Legislaturperiode (2009 – 2013) eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu erarbeiten. Als Vorarbeit dazu erteilte die paritätische Kommission „Aufgabenreform Kanton – Gemeinden“ der InterComuna AG den Auftrag, die aktuellen Probleme der aktuellen Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden zu analysieren.

Für die Analyse wurde eine repräsentative Auswahl der Einwohnergemeinden mittels eines strukturierten Fragebogens über die ihrer Meinung nach wichtigsten Handlungsfelder in der aktuellen Aufgabenteilung befragt. Die eingegangenen Antworten wurden den zuständigen kantonalen Departementen zur Stellungnahme unterbreitet. Die Ergebnisse der Befragung sowie die Stellungnahme der Departemente bilden die Grundlage des Berichts.

Seitens der Gemeinden wurden folgende hauptsächliche Problemfelder genannt:

Allgemeines

Seitens der Gemeinden wird die zunehmende Lastenverschiebung vom Kanton an die Gemeinden kritisiert. So würden oftmals die im Rahmen des direkten Finanzausgleichs an strukturschwache Gemeinden ausgerichteten Beiträge im Rahmen von Lastenausgleichszahlungen beim indirekten Finanzausgleich (z.B. Sozialgesetz) kompensiert. Hier wird im besonderen der Stadt – Land – Gegensatz spürbar.

Im Vergleich zu anderen Kantonen verfügen die Solothurner Gemeinden über einen relativ grossen Gestaltungsspielraum. Die Gemeinden zeigen sich skeptisch gegenüber Zentralisierungen. Von einzelnen Gemeinden wird das Gemeindegesetz kritisiert. Dieses sei „strukturkonservativ“ und „unklar“. Das Engagement des Kantons für interkommunale Zusammenarbeit und Fusionen sei ungenügend. Obwohl die Gemeindestrukturen ein nicht zu unterschätzendes Element bei der Aufgabenreform darstellen, soll eine allfällige grundlegende Strukturreform jedoch nicht im Rahmen der Aufgabenreform weiter vorangetrieben werden.

Öffentliche Sicherheit

Bei der öffentlichen Sicherheit steht namentlich die Schaffung einer Einheitspolizei im Vordergrund. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Kantons und der Gemeinden erarbeitet gegenwärtig die notwendigen Grundlagen dazu. Dabei wird auch die von den Gemeinden kritisierte

gegenwärtige Kostenverteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Bereich der Bussen überprüft.

Die seitens der Gemeinden kritisierte geltende handels- und gewerbepolizeiliche Praxis und Zuständigkeit wird gegenwärtig analysiert und soll im Rahmen einer gesamtheitlichen „Wirtschaftsgesetzgebung“ (analog Sozialgesetz) umfassend neu geregelt werden.

Bildung

Ein Vorschlag der Gemeinden regt an, die Volksschule zu kantonalisieren. Aus Sicht des Departements für Bildung und Kultur, wäre eine Aufgabenverschiebung der Sekundarstufe I (7. – 9. Schuljahr) von den Gemeinden zum Kanton möglich. Ein von den Gemeinden angeregter Wechsel bei der Subventionierung auf Schülerpauschalen soll in der kommenden Legislaturperiode in Angriff genommen werden.

Im Bereich der Sonderschulen soll eine kantonale Zuständigkeit geprüft werden. Tagesstrukturen wurden mit Wirkung ab 2008 mit dem neuen Sozialgesetz als Aufgabenfeld der Einwohnergemeinden definiert. Mit einer allfälligen Kantonalisierung der Sekundarstufe I würden auch die Tagesstrukturen der Sekundarstufe I kantonalisiert. Die Musikschulen sollen auch künftig ein Aufgabenfeld der Gemeinden bleiben.

Gesundheit

Die Aufgabenreform im Bereich Gesundheit ist weitgehend erfolgt. Die Spitex wurde als Leistungsfeld den Gemeinden zugewiesen und wird unter dem Leistungsfeld der sozialen Sicherheit erbracht.

Soziale Wohlfahrt

Mit dem neuen Sozialgesetz wurde die Aufgabenteilung für sämtliche soziale Leistungsfelder partnerschaftlich von Kanton und Gemeinden erarbeitet und kann als abgeschlossen betrachtet werden. Allenfalls kann die Zuständigkeit im Bereich der individuellen Prämienverbilligung nach einer detaillierten Abklärung neu festgelegt werden.

Verkehr

Beim Verkehr bestehen zwei Hauptanliegen der Gemeinden: Einerseits sollen die Gemeinden ganz von der Verantwortung im Bereich der Kantonsstrassen entlastet werden, andererseits sollen die Gemeinden für ihre Aufwendungen für die Gemeindestrassen aus den Geldern der Treibstoffzölle, der LSVA und der Schwerverkehrsabgabe teilhaben. Hier stellt sich insbesondere die Frage, in wie weit Gemeinden überdurchschnittlich hohe Kosten aufgrund der topografischen und flächenmässigen Gegebenheiten (überdurchschnittlich grosses Strassennetz) abgegolten werden können (Kosten der Weite).

Umwelt und Raumordnung

Im Bereich der Wasserversorgung wird angeregt, die Sanierung von entsprechenden Anlagen und Leitungen über den Finanzausgleich sicher zu stellen. Anlässlich der Teilrevision des Finanzausgleichs im Jahr 2004 wurden die Investitionsbeiträge für Anlagen der Siedlungswirtschaft aus dem Finanzausgleich abgeschafft. Im Gegenzug wurde das Volumen des direkten Finanzausgleichs um 2 Mio. Franken erhöht.

Natur- und Heimatschutz sind eine Verbundaufgabe, allenfalls ist zu prüfen, ob eine Änderung der Zuständigkeit unter dem Aspekt der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sinnvoll ist.

Forst- und Landwirtschaft

Die Beteiligung der Gemeinden an der Waldpflege („Waldfünlüber) ist im Rahmen der Aufgabenreform zu prüfen, ebenso die Beteiligung der Gemeinden bei der Bekämpfung von Tierseuchen.

Finanzen und Steuern

Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit und der Effizienz wird angeregt ein Einheitsbezug der Steuern zu prüfen.

Trotz der genannten Handlungsfelder kann festgehalten werden, dass die heutige Aufgabenteilung sich grundsätzlich bewährt hat und nicht komplett neu gestaltet werden muss.

Ohne Berücksichtigung der Beteiligung der Gemeinden an den zweckgebundenen Verkehrsabgaben (LSVA, Treibstoffzölle, Motorfahrzeugsteuern) entsteht ein mögliches Umverteilungsvolumen im Umfang von über 66 Mio. Franken zu Lasten des Kantons. Im Rahmen der weiteren Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, muss deshalb dringend geklärt werden, wie diese Mehrbelastung des Kantons kompensiert werden kann.

3. Einleitung

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden hat im Kanton Solothurn eine lange Geschichte und geht zurück auf einen kantonsrätlichen Vorstoss aus dem Jahre 1993. Die Arbeiten werden durch die paritätisch zusammengesetzte Kommission „Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden“ koordiniert. Im Rahmen der neuen Zuständigkeit für den Bereich Gemeinden wurde die Federführung der Kommission im Mai 2007 vom Finanzdepartement an das Volkswirtschaftsdepartement übertragen.

Am 30. Januar 2007 wurde der parlamentarische Auftrag zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs auf der Grundlage des RRB Nr. 2006/2101 vom 21. November 2006 vom Kantonsrat für erheblich erklärt. Damit wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat im Laufe der nächsten Legislaturperiode (2009 – 2013) eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs unter den Einwohnergemeinden zu unterbreiten. Die Vorlage soll den Stärken des bisherigen Systems, den Auswirkungen verschiedener Reformprojekte (Soziale Sicherheit, Bildung, Steuern) und den Erkenntnissen der Aufgabenreform zwischen Kanton und Einwohnergemeinden Rechnung tragen. Sofern zweckmässig soll sich die Neugestaltung an der Methodik der am 28. November 2004 gutgeheissenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund-Kantone ausrichten und eine Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs anstreben.

Als Vorarbeit für diese umfassende Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs wurde in einem ersten Schritt die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Einwohnergemeinden analysiert. Dazu wurden die theoretischen Grundlagen bezüglich der Anforderungen an eine zeitgemässe Aufgabenteilung erarbeitet. In einem zweiten Schritt wurden die im Zusammenhang mit der aktuellen Aufgabenteilung seitens der Gemeinden am häufigsten genannten Problemfelder herausgearbeitet und im Kontext einer Aufgabenreform dargestellt.

Mit diesen Arbeiten wurde im Oktober 2007 die InterComuna AG beauftragt. Der Grundlagenbericht wurde am 3. Juni 2008 eingereicht und von der paritätischen Kommission Kanton-Einwohnergemeinden am 18. Juni 2008 diskutiert.

In einem zweiten Teil wurden parallel dazu die Problemfelder in der heutigen Aufgabenteilung ausgearbeitet.

3.1. Ziele und Aufgabenstellung

Der Bericht hat zum Ziel, die aus der Sicht der Einwohnergemeinden und des Kantons hängigen Probleme der aktuellen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden darzulegen. Daraus soll ein Konzept abgeleitet werden, welches es dem Regierungsrat und der paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden erlauben, das weitere Vorgehen zu planen und allenfalls Aufträge für vertiefte Abklärungen in einzelnen Bereichen zu erteilen. Ziel ist es, eine neue Aufgabenteilung nach sachlogischen Kriterien gemäss den Vorgaben der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) festzulegen.

Die entsprechenden Arbeiten sollen als Grundlage für den in der kommenden Legislaturplanung (2009 – 2013) zu erarbeitenden neuen Finanzausgleich dienen.

Der Bericht beinhaltet keine detaillierten Abklärungen oder ausformulierte Vorschläge für Verbesserungen in den einzelnen Aufgabenbereichen, sondern eine Bestandesaufnahme aus der Sicht der antwortenden Einwohnergemeinden sowie eine Stellungnahme der jeweils materiell zuständigen Departemente. Die politische Wertung und Priorisierung der einzelnen Aussagen muss zu einem späteren Zeitpunkt durch die zuständigen politischen Instanzen erfolgen.

Auf detaillierte Modellrechnungen wurden im vorliegenden Bericht bewusst verzichtet, weil notwendige Neuerungen oft scheitern, wenn in einem frühen Stadium bereits mit den finanziellen Auswirkungen argumentiert wird. Wo nötig und sinnvoll, wurden die finanziellen Auswirkungen in ihrer Grössenordnung dargestellt. Detailliertere Berechnungen müssen im Rahmen der weiteren Bearbeitung der einzelnen Massnahmen und Themenfelder vorgenommen werden. In dieser ersten Phase geht es primär darum, Problemfelder aus heutiger Sicht aufzuzeigen und die nötigen Grundsatzentscheide zu treffen, welche Problemfelder der aktuellen Aufgabenteilung weiter bearbeitet werden sollen.

3.2. Methodisches Vorgehen

Für die Bestandesaufnahme der Problemfelder in der aktuellen Aufgabenteilung wurde in Absprache mit der paritätischen Kommission Kanton – Einwohnergemeinden eine repräsentative Auswahl aller Einwohnergemeinden mittels eines strukturierten Fragebogens schriftlich befragt. Die Datenerhebung erfolgte im 1. Quartal 2008 bei den 23 Einwohnergemeinden, die im Vorstand des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) vertreten sind. Die Auswahl erfolgte hauptsächlich aus zwei Gründen: Einerseits sind diese Gemeinden aufgrund ihrer Mitarbeit im Vorstand des VSEG für die Thematik besonders sensibilisiert, andererseits entsprechen diese Gemeinden in etwa einem repräsentativen Querschnitt aller Solothurner Gemeinden in Bezug auf Grösse, regionaler Vertretung sowie Gemeindeklasse und Raumplanungskategorie gemäss der Struktur der Gemeindestatistik des Bundesamtes für Statistik (BfS).

Die Gemeinden wurden eingeladen, in den einzelnen Aufgabenbereichen diejenigen Leistungsfelder zu bezeichnen, in denen sie bezüglich der Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden hauptsächlich Probleme orten.

Die Struktur des Fragebogens orientierte sich an den Funktionen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) der Gemeinden und umfasste die Bereiche Allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft sowie Finanzen und Steuern. Auf einer zusätzlichen Seite konnten die Gemeinden weitere Themen ausserhalb dieser Bereiche anfügen.

In jedem Aufgabenbereich unterschied der Umfragebogen drei Spalten: Leistungsfelder, Problemstellungen, Prioritäten.

14 Einwohnergemeinden haben den Fragebogen retourniert: Aeschi, Balsthal, Beinwil, Bibern, Dornach, Grenchen, Günsberg, Kienberg, Laupersdorf, Oensingen, Olten, Schönenwerd, Solothurn, Zuchwil.

Der Geschäftsführer des VSEG wurde im Rahmen eines strukturierten Interviews zu der Thematik befragt.

Seitens des Kantons wurden die Departementssekretärin des Finanzdepartements (FD) sowie die Departementssekretäre des Bau- und Justizdepartementes (BJD), des Departements für Bildung und Kultur (DBK) und des Volkswirtschaftsdepartements (VWD) sowie der Chef des Amtes für soziale Sicherheit als Vertreter des Departements des Innern im Rahmen eines strukturierten Interviews befragt.

Nach einer ersten Diskussion der Ergebnisse in der paritätischen Kommission Aufgabenreform anlässlich deren Sitzung am 18. Juni 2008 wurden die vorläufigen Ergebnisse nochmals den

einzelnen kantonalen Departementen zur Stellungnahme unterbreitet. Dabei ging es vor allem darum, die von den Gemeinden genannten Problemfelder zu bewerten und zu beurteilen.

Die Ergebnisse wurden am 31. März 2009 dem Regierungsrat im Rahmen einer Klausur vorgestellt. Anschliessend wurden sie am 29. April 2009 in der paritätischen Kommission Aufgabenreform diskutiert. Nach dieser ersten Lesung in der paritätischen Kommission wurde der Bericht noch mit einem zusätzlichen Kapitel ergänzt (Kapitel 6). Darin wird eine kurze Würdigung seitens der Verfasser des Berichtes vorgenommen.

Der nun vorliegende Bericht fasst den Grundlagenbericht vom 3. Juni 2008 und die im Rahmen der Umfrage erhobenen hauptsächlichen Problemfelder in der aktuellen Aufgabenteilung Kanton - Einwohnergemeinden zusammen, ergänzt mit einer kurzen Würdigung durch den Verfasser des Berichtes.

4. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs

4.1. Die Grundzüge im Überblick

Hauptanliegen der NFA ist es, die Aufgabenteilung und -finanzierung im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen nach wirtschaftlichen und demokratischen Massstäben – wie sie sich programmatisch, justiziabel oder flankierend aus der Bundesverfassung ergeben – zweckmässiger zu gestalten.

Die NFA versteht sich explizit auch als Aufforderung und Anleitung für innerkantonale Reformen der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden. „Von der Einführung des NFA werden in den meisten Kantonen auch die Gemeinden in unterschiedlicher Form finanziell betroffen sein, weshalb sich eine gleichzeitige Reform der innerkantonalen Aufgabenteilung und des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs aufdrängt“², betont der Bund. Dabei sei die NFA das „Referenzmodell“³ für innerkantonale Aufgabenreformen: Die Grundsätze der NFA seien im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden – denn nur wenn die kantonalen Systeme eine „ähnliche Stossrichtung“ entwickelten, könne die NFA „ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial“ entfalten.⁴ Zudem sei „zu analysieren, in welchen Bereichen die Umsetzung der NFA mit den Gemeinden zu koordinieren ist.“⁵

² EFD, „Handbuch“, S. 5; 2.NFA-Botschaft, S. 6082

³ EFD, NFA Faktenblatt 12

⁴ 1. NFA-Botschaft, S. 2527; 3. NFA-Botschaft, S. 729

⁵ EFD, „Handbuch“, S. 20

4.2. Kriterien der Aufgabenzuweisung

Die Aufgaben sind derjenigen Staatsebene zuzuordnen, die sie sinnvollerweise am besten erfüllen kann. Eine bestimmte öffentliche Aufgabe ist dem unter Berücksichtigung aller Umstände sachlich geeignetsten Organ zuzuweisen. Für die diesbezügliche Entscheidung normiert die NFA in der Bundesverfassung zusätzliche Kriterien, die im Verhältnis zwischen Bund und Kanton – aber auch im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden⁶ – für eine sinnvolle Aufgabenzuweisung ergänzend heranzuziehen sind: das Prinzip der Subsidiarität, das Prinzip *fiskalischer Äquivalenz*, *die Gewährleistung der Grundversorgung aller in vergleichbarer Weise*, die *Gewährleistung bedarfsgerechter und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung*.

4.2.1. Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften. Die Aufgabenerfüllung soll so nahe wie möglich bei den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen, die so auf den politischen Prozess eher Einfluss nehmen können. Die Wechselwirkung zwischen Bürgerschaft und politischen Institutionen soll dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht.

Die bundesrätliche Botschaft erwähnt explizit, der Grundsatz der Subsidiarität soll sich „nicht mehr auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beschränken, sondern umfassend auf das Verhältnis zwischen allen staatlichen Ebenen, also unter Einschluss der Gemeinden, beziehen.“⁷

4.2.2. Fiskalische Äquivalenz

Das Prinzip fiskalischer Äquivalenz besagt, dass wer den Nutzen einer öffentlichen Leistung hat, diese bezahlt und bezüglich ihres näheren Inhalts bestimmt. Der Kreis der Nutzniesser hat sich demnach mit dem der Kosten- und Entscheidungsträger zu decken. Gemäss Botschaft wird damit u.a. das Entstehen von räumlichen externen Effekten (Spillovers) verhindert, d.h. die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen einer Gebietskörperschaft durch Bewohnerinnen und

⁶ Explizit z.B. Handbuch, S. 5.

⁷ 1. NFA-Botschaft, S. 2458

Bewohner anderer Gebietskörperschaften, ohne dass letztere dafür vollumfänglich aufkommen würden.

4.2.3. Grundversorgung für alle in vergleichbarer Weise

Die verfassungsrechtliche Regelung der NFA schreibt für gewisse sensible Bereiche, die zur Grundversorgung gehören, eine gleichmässige Versorgung mit Leistungen über das ganze Landesgebiet vor. Zum Zweck der Bestimmung äussert sich die Botschaft nicht näher, wohl weil sich dieser bereits unbestritten aus menschenrechtlichen Anliegen ergibt.

4.2.4. Bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung staatlicher Aufgaben

Ein Gemeinwesen, dem eine öffentliche Aufgabe zugeteilt wird, muss in der Lage sein, diese bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu erfüllen. Der Begriff *bedarfsgerecht* erfordert laut Botschaft eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Bedarf und Leistung. Der Begriff *wirtschaftlich* verlangt, dass die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht werden und die Leistungserbringung zudem zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erfolgt.⁸ Die Erläuterungen zum Bundesgesetz über den Finanzausgleich in der Botschaft mögen Sinn und Zweck des Art. 43a Abs. 5 noch verdeutlichen. Gefordert sei „die richtige Versorgung der Schweiz bzw. einer Region mit öffentlichen Leistungen. Die Kapazitäten müssen richtig dimensioniert sein, damit Über- und Unterkapazitäten vermieden werden. Effizient ist eine Aufgabenerfüllung dann, wenn die Leistungserstellung zu insgesamt minimalen Kosten erfolgt. Dies kann namentlich dann erzielt werden, wenn gewisse minimale erforderliche Betriebsgrössen erreicht werden können, wie z.B. bei Spitälern der Spitzenmedizin oder bei Kehrlichtverbrennungsanlagen.“⁹

⁸ 1. NFA-Botschaft, S. 2459

⁹ 1. NFA-Botschaft, S. 2478

4.3. Leitsätze für den Kanton Solothurn

Wie im parlamentarischen Auftrag gefordert, soll sich die Neugestaltung im Kanton Solothurn – sofern zweckmässig – an der Methodik des NFA ausrichten. Damit ergeben sich die folgenden Leitsätze für die Neuordnung der Aufgabenteilung im Kanton Solothurn:

1. **Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung:** Öffentliche Aufgaben werden – so weit wie möglich und sinnvoll – umfassend **entweder dem Kanton oder den Gemeinden** zugewiesen: Klare, transparente und zweckmässige Verantwortlichkeiten sollen Doppelspurigkeiten beseitigen und – je nach den jeweiligen Zielen im entsprechenden Aufgabengebiet – dazu beitragen:
 - eine ökonomischere Erfüllung öffentlicher Aufgaben herbeizuführen,
 - dem Kanton und den Gemeinden grössere Handlungsspielräume einzuräumen,
 - dem partnerschaftlichen Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden Rechnung zu tragen,
 - eine bürgernähere Verwaltung zu ermöglichen,
 - mehr Möglichkeiten zur demokratischen Berücksichtigung lokaler Präferenzen und Minderheiten zu schaffen,
 - die direkte Demokratie und den Föderalismus konsequent zu modernisieren und den sich stetig wandelnden Begebenheiten anzupassen.
2. **Kriterien der Aufgabenzuweisung:** Diejenigen **Aufgaben** sind **denjenigen Staatsebenen zuzuordnen, die sie sinnvollerweise am besten erfüllen können**, wobei für die diesbezügliche Entscheidung zusätzliche Kriterien ergänzend heranzuziehen sind:
 - **Subsidiaritätsprinzip**
 - **Prinzip fiskalischer Äquivalenz**
 - Leistungen der **Grundversorgung** müssen **allen** Personen **in vergleichbarer Weise** offen stehen.
 - Öffentliche Aufgaben müssen **bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt** werden.
3. Verbleibende **Verbundaufgaben** (gemeinsame Aufgaben, die nicht ausschliesslich dem Kanton oder den Gemeinden aufgetragen werden können) werden im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) und der »New Public Management«-Lehre geordnet: Kanton und Gemeinden regeln in **Programmvereinbarungen** gemeinsam:
 - die strategischen Leistungsziele
 - das **Globalbudget** (welches die Gemeinden vom Kanton für die Aufgabenerfüllung erhalten)
 - die Instrumente der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung
 - die Folgen bei Nichterfüllung des Vertrags.

Ein Bonus-Malus-System soll sparsames und effizientes Verhalten der Subventionsempfänger fördern. Bezüglich der operativen Zielumsetzung kommt den Gemeinden grosse Handlungsfreiheit zu, d.h. sie bestimmen selber, nach welchen Prioritäten sie die Mittel einsetzen. Der Kanton überprüft unter Anwendung des vereinbarten Controllings, inwieweit die Gemeinden die Ziele erreichten und die Mittel wirtschaftlich einsetzten.

4. **Minimalstandards:** Für kommunalisierte Aufgaben erlässt der Kanton Minimalstandards, sofern ein kantonsweites Interesse an einer minimalen Harmonisierung besteht. Für Verbundaufgaben erlässt der Kanton ausnahmsweise Minimalstandards aus Gründen der Rechtsgleichheit oder der Wettbewerbsneutralität.
5. Gewährleistung der **Eigenständigkeit der Gemeinden:** Der Kanton belässt den Gemeinden soweit wie möglich Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie. Er trägt dazu bei, dass die Gemeinden über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Er belässt den Gemeinden ausreichend Finanzierungsquellen und gleicht Disparitäten unter den Gemeinden aus.
6. „Entschlackter“, einfacher, zweckmässiger, transparenter und kostensenkender **Finanzausgleich** zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden: Der Kanton baut Disparitäten unter den Gemeinden ab durch einen zweckfreien **Ressourcenausgleich** zugunsten leistungsschwacher Gemeinden und durch einen **Lastenausgleich** zugunsten von Gemeinden mit nachteiligen geografischtopografischen oder soziodemografischen Bedingungen. Der Kanton fördert zudem den interkommunalen Lastenausgleich, der die von den Bewohnerinnen und Bewohnern einer Gemeinde genutzten öffentlichen Leistungen einer anderen Gemeinde abgilt.
7. Der Kanton stärkt die **interkommunale Zusammenarbeit** durch neue Instrumente und Mittel, namentlich durch:
 - eine beschränkte Rechtssetzungsbefugnis interkommunaler Organe
 - den Vorrang des interkommunalen Rechts gegenüber dem kommunalen Recht
 - der Möglichkeit des Kantons, auf Antrag von Gemeinden und unter Beachtung gesetzlicher Voraussetzungen kooperationsunwillige Gemeinden zur Zusammenarbeit zu verpflichten, indem er interkommunale Verträge allgemeinverbindlich erklärt oder einzelne Gemeinden zum Vertragsbeitritt verpflichtet
8. Um die Legitimation, die Akzeptanz und die Zweckmässigkeit der innerkantonalen Aufgabenteilung zu erhöhen, ist sie **partnerschaftlich** von **Kanton und Gemeinden** zu erarbeiten. Bereits bei der Projektorganisation sind die Gemeinden in geeigneter Form einzubeziehen.

5. Handlungsbedarf

Im folgenden Kapitel werden die von den Einwohnergemeinden genannten hauptsächlichen Problemfelder in der aktuellen Aufgabenteilung und die dazu geäusserten Stellungnahmen der kantonalen Departemente dargestellt. Dies erlaubt eine Würdigung der einzelnen Problempunkte und deren Einordnung. Eine weiterführende (politische) Diskussion und Bewertung der einzelnen Punkte muss von den zuständigen Gremien zu einem späteren Zeitpunkt geführt werden.

Die genannten einzelnen Problemfelder sind nicht nach Prioritäten geordnet, sondern nach den Funktionen des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) der Gemeinden. In der Regel sind nur jene Bereiche aufgeführt, die im Sinne der Aufgabenreform wesentlich sind. Weitere Vorschläge und Nennungen der Gemeinden sind teilweise ebenfalls eingearbeitet.

5.1. Allgemeines

5.1.1. Beschneidung der Gemeindeautonomie

Seitens der Gemeinden wird die zunehmende Lastenverschiebung vom Kanton an die Gemeinden kritisiert. So würden oftmals die im Rahmen des direkten Finanzausgleichs an strukturschwache Gemeinden ausgerichteten Beiträge im Rahmen von Lastenausgleichszahlungen beim indirekten Finanzausgleich (z.B. Sozialgesetz) kompensiert. Hier wird im besonderen der Stadt – Land – Gegensatz spürbar.

Die Gemeinden sind skeptisch gegenüber Kantonalisierungen von Aufgaben. Diese führen zu Ohnmacht und Politikverdrossenheit auf Gemeindeebene und Professionalitätsverlusten der Verwaltung in den von den Gemeinden heute professionell wahrgenommenen Bereichen. Sie bedürfen jeweils einer kritischen Prüfung. Als Ansatz zur besseren Wahrung der Gemeindeautonomie wird von einer Gemeinde vorgeschlagen, den Gemeinden gegenüber dem Kanton neue politische Rechte zu verleihen, zum Beispiel ein „Gemeindereferendum“ einzuräumen. Wie dieses genau ausgestaltet sein könnte, wird offen gelassen.

Im Vergleich zu anderen Kantonen verfügen die Solothurner Gemeinden über eine weitgehende Autonomie. Im Rahmen der Aufgabenreform können Aufgabenzuweisungen an den Kanton sinnvoll sein, sofern diese im Rahmen der in Kapitel 4.2 dargelegten Kriterien zugewiesen werden. Eine Aufgabenreform beinhaltet, dass Aufgaben neu zugewiesen werden, sofern nötig und sinnvoll auch an den Kanton. Voraussetzung ist, dass die Aufgabenzuweisung konsequent nach den Leitsätzen und Kriterien der Aufgabenteilung erfolgt.

Neue politische Rechte der Gemeinden (Gemeindereferendum) werden seitens des Kantons nicht als erforderlich betrachtet, da die Gemeinden mit ihren Vertretern im Parlament über direkte Mitsprachemöglichkeiten verfügen. Ein weiteres formalisiertes politisches Recht für die Gemeinden würde die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden nur unwesentlich verbessern.

Für kommunalisierte Aufgaben sollte der Kanton nur Minimalstandards erlassen, sofern ein kantonsweites Interesse an einer Harmonisierung besteht. So ist zum Beispiel mit dem neuen Sozialgesetz und der damit verbundenen Minimalstandards bezüglich der Organisation der sozialen Dienste ein einheitlicher Vollzug der Sozialhilfe gewährleistet. Für Verbundaufgaben kann der Kanton ausnahmsweise Minimalstandards aus Gründen der Rechtsgleichheit oder der Wettbewerbsneutralität festlegen. Wichtig ist, dass Minimalstandards paritätisch, das heisst von Kanton und Gemeinden partnerschaftlich festgelegt werden.

5.1.2. Gemeindestrukturen

Das geltende Gemeindegesetz wird von Gemeinden kritisiert, weil es „strukturkonservativ“ und inhaltlich „unklar“ sei. Im Weiteren sei es „minimal“ in Bezug auf die Bestimmungen zur Haushaltsführung und „völlig ungenügend“ bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit.

Ebenfalls wird kritisiert, das Engagement des Kantons für interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen sei ungenügend und durch das Gemeindegesetz werde einseitig der schwerfällige Zweckverband favorisiert, während die vertragliche Zusammenarbeit aufgrund mangelnder gesetzlicher Vorgaben problematisch sei. Es wird vorgeschlagen, eine Reduktion auf 60 - 80 Gemeinden anzustreben. Dies würde die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für alle vereinfachen und verbilligen.

Die Gemeindestrukturen bilden ein nicht zu unterschätzendes Element bei der Aufgabenreform. Eine konsequente Aufgabenzuweisung bedeutet, dass Gemeinden in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben kompetent und effizient zu erfüllen. Das heisst, dass nur jene Gemeinden komplexere, der Sache nach richtigerweise delegierte Aufgaben übernehmen können, die über ein Minimum an Verwaltungsinfrastruktur verfügen. Deshalb sind viele Gemeindeaufgaben schon heute an regionale oder interkommunale Gebilde delegiert. Allerdings ist eine allfällige Anpassung des Gemeindegesetzes oder auch eine umfassende Strukturreform nicht Teil der Aufgabenreform und muss gegebenenfalls ausserhalb davon im Rahmen eines separaten Projektes angegangen werden.

Freiwillige Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden werden auf der Grundlage des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG, BGS 131.1) seit dem 1. Juni 2005 durch den Kanton finanziell mit einem einmaligen Betrag von 100 Franken pro Einwohner, jedoch mit mindestens 50'000 Franken respektive mit maximal 500'000 Franken unterstützt.

Im Weiteren wird eine mögliche Schlechterstellung beim Finanzausgleich bei einer Fusion seit dem 1. Januar 2004 während dreier Jahre aus Mitteln des Finanzausgleichsfonds kompensiert (Finanzausgleichsgesetz, BGS 131.71).

Zusätzliche finanzielle Anreize können dazu führen, dass der Strukturbereinigungsprozess in der Gemeindelandschaft rascher vorangetrieben wird und die Gemeinden noch stärker befähigt werden, die ihnen sachlogisch zugewiesenen Aufgaben noch kompetenter und effizienter zu erfüllen.

5.1.3. Informatikkompatibilität

Der elektronische Datenaustausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist zum Teil nicht oder nur beschränkt möglich. Dies führt zu Datenredundanzen und zu zusätzlichem administrativen Aufwand.

Eine Verbesserung des Datentransfers ist anzustreben, allerdings ist dies nicht Teil der Aufgabenreform.

5.2. Öffentliche Sicherheit

5.2.1. Friedensrichter

Für kleinere Gemeinden ist es unsachgemäss, einen eigenen Friedensrichter zu stellen. Die für ein Richteramt notwendige Erfahrung ist oft nicht gewährleistet. Ein Ausweg aus dieser Situation stellt ein Modell dar, bei welchem verschiedene Gemeinden zusammen ein gemeinsames Friedensrichteramt bezeichnen.

Die vorgeschlagene Lösung ist nach geltender Gesetzgebung schon heute möglich. Im Übrigen ist die Reorganisation des Friedensrichteramtes Teil der laufenden Arbeiten zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Strafprozessordnung (EG StPO). Entsprechende organisatorische Anpassungen sind schon weit fortgeschritten.

5.2.2. Polizeiwesen

Die Kompetenzabgrenzung sowie die Kosten- und Einnahmenverteilung zwischen der Kantons- und den Stadtpolizeien sind zum Teil umstritten.

Ein überparteilicher Auftrag des Kantonsrates verlangte die Schaffung einer Einheitspolizei. In seiner Antwort (RRB 2006/1497) befürwortete der Regierungsrat grundsätzlich die Schaffung einer Einheitspolizei. Diese stellt jedoch einen grundlegenden Umbau der Sicherheitsstrukturen im Kanton dar, was eine sorgfältige Analyse unter Einbezug der Betroffenen verlangt. Eine Arbeitsgruppe untersucht gegenwärtig verschiedene Alternativen, namentlich die Schaffung einer Einheitspolizei, die Bildung von Regionalpolizeien oder die Beibehaltung des Status quo (Kantonspolizei und drei Stadtpolizeien). Aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse wird die Frage der Schaffung einer Einheitspolizei geprüft werden. Eng mit dieser Frage ist auch die Bussgeldpraxis verbunden. Deshalb ist es sinnvoll und sachlogisch, diese beiden Anliegen seitens der Gemeinden integral zu behandeln und die Ergebnisse der laufenden Analyse abzuwarten.

Die kantonalen handels- und gewerbepolizeilichen Bewilligungen (Freinacht etc.) werden heute ohne Rücksprache mit den betroffenen Gemeinden erteilt. Der Kanton vereinnahmt die Gebühren, während die Gemeinden die Nachteile (Nachtlärm, Verschmutzung etc.) zu tragen haben. Die Gemeinden sind der Meinung, dass Bewilligungen für verlängerte Öffnungszeiten / Freinächte als Gemeindeaufgaben normiert oder die Gemeinden an den Einnahmen beteiligt werden sollen.

Die Erteilung von Bewilligungen für Gastronomiebetriebe erfolge ohne Abklärungen, ob eine Nutzungsänderung vorliegt. Hier verlangen Gemeinden eine Koordination mit dem kommunalen Baubewilligungsverfahren.

Die geltende handels- und gewerbepolizeiliche Bewilligungspraxis soll nach Ansicht des Departements des Innern beibehalten werden, es ist jedoch sachlogisch, dass Bewilligungen von Gastrobetrieben mit den kommunalen Baubewilligungsverfahren zu koordinieren sind. Dies ist allerdings schon heute der Fall.

Nach Aussagen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit können die Bewilligungsverfahren und Zuständigkeiten im Rahmen einer neuen gesamtheitlichen umfassenden „Wirtschaftsgesetzgebung“ analog dem neuen Sozialgesetz neu geregelt werden.

5.2.3. Feuerwehr

Aus Sicht der Gemeinden besteht beim Feuerwehrwesen eine kostentreibende Weisungsflut. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Subventionen der Stützpunktfeuerwehren. Diese erhielten für ihren Mehrverbrauch von Material und Gerätschaften nur eine geringe Kostenbeteiligung und bei Reparaturen keine Subventionen.

Beim Vorwurf der „Weisungsflut“ handelt es sich nicht um eine grundsätzliche Frage der Aufgabenteilung. Die geltende Aufgabenteilung im Feuerwehrwesen wird denn auch von keiner Gemeinde grundsätzlich in Frage gestellt. Die Frage der Subventionen von Stützpunktfeuerwehren ist ebenfalls keine Frage der Aufgabenteilung sondern muss allenfalls im spezifischen sachbezogenen Kontext angegangen werden.

Eine Forderung seitens der Gemeinden besteht darin, das Feuerwehrinspektorat aus der Gebäudeversicherung (SGV) auszugliedern, da dies eine hoheitliche und keine Versicherungsaufgabe sei.

Eine Ausgliederung des Feuerwehrinspektorats aus der SGV ist ebenfalls nicht eine Frage der Aufgabenteilung, sondern eine organisationsrechtliche Frage innerhalb der kantonalen Verwaltung. Das System der „kantonalen Gebäudeversicherungen“ bietet integrale Dienstleistungen in den Bereichen Brandschutz, Feuerwehrwesen und Versicherung in 19 Kantonen an. Wird ein Teil herausgelöst, besteht die Gefahr, dass ein bewährtes System in sich zusammenbricht. Das hohe finanzielle Engagement der SGV mit Prämiegeldern der Versicherten zugunsten des Feuerwehrwesens und für den Schutz und die Sicherheit der Bevölkerung würde hinfällig. Dem Kanton entstünden zusätzliche Personal- und Administrationskosten und die heutigen Beitragsleistungen würden entfallen. Ebenso müsste in diesem Fall das Feuerwehrausbildungszentrum (ifa) in Balsthal vom Kanton übernommen und betrieben werden.

5.2.4. Militär und Zivilschutz

Eine Gemeinde beklagt sich darüber, dass die Kosten für den Unterhalt und die Sanierung von Schiessplätzen (z.B. für Kugelfänge) auf die Gemeinden abgewälzt werden, obwohl das Militär Bundessache ist.

Obschon Zivilschutzeinsätze auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene möglich sind, sind die Gemeinden für den Unterhalt und die Beschaffung des Materials zuständig.

Die Einsätze des Zivilschutzes sind im Bundesrecht (Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft, VEZG), die Kostenaufteilung ist durch die kantonale Gesetzgebung geregelt (Art. 48, Verordnung über den Bevölkerungsschutz).

Das Militärgesetz verpflichtet die Gemeinden Schiessanlagen zur Verfügung zu stellen. Die Nutzung erfolgt heute zu einem grösseren Teil durch die Sportschützenvereine, das obligatorische Schiessen macht nur noch einen kleinen Teil aus. Die Zuständigkeit und Kostenübernahme für die Sanierung der Kugelfänge von Schiessplätzen ist durch die eidgenössische Gesetzgebung (Umweltschutzgesetz) geregelt. Bei der Sanierung von Kugelfängen beteiligt sich der Bund mit 40% an den Kosten.

Der Zivilschutz wurde mit der Aufgabenteilung Bund – Kantone und mit dem Gesetz über den Bevölkerungsschutz (SR 520.1) Sache der Kantone und der Gemeinden. Deshalb sind diese weitgehend zuständig für die Beschaffung und den Unterhalt von Material. Der Zivilschutz wird innerhalb des Bevölkerungsschutzes primär zu Gunsten der Gemeinden eingesetzt und gilt als Mittel der Gemeinden. Die Nettokosten des Zivilschutzes werden je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen. Insofern entsteht keine Benachteiligung der Einwohnergemeinden bei der Kostenübernahme.

5.3. Bildung

5.3.1. Volksschule

Gemäss Artikel 105 der Kantonsverfassung sind die Gemeinden für die Errichtung und Führung der Volksschulen zuständig. Die Einwohnergemeinden ermöglichen zudem den unentgeltlichen Besuch des Kindergartens (Art. 111 KV).

Lehrkräfte sind dem kantonalen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellt, Schulleitungspersonen sind wie andere Gemeindeangestellte nicht dem kantonalen GAV unterstellt. Dies führt zu Ungleichbehandlungen, wie seitens der Gemeinden angemerkt wird.

Ein Vorschlag der Gemeinden regt an, die (Volks-)schule zu kantonalisieren und vollständig durch den Kanton zu finanzieren. Aufgrund der damit verbundenen grossen Lastenverschiebung sei diese Umverteilung eventuell mit einer Steuerkraftverschiebung von den Gemeinden zum Kanton zu verbinden.

Eine Kantonalisierung der Volksschule würde eine Verfassungsänderung bedingen. Gestützt auf das Grobkonzept zur „Aufgabenreform im Kanton Solothurn“ wurde mit RRB Nr. 3153 vom 14. September 1993 eine paritätische Arbeitsgruppe Gemeinde-Kanton mit dem Auftrag eingesetzt, Modelle zu entwickeln sowie auf Grund von Begebenheiten und Bedürfnissen zweckmässig die Aufgaben im Bereich der Volksschulen, Kindergärten und Musikschulen auf Kanton und Gemeinden aufzuteilen und entsprechend auch die finanziellen Lasten den beteiligten Gemeinwesen zu überbinden (RRB Nr. 696 vom 4. April 2000). Das jährlich wiederkehrende Umverteilungsvolumen würde 280 bis 300 Mio. Franken umfassen. Dazu käme die Finanzierung des Pensionskassenfehlbetrages von – Stand Ende 1990er Jahre – weit über 150 Mio. Franken. (Der aktuelle Stand der Ausfinanzierung ist nicht bekannt, ist aber wesentlich höher).

In der Folge wurden mehrere Modelle wie Kommunalisierung, Kantonalisierung und Bildungsgutscheine evaluiert und dem Regierungsrat in einem Expertenbericht am 26. August 1996 unterbreitet.

Eines der ursprünglichen Ziele der Finanzausgleichsrevision stellte die vollständige Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs für alle Beiträge und Abgaben zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden dar (Volksschul- und Kindergartensubventionierung). Die Arbeitsgruppe Finanzausgleich-Technik 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 vertieft wurden.

Die letzte Finanzausgleichsvorlage wurde vom Volk am 27. September 1998 verworfen, weil die Lehrerbesoldungssubventionierung Bestandteil war. Gemäss Botschaft und Entwurf des Regie-

rungsrats an den Kantonsrat vom 23. April 2002 (RRB Nr. 853) zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes des Kantons Solothurn wurde aus diesem Grund auf die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs im Bildungsbereich verzichtet.

Als Massnahme des Reformprojekts SO+ hat der Regierungsrat dem Kantonsrat ebenfalls die Veränderung des Steuerungs- und des Subventionierungsmechanismus beantragt. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 26. September 2000 die Massnahme allerdings mit 25 zu 88 Stimmen abgelehnt.

Aus der Volksschule liesse sich gemäss dem Departement für Bildung und Kultur (DBK) einzig die Sekundarstufe I (also die Stufe nach der Primarschule, heutige Oberschule bis Untergymnasium) kantonalisieren. Die vielen bestehenden Zweckverbände / Schulkreise der Sekundarstufe I zeigen, dass diese „Entfernung“ von den Gemeinden politisch machbar sein könnte. Das würde - bei unveränderter Subventionierung der Primarschule durch den Kanton - zu einer massiven Entlastung der Einwohnergemeinden führen und wäre mit dem Sachzusammenhang begründbar, dass die Sekundarstufe I auf die kantonalisierte Sekundarstufe II (Berufsschulen, Maturitätsschulen) vorbereiten muss (RRB Nr. 2293 vom 10. November 1998). Das DBK hat die finanziellen Folgen des Wechsels geprüft. Das Resultat zeigte ein jährlich wiederkehrendes Umverteilungsvolumen von rund 100 Mio. Franken plus die erhebliche (vgl. oben) Finanzierung des Pensionskassenfehlbetrages.

Dazu käme ein Wechsel der Infrastruktur der Sekundarstufe I von den Gemeinden zum Kanton. Im Kanton Basel-Landschaft zeigt sich aktuell, dass ein solcher Wechsel schwierig umzusetzen ist.

Nach Auffassung des DBK wäre ein Wechsel der Sekundarstufe I von den Gemeinden zum Kanton möglich, unter der Voraussetzung, dass die Infrastruktur in der Verantwortung der Gemeinden verbleibt, ein entsprechendes Abgeltungsmodell müsste noch bestimmt werden. Die Eingangsstufe bis und mit Primarschule soll hingegen in der Verantwortung der Einwohnergemeinden verbleiben.

Der von einer Gemeinde angeregte Wechsel bei der Subventionierung auf eine Schülerpauschale soll in der kommenden Legislaturperiode angegangen werden (RRB 2004/2324 vom 16. November 2004).

Eine im Mai 2009 vom VSEG lancierte Gemeindeinitiative verlangt, dass der Anteil des Staates an den gesamten Besoldungskosten aller Einwohnergemeinden von bisher 43.75% auf 55% erhöht wird.

5.3.2. Sonderschulen

Die Einweisung in eine Sonderschule bedarf der Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst des Kantons und wird zwischen dem Amt für Volksschule und der kommunalen Behörde als Lösung besprochen und vorgenommen. Das DBK stimmt mit einer Forderung einer Gemeinde überein, die Sonderschulen zu kantonalisieren oder in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammenzufassen.

5.3.3. Tagesstrukturen

Die Tagesstrukturen wurden mit Wirkung ab 2008 mit dem neuen Sozialgesetz als Aufgabengebiet den Einwohnergemeinden zugewiesen. Mit einer allfälligen Kantonalisierung der Sekundarstufe I würden auch die Tagesstrukturen für Kinder der Sekundarstufe I durch den Kanton abgegolten.

5.3.4. Standortbeiträge an kantonale Schulen

Die von Gemeinden kritisierten Beiträge der Standortgemeinde von 10% an die Baukosten für kantonale Schulen sind vom Kantonsrat am 3. September 2008 im Rahmen des neuen Berufsbildungsgesetzes bestätigt worden. Nach Auffassung des DBK sind sie sachgerecht, wenn sie einen Standortvorteil abdecken.

5.3.5. Musikschulen

Die Musikschulen sind Aufgabe der Gemeinden. Eine Gemeinde schlägt eine klare einheitliche Regelung für Musikschullehrpersonen bezüglich Anstellung, Besoldung und Pensionskasse vor. Sie seien dem GAV zu unterstellen.

Das DBK will Bestrebungen zur Kantonalisierung der Musikschule entgegenwirken. Als Zusatzangebot ist die Musikschule eine kommunale Aufgabe und ihre Kantonalisierung hätte tendenziell eine Angebotsreduktion zur Folge.

Allerdings würden die vorgeschlagenen Änderungen eventuell eine Vereinfachung bewirken. Eine Arbeitsgruppe untersucht gegenwärtig die entsprechenden Fragen.

5.4. Kultur und Freizeit

Seitens der Gemeinden wird angeregt, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Kostenverteilung der Kulturausgaben zu schaffen, welche der Verursacherfinanzierung gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) ein stärkeres Gewicht beimisst.

Kultur ist nach Auffassung des DBK regional geprägt, die Vernetzung und die Koordination sind jedoch durch den Kanton zu verstärken.

Neben dem Schwerpunkt der Kulturförderung wird neu auch die Kulturpflege als Aufgabe des Kantons verankert. Die Arbeiten dazu sind im Gang. Ein entsprechendes Strategiepapier wurde den kommunalen Museen und weiteren Fachkreisen zugestellt.

5.4.1. Wanderwege

Die Zuständigkeit für den Unterhalt der Wanderwege ist unklar, ein grosser Teil der Kosten lastet auf den Gemeinden.

Nach dem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) sorgen die Kantone dafür, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden (Art. 6 Abs. 1 lit.a). Der Kanton Solothurn hat den Unterhalt und die Markierung der Wanderwege im Rahmen einer Leistungsvereinbarung an den Verein Solothurner Wanderwege delegiert. Der Kanton unterstützt diese Leistungen mit 105'000 Franken pro Jahr. Dieser Betrag reicht nicht aus, um die 1'320 km Wanderwege im Kanton Solothurn zu unterhalten.

Die meisten gut ausgebauten Wanderwege erfüllen primär auch andere Funktionen (land- und forstwirtschaftliche Erschliessung). Der Unterhalt dieser Wege erfolgt durch die Eigentümer. Die Gemeinden müssen nur für die Kosten des Unterhalts aufkommen, wenn sie selber Wegeigentümer sind.

Der Kanton empfiehlt den Gemeinden Mitglied des Vereins zu werden, da mit den Wanderwegen eine öffentliche Aufgabe für die Einwohner aller Gemeinden erfüllt wird. Der Mitgliederbeitrag ist nach Einwohnerzahl abgestuft, aber freiwillig. Nicht alle Gemeinden im Kanton Solothurn sind Mitglied der Solothurner Wanderwege.

Der Verein Solothurner Wanderwege fragt bei grösseren Unterhaltsarbeiten die Gemeinden an, ob sie mit dem Zivilschutz oder Werkhof Mithilfe leisten können. Auch diese Massnahmen sind freiwillig.

5.5. Gesundheit

Die Aufgabenentflechtung ist im Gesundheitsbereich grundsätzlich erfolgt, einerseits mit der Revision des Gesetzes über die Schulzahnpflege, welches dieses Aufgabenfeld den Gemeinden zugewiesen hat und andererseits mit der Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, welche die Lebensmittelkontrolle dem Kanton zugewiesen hat.

5.5.1. Spitex

Das Leistungsfeld wird im Rahmen der sozialen Sicherheit erbracht. Eine grundlegende Neuzuteilung der Spitex wird nicht verlangt. Die im Jahre 1993 im Bericht des IFF¹⁰ empfohlene Zuweisung dieses Leistungsfeldes an die Gemeinden wurde zwischenzeitlich vollzogen. Im Bereich der Spitex wird von Seiten der Gemeinden der für sie immer grösser werdende Aufwand kritisiert. Dies sei teilweise eine Folge der Auflagen und der (zu) detaillierten Vorgaben des Kantons.

Die allfällige Neufestsetzung der zu erbringenden Minimalstandards ist gegebenenfalls ausserhalb der Aufgabenteilung in einem gesonderten Projekt anzugehen. Ansonsten besteht im Bereich der Spitex kein Handlungsbedarf.

¹⁰ a.a.o

5.6. Soziale Wohlfahrt

Mit dem neuen Sozialgesetz (BGS 831.1, in Kraft seit dem 1.1.2008) wurde die Aufgabenteilung für sämtliche sozialen Leistungsfelder partnerschaftlich von Kanton und Gemeinden erarbeitet, wie in Leitsatz 8 für die Neuordnung der Aufgabenteilung im Kanton Solothurn (vgl. Kap. 4.3) verlangt. Diese Zuteilung wird denn auch von keiner Seite in Frage gestellt.

Einen gewissen Unmut seitens der Gemeinden zeigt sich bezüglich der vom Kanton geforderten Qualität in der Sozialhilfe, welche zu einer (teuren) Professionalisierung führe und bestehende Milizstrukturen untergrabe.

Es ist nicht Teil der Aufgabenreform, diese „Qualitätsvorgaben“ materiell zu beurteilen. In diesem Zusammenhang stellt sich lediglich die Frage, ob die Festlegung von Minimalstandards beim Vollzug der von den Gemeinden erbrachten sozialen Leistungsfelder im Sinne der Leitsätze zur Aufgabenteilung gerechtfertigt ist. Gemäss Leitsatz 4 (vgl. Kap. 4.3) erlässt der Kanton für kommunalisierte Aufgaben Minimalstandards, sofern ein kantonsweites Interesse an einer minimalen Harmonisierung besteht. Beim Vollzug der Sozialhilfe kann ein solches Interesse aus Gründen der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit angenommen werden. Deshalb sind Minimalstandards im Bereich der sozialen Leistungsfelder aus der Sicht einer modernen Aufgabenteilung gerechtfertigt.

5.6.1. Krankenkassenwesen

Ein Vorschlag geht dahin, das Krankenkassenwesen zu kantonalisieren. Insbesondere sei die Prüfung der Krankenversicherungspflicht für Gemeinden aufwändig. Ein Vorschlag geht dahingehend, dass die individuelle Prämienverbilligung vollumfänglich vom Kanton abgewickelt werden soll.

Die Prüfung des Krankenversicherungsobligatoriums durch die Gemeinden hat sich bewährt. Die Einwohnerkontrollen der Gemeinden verfügen über die aktuellsten und vollständigen Daten der Einwohnerinnen und Einwohner. Insofern soll die Überprüfung des Krankenversicherungsobligatoriums weiterhin eine Aufgabe der Einwohnerkontrolle und damit der Einwohnergemeinden bleiben.

Inwieweit allenfalls eine Änderung der Zuständigkeit im Bereich der individuellen Prämienverbilligung erfolgen soll, müsste detailliert abgeklärt werden. In diesem Fall wäre die Ausgleichkasse des Kantons Solothurn, welche heute die individuelle Prämienverbilligung vollzieht, in die Abklärungen einzubeziehen.

5.6.2. Alters- und Pflegeheime

Die Alters- und Pflegeheime sind ein kommunales Leistungsfeld. Weit verbreitet sind interkommunale Leistungserbringer (Zweckverbände etc.). Zum Teil bestehen Probleme bei der Finanzierung der notwendigen Investitionen. Dies ist jedoch eher auf die teilweise mangelhafte Finanzplanung seitens der (gemeindeübergreifenden) Träger zurückzuführen und kein Problem der Aufgabenteilung an sich.

5.6.3. Massnahmenvollzug für Jugendliche

Soweit es sich um jugendstrafrechtliche Massnahmen handelt, ist der Massnahmenvollzug ein kantonales Leistungsfeld. Für verhaltensauffällige Jugendliche sind im Rahmen der Sozialhilfe die Gemeinden zuständig. Im Bereich Massnahmenvollzug ist die Aufgabenteilung abgeschlossen und zweckmässig. Die Auffassung, dass der Kanton in diesem Bereich zu wenig Verantwortung übernehme, ist wohl darauf zurück zu führen, dass die Neuregelung der Kantonalisierung des Massnahmenvollzugs bei einzelnen Gemeinden noch zu wenig bekannt ist.

5.7. Verkehr

5.7.1. Gemeindestrassen

Eine Forderung der Gemeinden besteht darin, dass für den Bau und den Unterhalt der Gemeindestrassen den Gemeinden Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer, der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und den Treibstoffzöllen zur Verfügung gestellt werden sollen. Ebenfalls werden seitens der Gemeinden überkommunale Finanzierungsmodelle beim Langsamverkehr für Leistungen mit regionaler Bedeutung angeregt.

Mit Beschluss Nr. 131/2001 hat der Kantonsrat festgelegt, dass bis zur vollständigen Finanzierung der Umfahrungsprojekte Solothurn und Olten alle Mittel (Ertrag der Motorfahrzeugsteuern, Treibstoffzollerträge und LSVA) dem Strassenbaufonds zugewiesen werden. Aufgrund der prognostizierten Entwicklung des Strassenbaufonds kann von dieser Vorgabe nach Auffassung des Bau- und Justizdepartements nicht abgewichen werden.

Der Langsamverkehr wird in den Strassenbau integriert. Das Strassengesetz (BGS 725.11) lässt Abweichungen zu (Art. 10). Überregionale Radwanderwege werden schon heute durch den Kanton unterhalten und finanziert. (Art. 20 Abs. 2).

Der Kanton Solothurn kennt im Unterschied zur neuen NFA-Lösung beim Bund und in anderen Kantonen keinen „Ausgleich der Weite“ (Lastenausgleich aufgrund der topografischen Lage). Mit der Schaffung eines solchen Ausgleichsystems könnten die besonderen Lasten (grosse Fläche, verzweigtes Strassennetz, hohe Aufwände im Bereich der Verkehrs- und Rauminfrastruktur) von Gemeinden abgegolten werden. Ein entsprechendes Ausgleichsystem ist im Rahmen des künftigen Finanz- und Lastenausgleichs zu prüfen.

5.7.2. Kantonsstrassen

Ein Vorschlag der Gemeinden geht dahin, dass die Kantonsstrassen ausschliesslich durch den Kanton finanziert werden und die Gemeinden davon entlastet würden. Eine weitere, weniger umfassende Forderung verlangt eine Neuverhandlung der Beiträge der Gemeinden besonders für Gemeinden mit grossem Durchgangsverkehr.

Die Mitfinanzierung durch die Gemeinden widerspricht nach Auffassung des Bau- und Justizdepartements zwar dem Prinzip der finanziellen Kongruenz; eine vollständige Kantonalisierung hätte jedoch beträchtliche finanzielle Konsequenzen für den Kanton. Zudem haben auch Kantonsstrassen immer häufiger eine unmittelbare Erschliessungsfunktion innerhalb der Gemeinden, was eine Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden rechtfertigt.

Für die Entschädigung des Unterhaltes schliesst der Kanton mit den Städten Vereinbarungen ab. Die Pauschalen basieren auf dem Mittel des Unterhaltsaufwandes für Kantonsstrassen. Falls die Gemeinden den Unterhalt „teurer“ produzieren, übernimmt der Kanton den Unterhalt, allerdings nach dem Kantonsstandard. Damit soll eine Gleichbehandlung aller Einwohnergemeinden sichergestellt werden.

Der geltende Verteilungsschlüssel berücksichtigt in starkem Masse die Funktion der Strasse. Die Beiträge an den Kanton hängen also u.a. von der Grösse des Durchgangsverkehrs ab. So bezahlt beispielsweise Feldbrunnen (Baselstrasse) innerorts nur 22,5% und ausserorts nur knapp 11% an die Strassenbaukosten.

5.8. Umwelt und Raumordnung

Der Kanton greift nach Auffassung einer Gemeinde im Bereich Umwelt und Raumplanung „massiv“ und „unnötig“ in die Gemeindeautonomie ein.

Die enge Verflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Umwelt ergibt manche Reibungsflächen – diese sind weitgehend in der Komplexität des Umweltrechts und damit in der Natur der Sache begründet. Im Bereich der Raumplanung bestehen demgegenüber kaum Probleme, zumal er vor allem der Exekutive untersteht. Im Bereich des Bauwesens schliesslich wurde die Komplexität der Normen in letzter Zeit erfolgreich reduziert. Die kommunale Zuständigkeit für Bauten innerhalb der Bauzone ist unproblematisch; die kantonale Zustimmung zu Bauten ausserhalb der Bauzone ist bundesrechtlich gefordert.

In den Bereichen generelle Entwässerungsplanung, generelle Wasserversorgungsplanung, Digitalisierungen, Zonenplanungen schreibt der Kanton den Gemeinden vor, was diese in welcher Ausführung zu realisieren haben und setzt durch befristete Subventionen zeitlichen Druck für die Realisierung auf.

Die Generelle Wasserversorgungs- und Entwässerungsplanung (GWP bzw. GEP) sind Nutzungs- bzw. Erschliessungsplanungen und richten sich nach den Vorgaben des kantonalen Planungs- und Baugesetz. Die Planungen werden auf ihre Vollständigkeit, ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft. Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit stehen die Kriterien, Qualität, Versorgungssicherheit und teilweise auch wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund. Wo übergeordnete Planungen oder gemeinsam mit den Trägern der Wasserversorgung erstellte Versorgungskonzepte vorliegen, sind diese grundsätzlich in der Planung zu berücksichtigen.

Der Kanton hat als Hilfestellung zur Ausarbeitung der Planungen Richtlinien ausgearbeitet. Die Planungen basieren u.a. auf den Bauzonen- und Katasterplänen der jeweiligen Infrastrukturanlagen. Die Planinhalte liegen heute zunehmend in digitaler Form vor und lassen sich dadurch bedarfsgerecht und mehrfach verwenden.

5.8.1. Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung

Seitens der Gemeinden wird der Eingriff in die Gemeindeautonomie durch das in Beratung stehende neue Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) kritisiert. Die Bestrebungen zur Kantonalisierung der Wasserversorgung seien einzustellen, der Kanton solle nur koordinierend wirken und seine Aufsichtspflicht wahrnehmen.

Eine weitere Forderung besteht darin, dass die (teure) Sanierung alter Anlagen und Leitungsnetze in den Gemeinden über den Finanzausgleich sicher zu stellen sei.

Für Siedlungswasserwirtschaft sind Kanton und Einwohnergemeinden gemeinsam verantwortlich (Verbundaufgabe), wobei die Einwohnergemeinden u.a. verantwortlich sind für die Planung, den Bau und den Betrieb der dazugehörigen Anlagen, der Kanton für die Koordination. Dieser Grundsatz wird durch das neue Gesetz nicht verändert.

Die koordinierende Aufgabe nimmt der Kanton u.a. dadurch wahr, dass er bei Bedarf regionale Planungen erarbeitet. Eine Gemeinde kann nur sinnvoll planen, wenn sie weiss, welche Infrastrukturanlagen sich in ihrem Umfeld befinden und allenfalls mitgenutzt werden könnten.

Das Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) sieht vor, dass von der verursacherorientierter Finanzierung unter gewissen Bedingungen abgewichen werden kann. Damit verbunden ist der Auftrag aufzuzeigen, wie die Kosten längerfristig reduziert werden können (z.B. durch Zusammenarbeit, Abbau zu grosser Kapazitäten, etc.). Der Finanzausgleich als Finanzinstrument in der Siedlungswasserwirtschaft einzusetzen, widerspricht dem Verursacherprinzip und würde falsche Anreize setzen.

Anlässlich der Teilrevision des Finanzausgleichs im Jahre 2004 wurden die bis dahin geltenden Investitionsbeiträge aus dem Finanzausgleich für Anlagen der Siedlungswirtschaft abgeschafft. Im Gegenzug wurde das Volumen des direkten Finanzausgleichs um 2 Millionen Franken erhöht.

Um den Gemeinden entstehende Nachteile aufgrund ihrer naturräumlichen Gegebenheiten (Kosten der „Grösse“ und der „Weite“: grosse verzweigte Leitungsnetze, Höhenunterschiede etc.) abzugelten, ist zu prüfen, ob diese besonderen Lasten im Rahmen des direkten Finanzausgleichs berücksichtigt werden können. Dabei soll aber nicht die Finanzkraft der Gemeinde ausschlaggebend sein, sondern vielmehr die genannten zusätzlichen Kosten aufgrund topografischen Gegebenheiten oder der Siedlungsstruktur (siehe dazu auch Kap. 5.7.1).

5.8.2. Natur- und Heimatschutz

Eine Forderung seitens der Gemeinden ist, dass der Natur- und Heimatschutz eine kantonale Aufgabe sein soll und die Gemeinden entsprechend keine Abgaben mehr in den Natur- und Heimatschutzfonds leisten müssen.

Nach Art. 119 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ist Natur- und Heimatschutz eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Zur Finanzierung dieser Aufgabe bildet nach Art. 128 des PBG der Kanton einen Natur- und Heimatschutzfonds, der je zur Hälfte mit jährlichen Einlagen des Kantons und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden aus dem Ertrag der Grundstückgewinnsteuer zu speisen ist. Der Kantonsrat bestimmt den jeweiligen prozentualen Anteil der Grundstückgewinnsteuer nach den Bedürfnissen im Rahmen des jährlichen Budgets.

Der Kanton ist auf diese Weise in der Lage, treuhänderisch auch für die Gemeinden die Aufgabe des Natur- und Heimatschutzes zu erfüllen. Es gilt in diesem Zusammenhang besonders zu beachten, dass jede Massnahme (z.B. eine Vereinbarung im Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft, der Unterhalt eines Naturreservates oder ein Unterstützungsbeitrag für Heimatschutzmassnahmen) Boden einer Gemeinde berührt und dort für die Natur und Landschaft wirkt.

Der bewährte Finanzierungsmechanismus des Natur- und Heimatschutzfonds hat der Kantonsrat am 28. Oktober 2008 mit der Bewilligung eines weiteren Verpflichtungskredites (für das Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft 2009 bis 2020) erneut als zweckmässig erachtet und mit 89 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bekräftigt.

Trotzdem ist eine Prüfung der aktuellen Aufgabenteilung unter dem Aspekt der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sinnvoll.

5.9. Forst- und Landwirtschaft

5.9.1. Waldpflege

Seitens der Gemeinden wird vorgeschlagen, dass die Waldpflege eine kantonale Aufgabe sein müsse und die Gemeinden von der Mitfinanzierung im Rahmen des „Waldfünlbers“ entbunden werden.

Die Einführung des Waldfünlbers war sowohl im Zusammenhang mit der Totalrevision des kantonalen Waldgesetzes im Jahr 1995 als auch mit der Änderung von Art. 27 WaGSO im Rahmen der SO+-Massnahme Nr. 53 im Jahr 2002 eine heftig diskutierte und umstrittene Angelegenheit. Schliesslich konnte eine ausgewogene und allseits akzeptierte Lösung gefunden werden. Sachlich wäre es aber sicher einfacher, wenn nur Kanton und Waldeigentümer zuständig wären. Allerdings müsste der Ausfall von rund 1.3 Mio. Franken kompensiert werden.

Im Rahmen einer Aufgabenreform wäre eine entsprechende Entflechtung zu prüfen.

5.9.2. Tierseuchenkasse

Seitens der Gemeinden wird vorgeschlagen, die Bekämpfung von Tierseuchen als Aufgabe dem Kanton zuzuweisen und damit die Einwohnergemeinden von den Beiträgen an die Tierseuchenkasse zu entlasten.

Die Aufteilung der Aufgabe auf Kanton und Gemeinden ist historisch bedingt. Eine Übernahme der Aufgabe allein durch den Kanton ist zu prüfen. In diesem Fall müsste das Landwirtschaftsgesetz (Art. 45 und 47) angepasst sowie das Globalbudget des Amtes für Landwirtschaft um den entsprechenden Betrag erhöht werden.

5.10. Finanzen und Steuern

Ein Vorschlag besteht darin, das Steuerinkasso zu zentralisieren. Für den Bezug sämtlicher Steuern (Bund, Kanton, Einwohnergemeinde, Kirchgemeinde) sollen die Gemeinden zuständig sein.

Ein Einheitsbezug wäre nach Auffassung des kantonalen Steueramtes (KSTA) gegenüber der heutigen Lösung, bei der der Kanton und die Einwohnergemeinden, zum Teil auch die Kirchgemeinden das Steuerinkasso selbständig besorgen, effizienter und kostengünstiger. Allerdings schlägt das KSTA vor, das Inkasso beim Kanton zu zentralisieren. Das KSTA wäre dazu mit geringen Investitionen in der Lage.

Der Einheitsbezug durch die Gemeinden kann demgegenüber kaum effizient durchgeführt werden. Zum einen sind beim Steuerinkasso zum Teil verschiedene rechtliche Verfahren nötig (z.B. Steuererlasse, Arrest, grundpfandrechtliche Sicherstellungen, etc.), zum anderen stellt sich die Frage, ob die entsprechenden fachlichen Ressourcen bei den Gemeinden vorhanden sind.

Die gesetzliche Grundlage für einen gemeinsamen Bezug der Staats- und Gemeindesteuer besteht in Art. 256^{bis} StG). In einem parlamentarischen Vorstoss, welcher die Rechnungsstellung aller Steuern durch das kantonale Steueramt verlangte (RRB 2005/882), schreibt der Regierungsrat, für ihn komme ein Einheitsbezug (durch den Kanton) nur in Frage, wenn sämtliche Gemeinden zustimmen. Dies ist bis anhin am Widerstand der Gemeinden gescheitert.

Die Bundessteuer muss weiterhin separat bezogen werden. Sie wird, im Gegensatz zu den Staats- und Gemeindesteuern, nicht im Steuerjahr, sondern erst im Jahr danach bezogen.

6. Würdigung durch den Verfasser

6.1. Allgemein

Im Laufe der Arbeiten zur Bestimmung des aktuellen Handlungsbedarfs in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zeigte sich immer mehr, dass die Erwartungen zum Teil sehr unterschiedlich sind. Die einen erwarteten vom Projekt weitestgehende Entflechtungen und grosse Aufgabenverschiebungen, die anderen waren darauf bedacht die aktuelle Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden weitestgehend zu belassen. Unterschiedliche Erwartungen zeigen sich auch im Bereich der Kostenverschiebungen: Wie muss eine Lastenverschiebung auf die eine oder andere Seite kompensiert werden? Soll das Ganze kostenneutral, das heisst ohne (wesentliche) Kostenverschiebungen auf die eine oder andere Seite vonstatten gehen? Ebenso zeigte sich im Verlaufe der Arbeiten, dass die Ansichten bezüglich Projektablauf unterschiedlich sind: Soll zuerst die Aufgabenteilung neu diskutiert und abgeschlossen werden und anschliessend der neue Finanzausgleich erarbeitet oder sollen beide Projekte parallel bearbeitet werden? Alle diese Fragen bedürfen eines fundierten politischen Diskurses. Erst wenn diese wichtigen Grundfragen geklärt sind, können die weiteren Arbeiten im Bereich der Aufgabenreform und des neuen Finanz- und Lastenausgleichs weiter bearbeitet werden.

Eine Aufgabenverschiebung darf keinesfalls Selbstzweck sein. Eine umfassende Aufgaben- und Lastenentflechtung macht nur dann Sinn, wenn sie insgesamt zu einer finanziellen Entlastung des Kantons und der Gemeinden führt. Deshalb ist bei jeder Umverteilung einer Aufgabe zu prüfen, wie weit diese zu Einsparungen führt.

Nach Abschluss der Arbeiten zur Darstellung des Handlungsbedarfs bei der aktuellen Aufgabenreform kann festgehalten werden:

1. Die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden muss nicht komplett neu gestaltet werden, sie hat sich im Grossen und Ganzen bewährt.
2. Wesentlicher Handlungsbedarf besteht in zwei Politikbereichen: Beim Bildungswesen (Sekundarstufe 1, Sonderschulen) und beim Strassenbau (Kantonsstrassen, Gemeindestrassen).
3. In vielen Bereichen sind die Probleme bei der Zusammenarbeit in den Details oder beim Vollzug. Hier handelt es sich nicht um wesentliche Fragen der Aufgabenteilung, sondern vielmehr um Optimierungsfragen beim Vollzug.

4. Aufgabenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden stehen nicht zur Diskussion, obwohl seitens der Gemeinden immer wieder die zunehmende Zentralisierung und der Autonomieverlust beklagt werden. Die Gründe dafür mögen vielschichtig sein, sicher ist es auch eine Folge des anerkannten kantonalen Steuerungsbedarfs aufgrund der ständig wachsenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung. Diese Entwicklung kann letztlich nur durchbrochen werden, wenn entweder die Anforderungen an die Leistungserbringung korrigiert oder die Gemeindestrukturen grundlegend verändert werden.
5. Die mit der Aufgabenverschiebung einher gehende Lastenverschiebung bringt eine massive Mehrbelastung des Kantons, während die Gemeinden entsprechend entlastet würden. Ob eine umfangreiche Lastenumverteilung politisch durchsetzbar ist, hängt davon ab, ob es gelingt die Mehrbelastung zu kompensieren.
6. Die Frage einer möglichen Kompensation ist deshalb unbedingt vorgängig politisch zu klären: Können Aufgabenumverteilungen vorgenommen werden, welche in ihrer Gesamtheit den Kanton im Umfang von über 60 Mio. Franken mehr belasten würden?

6.2. Aufgabenentflechtung – Finanzierungsentflechtung

Von einer Aufgabenentflechtung wird im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, neu nur noch von einer staatlichen Ebene erbracht wird. Innerhalb des Kantons bedeutet eine Aufgabenentflechtung, dass eine öffentliche Aufgabe neu nur noch entweder vom Kanton oder den Gemeinden erbracht wird. Wenn hier von Aufgabenentflechtung gesprochen wird, ist jedoch vor allem auch eine Finanzierungsentflechtung gemeint. Diejenige staatliche Ebene, die eine Aufgabe erfüllt, soll diese auch bezahlen. Dies führt zu den oben genannten Verschiebungen der finanziellen Lasten. So gesehen handelt es sich bei den meisten der im Bericht dargestellten Aufgabenentflechtungen um Finanzierungsentflechtungen. Eine Ausnahme davon stellt die Polizei dar. Hier stellt sich neben Fragen der Finanzierungsentflechtung auch die Frage, in wie weit die Städte auch künftig polizeiliche Aufgaben wahrnehmen sollen.

6.3. Kompensation

Wie oben dargestellt, stehen Aufgaben- (und Finanzierungsumschichtungen) von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von mehreren Dutzend Mio. Franken zur Diskussion. Damit diese Umverteilung vorgenommen werden kann, muss der Kanton im selben Umfang Kompensationszahlungen erhalten. Dazu stehen drei Möglichkeiten im Vordergrund, welche gegebenen-

falls alle im Rahmen der weiteren Arbeiten zum Finanz- und Lastenausgleich vertieft diskutiert werden müssten.

6.3.1. Steuerkraftverschiebung

Die Mehrlasten des Kantons werden mit einer Steuerkraftverschiebung im Umfang der Mehrlasten kompensiert. Dies bedeutet, dass das Staatssteuervolumen um den entsprechenden Betrag erhöht wird, das Volumen der Gemeindesteuern im Gegenzug um denselben Betrag zwingend reduziert wird, so dass sich die Steuerbelastung für den Bürger nicht ändert. Einzig das Verhältnis zwischen den Staatssteuern und den Gemeindesteuern bei den Gesamtsteuern verändert sich zu Gunsten der Staatssteuern, welche gegenüber den Gemeindesteuern künftig höher sein wird.

6.3.2. Vertikaler Lastenausgleich

Eine weitere Möglichkeit könnte ein vertikaler Lastenausgleich darstellen. Die Mehraufwendungen des Kantons würden von der Gesamtheit der Gemeinden aufgrund ihrer Finanzkraft im Rahmen des direkten Finanzausgleichs abgegolten. Dem Kanton würden zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich der Gemeinden im Umfang der von ihm zu leistenden Mehraufwendungen zufließen. Dies würde bedeuten, dass das Volumen des direkten Finanzausgleichs massiv erhöht würde.

6.3.3. Erhöhung des Gemeindeanteils bei Verbundaufgaben

Eine weitere Möglichkeit zur Kompensation der Mehraufwendungen des Kantons besteht darin, dass der Gemeindeanteil bei der Finanzierung von (verbleibenden) Verbundaufgaben (Aufgaben, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erbracht und finanziert werden) im entsprechenden Umfang erhöht wird.

Damit wird allerdings wiederum eine neue Inkongruenz zwischen Finanzierung, Zuständigkeit, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschaffen.

Es ist darauf zu achten, dass dem Postulat der Haushaltneutralität, bzw. der Kompensation der Mehrausgaben nicht aus staatspolitischer Sicht sinnvolle Aufgabenverschiebungen geopfert werden. Dies würde den ganzen Prozess der Aufgabenreform hinfällig machen.

7. Würdigung seitens des Kantons und der Einwohnergemeinden

Nachdem der Bericht am 3. Juli 2009 von der paritätischen Kommission Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden materiell behandelt wurde waren sowohl die Vertreter des Kantons als auch die Vertreter der Einwohnergemeinden in der Kommission eingeladen, zu den Ergebnissen der Umfrage Stellung zu nehmen und dieses zu würdigen

Diese Würdigungen wurden seitens des Verfassers wörtlich übernommen und - sofern nötig – lediglich redaktionell angepasst.

7.1. Würdigung aus der Sicht der Gemeinden

7.1.1. Gemeindegesetz

Die geäusserte Kritik am Gemeindegesetz ist nicht haltbar. Das Solothurner Gemeindegesetz weist den Gemeinden eine ausserordentlich hohe Organisationsautonomie zu. Mit einer sehr hohen Regeldichte im konkreten Vollzug verschiedenster Verwaltungsbereiche werden aber die autonomen Handlungsmöglichkeiten sehr stark beschränkt. Das Gemeindegesetz darf als sehr fortschrittlich bezeichnet werden.

7.1.2. Aufgabenreform

Die Umfrageergebnisse richten sich sehr stark nach den Finanzströmen zwischen Kanton und Gemeinden. Es sind nur wenig konkrete Vorschläge für wirkungsvollere Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden eingegangen.

7.2. Würdigung aus der Sicht des Kantons

7.2.1. Aufgabenreform und Handlungsbedarf

Die Folgerung des Berichts, wonach die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden nicht völlig neu gestaltet werden muss, sondern sich insgesamt bewährt hat, wird aus Sicht der Kantonsvertreter geteilt: Diese Aufgabenreform wurde ab Beginn als laufender Prozess angegangen. Während der ganzen Projektdauer wurden zahlreiche Aufgaben (Regionalisierung Bevölkerungsschutz, Kantonalisierung Zivilstandswesen, Kantonalisierung der Logopädie und Förderlehrkräfte in der Regelschule, schulpsychologischer Dienst) hinsichtlich zweckmässiger Aufgabenteilung und Finanzierung neu geregelt. Als bisher letzter Bereich wurde die Aufgabenteilung in der sozialen Sicherheit mit der Inkraftsetzung des Sozialgesetzes im Jahr 2008 abgeschlossen.

Allerdings besteht weiterhin hauptsächlich in drei Bereichen Handlungsbedarf zu einer Aufgabenentflechtung: Die empfohlene Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe 1) und der Sonderpädagogik im Bereich Bildung, sowie die vollständige Finanzierung des Kantonsstrassenbaus durch den Kanton im Bereich Verkehr entsprechen der allgemeinen Zielssetzung der Aufgabenreform (Umsetzung der Kriterien wie Subsidiarität und finanzielle Kongruenz). Der Bereich Polizei, respektive die Umsetzung der Idee einer Einheitspolizei wird in einer eigens dafür geschaffenen Kommission bearbeitet. Die entsprechenden Beschlüsse sind hier abzuwarten.

Als nächstes gilt es die Machbarkeit in diesen Bereichen "Bildung" und "Strassenbau", im Sinne eines Detailkonzeptes, zu überprüfen. Wichtige Voraussetzung für deren politische Umsetzung ist allerdings die Einhaltung der finanziellen Haushaltsneutralität für die beteiligten Partner.

7.2.2. Aufgabenreform und Finanzausgleich

Die Studie zeigt zusätzlich auf, dass vor allem der Finanz- und Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden neu zu gestalten ist. Dementsprechend wird die "Einbindung" der paritätischen Kommission „Aufgabenreform Kanton – Gemeinden“ in die Steuerungsorgane des Projektes „Neuer Finanz- und Lastenausgleich“ empfohlen.

7.2.3. Aufgabenreform und Gemeindestrukturen

Aufgrund der Befragungen ergeben sich offensichtlich keine Begehren für Aufgabenverschiebungen vom Kanton zu den Einwohnergemeinden. Allerdings werden von den Gemeinden die zunehmende Zentralisierung und der im Zusammenhang stehende Autonomieverlust beklagt.

Die bisherigen Erfahrungen mit Aufgabenreformen im Kanton zeigen, dass Aufgabenverschiebungen aufgrund der wachsenden Anforderungen eher von den Gemeinden zum Kanton erfolgt sind. Jene Aufgaben, die den Gemeinden übertragen wurden, führten i.d.R. zu einer Regionalisierung der Leistungserbringung (Sozialregionen, Regionale Zivilschutzorganisationen, Schulkreise, Spitexverbände). Aus Sicht der Kantonsvertreter ist das Problem der zunehmenden Zentralisierung folglich nicht nur über eine (weitere) zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden anzugehen. Vielmehr braucht es für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung auch zweckmässige Gemeindestrukturen.

7.2.4. Finanzierung Aufgabenentflechtung

Die durch die Aufgabenverschiebung der im Bericht erwähnten Bereiche Bildung und Verkehr einhergehende Lastenverschiebung brächte eine Mehrbelastung des Kantons, während die Gemeinden entlastet würden. Die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Lastenumverteilung ist auf verschiedene Wege zu erreichen. Sie hängt – wie bereits erwähnt - von der Kompensationsmöglichkeit der Mehrbelastung des Kantons (Kostenneutralität) ab. Diese Kompensation ist

unterschiedlich umsetzbar (Steuerbelastungsverschiebung, vertikaler Lastenausgleich, Erhöhung des Gemeindeanteils bei Verbundaufgaben). Welche Massnahme zur Finanzierung geeignet ist, hängt einerseits vom Ergebnis der Machbarkeitsstudien gemäss Ziffer 6.2.1 ab und steht andererseits in direktem Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Reform zum Finanz- und Lastenausgleich gemäss Ziffer 6.2.2.

Quellenverzeichnis

- BLANKART, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Auflage München 2003
- BLÖCHLIGER, Hansjörg: Baustelle Föderalismus, hrsg. von Avenir Suisse, Zürich 2005
- EFD - EIDG. FINANZDEPARTEMENT: „Handbuch“ für die Umsetzung der NFA in den Kantonen, Stand 18.3.2005, www.nfa.ch
- EFD - EIDG. FINANZDEPARTEMENT: NFA Faktenblatt 12, Die Stellung der Städte und Gemeinden im Rahmen der NFA-Reform, www.nfa.ch
- EFD - EIDG. FINANZDEPARTEMENT / KDK - KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN (HRSG.): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, Bern 2007
- EHRENZELLER, Bernhard: Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basel 2005, S. 67-86
- EICHENBERGER, Reiner: Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, in: www.unifr.ch/finwiss/publications/FoederalismusReform_02.pdf
- FLEINER, Thomas: Solidarität und Finanzausgleich, Thesen zum Referat, in: Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg: Journée d'étude „La solidarité intercommunale en question,“ 16 septembre 2003, S. 5 – 7
- IFF- INSTITUT FÜR FINANZWIRTSCHAFT UND FINANZRECHT AN DER HOCHSCHULE ST. GALLEN: Grobkonzept zur Aufgabenreform im Kanton Solothurn, erarbeitet zuhanden der paritätischen Kommission Aufgabenreform, St. Gallen 1993
- KÄLIN, Walter: Dezentralisierung: Wozu und wie?, in: DEZA – Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: Dezentralisierung und Entwicklung, Entwicklungspolitische Schriften 2, Bern 1999, S. 46-70
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN: Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern, Band 1: Das Gesamtprojekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden, Bericht an den Grossen Rat, 17. Juni 1998
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS SOLOTHURN: Gesetz über die Aufgabenreform „soziale Sicherheit“, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat, RRB NR. 2306, 24. September 1996
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), 14. November 2001, BBI 2002/12, S. 2291-2559 (1. NFA-Botschaft)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT: Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, 7. September 2005, in BBl 2005/42, S. 6029-6304 (2. NFA-Botschaft)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT: Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA, 8. Dezember 2006, BBl 2007/5, S. 645-760 (3. NFA-Botschaft)

STEINER, Reto: New Public Management in den Schweizer Gemeinden, 2000/4,
www.iop.unibe.ch/Dateien/Publikationen%20Steiner/NPM%20in%20der%20Schweiz.doc

TIEBOUT, Charles M.: A pure theory of local expenditures, in: Journal of political economy, vol. 64, october 1956, S. 416-424, zitiert nach Blankart, S.?

TRIPARTITE AGGLOMERATIONSKONFERENZ (HRSG.): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004