

Regierungsratsbeschluss

vom 10. November 2009

Nr. 2009/2022

Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Besoldungskosten für die Lehrkräfte an der Volksschule, an den Kindergärten und an Musikschulen im Fall eines Zusammenschlusses unter Einwohnergemeinden: Verzicht auf eine Nachklassifikation und Praxisänderung

1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Praxis

Nach § 3 des Verteilungsschlüssels für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbesoldungskosten vom 21. September 1988 (Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten; BGS 126.515.855.11) gelten für die Berechnung der staatlichen Anteile an den Lehrerbesoldungskosten der einzelnen Gemeinden die Lehrerbesoldungskosten und die Staatssteuer des Basisjahres. Das Basisjahr liegt drei Jahre hinter dem Geltungsjahr (§ 3 Abs. 2 Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten).

Nach § 5 des Verteilungsschlüssels für die Lehrerbesoldungskosten wird die Klassifikation der Einwohnergemeinden im Jahr vor dem Geltungsjahr erstellt.

Nach der bisherigen Praxis (vgl. RRB Nr. 2495 vom 6. Dezember 2005) wurde bereits auf das erste Fusionsjahr hin eine fusionierte Gemeinde nachklassifiziert, in dem eine Einheitsklassifikation durch Zusammenrechnung der Lehrerbesoldungskosten und des Staatssteueraufkommens der untergehenden Gemeinden vorgenommen wurde.

Schematisch dargestellt, ergibt sich nach der bisherigen Praxis am Beispiel des Zusammenschlusses der Einwohnergemeinden Niederlinsbach (EG 1 mit einer Klassifikation von 72%) und Obererlinsbach (EG 2 mit einer Klassifikation von 81%) per 1. Januar 2006 zur Einheitsgemeinde Erlinsbach SO (EG 3 mit einer durchschnittlichen Klassifikation von 75%) folgendes Bild:

Praxis (gemäss RRB Nr. 2005/2495 vom 6.12.2005):

Jahr	2003		2004		2005		2006	2007	2008
	EG 1	EG 2	EG 1	EG 2	EG 1	EG 2			
Klassifikation 2006							EG 3	EG 3	EG 3
Basisjahr							72%	81%	
Geltungsjahr							75%*		
Klassifikation 2007									
Basisjahr									
Geltungsjahr								**	
Klassifikation 2008									
Basisjahr									
Geltungsjahr									**

* Nachklassifikation mit Einheitssatz gemäss Basisjahr 2003

** Klassifikation nach Einheitssatz gemäss Basisjahre 2004 und 2005

1.2 Projekt "Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Olten mit ihren Nachbargemeinden"

Im Rahmen der Fusionsstudie „Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Olten mit ihren Nachbargemeinden“ ergab sich der Grundtenor, dass sehr viel für eine Fusion spricht, der indirekte Finanzausgleich im Bereich der Lehrerbesoldung im Fall einer Fusion mit der Stadt Olten aber zu einer erheblichen finanziellen Schlechterstellung führt.

Die Staatsbeiträge zugunsten der einzelnen Gemeinden für die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule, den Kindergärten, den Musikschulen, die Besoldungen der Schulleitungen sowie die Beiträge für Progymanasialklassensubventionen betragen für das Jahr 2009 insgesamt 11.910 Mio. Franken für alle sechs Gemeinden, respektive 7.347 Mio. Franken für die vier Gemeinden Olten, Trimbach, Hauenstein-Ifenthal und Wisen (vgl. S 41 f. der Studie als Beilage).

Wegen der bisherigen Berechnungspraxis, würden alle Fusionspartner von der bisherigen Klassifikation (Trimbach 69% / Winznau 52% / Hauenstein-Ifenthal 76% / Wisen 74% / Dulliken 71%) und aufgrund der hohen Steuerkraft der Stadt Olten auf die Klassifikation 15% zurückgestuft werden. Damit erhält die zusammengeschlossene Gemeinde in einer 6er-Fusion rund 7.695 Mio. Franken weniger an Staatsbeiträgen im Schulbereich. In einer 4er-Fusion fliessen 4.161 Mio. Franken weniger in die fusionierte Gemeinde. Dieser Effekt tritt im indirekten Finanzausgleich – im Unterschied zum direkten Finanzausgleich – bereits im ersten Fusionsjahr ein.

Damit besteht ein hohes Risiko, dass das Fusionsvorhaben aufgrund dieser finanziellen Konsequenzen scheitern könnte, zumal eine Kompensation der Einnahmenreduktion in der Stadt Olten eine deutliche Steuerfusserhöhung zur Folge haben könnte (vgl. Kapitel 10.4 der Fusionsstudie).

2. Erwägungen

In der Vergangenheit ist der oben beschriebene Effekt noch nie derart deutlich zu Tage getreten, da im Kanton Solothurn bisher immer nur ähnlich starke Partner fusioniert haben.

Damit der beschriebene Effekt zeitlich abgemildert werden kann, schlägt die Arbeitsgruppe des Amtes für Gemeinden (AGEM) und des Amtes für Volksschulen und Kindergarten (AVK) vor, von der bisherigen Praxis abzuweichen und in analoger Anwendung der Praxis im direkten Finanzausgleich (§ 30a Abs. 1 lit. b des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984; Finanzausgleichsgesetz; BGS 131.71), die für die Klassifikation massgeblichen Daten der Basisjahre so lange voneinander getrennt zu behandeln, bis die entsprechenden Grunddaten (Lehrerbesoldungen, Steueraufkommen) der neuen fusionierten Gemeinde erstmals für ein Basisjahr der neuen Gemeinde vorliegen. Damit wird für alle an einer Fusion beteiligten Gemeinden eine Besitzstandsregelung von drei Jahren erzielt.

Schematisch dargestellt, ergibt sich für das Fusionsprojekt Olten folgendes Bild (Annahme Fusion per 1. Januar 2006):

Separate Betrachtung während 3 Jahren (Übergangsfrist):							<- Besitzstandsregelung ->			
Jahr	2003		2004		2005		2006	2007	2008	2009
	EG 1	EG 2-6	EG 1	EG 2-6	EG 1	EG 2-6	EG 7	EG 7	EG 7	EG 7
Klassifikation 2006										
Basisjahr	15%	**								
Geltungsjahr							15%	**		
Klassifikation 2007										
Basisjahr			***	***						
Geltungsjahr							***	***		
Klassifikation 2008										
Basisjahr					***	***				
Geltungsjahr								***	***	
Klassifikation 2009										
Basisjahr							****			
Geltungsjahr										****

EG 1: Stadt Olten

** EG 2-6: Trimbach 69%, Winznau 52%, Hauenstein-Ifenthal 76%, Wissen 74%, Dulliken 71%

*** Klassifikation gemäss jeweiliger Grunddaten der entsprechenden Basisjahre

**** Ordentliche Klassifikation auf der Basis der ersten Grunddaten der neuen Gemeinde (EG 7)

Mit der vorgeschlagenen Lösung wird der Begriff "Einwohnergemeinde" nach Massgabe von § 5 des Verteilungsschlüssels für die Lehrerbesoldungskosten neu so ausgelegt, dass die fusionierten Einwohnergemeinden für die Geltungsjahre weiterhin separat klassifiziert werden, für welche Basisjahre im nicht fusionierten Zustand zur Berechnung der Klassifikation massgeblich sind. Zudem kann damit eine Problemlösung innerhalb der bestehenden Gesetzgebung erzielt werden, welche im Einklang mit der entsprechenden Ausgestaltung im direkten Finanzausgleich steht. Gerade bei Fusionen in den kantonalen Zentrumsregionen kann mit dieser Praxisänderung ein wesentliches Fusionshindernis beseitigt werden.

Aufgrund des Zusammenschlusses der Einwohnergemeinden Balm bei Messen, Brunnenenthal, Messen und der Gemeinde Oberramsern zur Einheitsgemeinde Messen auf den 1. Januar 2010 ist es angezeigt, der Praxisänderung auf den 1. Januar 2010 Geltung zu verleihen. Auf eine fusionsbedingte Nachklassifikation im Jahr 2010 ist deshalb zu verzichten.

3. Beschluss

- 3.1 Die Staatsanteile an die Lehrerbesoldungskosten der Volksschule, der Kindergärten und der Musikschulen einer durch Fusion zusammengeschlossenen Gemeinde werden neu für die Geltungsjahre separat abgerechnet, für welche die Lehrerbesoldungskosten und Staatssteueraufkommen der Vorgängergemeinden noch massgeblich sind.
- 3.2 Die errechneten Staatsanteile sind gesamthaft der neu zusammengeschlossenen Gemeinde zu überweisen.

3.3 Der Praxisänderung wird auf den 1. Januar 2010 Geltung verliehen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Schlussbericht der Hochschule Luzern "Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Olten mit ihren Nachbargemeinden" vom Juni 2009

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Gemeinden (5)

Departemente (5)

Amt für Volksschule und Kindergarten (9)

Kantonale Finanzkontrolle (2)

Stadtpräsidium der Einwohnergemeinde Stadt Olten, 4600 Olten

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Trimbach, 4632 Trimbach

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Winznau, 4652 Winznau

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Hauenstein-Ifenthal, 4633 Hauenstein

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Wisen, 4634 Wisen

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Dulliken, 4657 Dulliken