

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Januar 2013

Nr. 2013/165
KR.Nr. I 193/2012 (VWD)

Interpellation Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Plafonierung von Pflichtleistungen (05.12.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Die Einwohnergemeinden im Kanton Solothurn verlieren zunehmend ihre Gemeindeautonomie in Finanzfragen, weil der Kanton für bestimmte kommunale Aufgaben immer mehr kostentreibende Auflagen macht. Namentlich bei der Bildung und bei der sozialen Wohlfahrt haben die Gemeinden praktisch keinen Handlungsspielraum mehr. So zeigt sich zum Beispiel für die drei Gemeinden Halten, Oekingen und Kriegstetten folgendes Bild (Basis Kennzahlen 2011; Quelle Gemeindepräsidenten Gerber und Siegenthaler):

	H	O	K
Steuer %	125 %	124 %	105 %
Steuereinnahmen pro Kopf in CHF	2'873	2'400	2'865
Schule pro Kopf der pro Kopf-Einnahmen	45 %	55 %	54 %
Soziale Wohlfahrt	24 %	28 %	24 %

Die Entwicklung ist fatal. Für die Gemeinden lohnt es sich gar nicht mehr, haushälterisch mit den Mitteln umzugehen. Wird gespart, folgt als Strafe eine höhere Abgabe in den Finanzausgleich. Solchen Tendenzen ist Einhalt zu gebieten und den Gemeinden muss wieder eine echte Gemeindeautonomie in Finanzfragen zukommen. Eine mögliche Massnahme besteht darin, für bestimmte kommunale Aufgaben, bei denen die Gemeinden mehrheitlich dem Diktat des Kantons unterstehen, eine Plafonierung der Ausgaben festzuschreiben, worauf der Kanton die Mehrkosten zu tragen hätte. So könnten gerechnet auf einen Steuerfuss von 100 %, die Ausgaben in Prozent der Einnahmen pro Kopf auf 40 % bei der Bildung und auf 20 % bei der sozialen Wohlfahrt begrenzt werden. Dadurch bleiben der Gemeinde für die Ausgabenplanung 40 % plus die Steuereinnahmen des 100% übersteigenden Steuerfusses.

Der Regierungsrat wird höflich ersucht, in diesem Zusammenhang folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat ebenfalls festgestellt, dass in den letzten Jahren die Kosten für Bildung und soziale Wohlfahrt bei den Gemeinden überproportional gewachsen sind?
2. Welche Erlasse müssten bei einer solchen Ausgabenplafonierung angepasst werden?
3. Ist der Regierungsrat bereit, eine Plafonierung bestimmter Ausgaben zu unterstützen, damit sich die Gemeindeautonomie in Finanzfragen wieder herstellen lässt?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Hat der Regierungsrat ebenfalls festgestellt, dass in den letzten Jahren die Kosten für Bildung und soziale Wohlfahrt bei den Gemeinden überproportional gewachsen sind?

Gemäss der kantonalen Statistik¹ wurden die Finanzhaushalte der Gemeinden in den Bereichen "Bildung" und "Soziale Sicherheit" in den letzten 10 Jahren (2001 - 2010) pro Kopf wie folgt belastet:

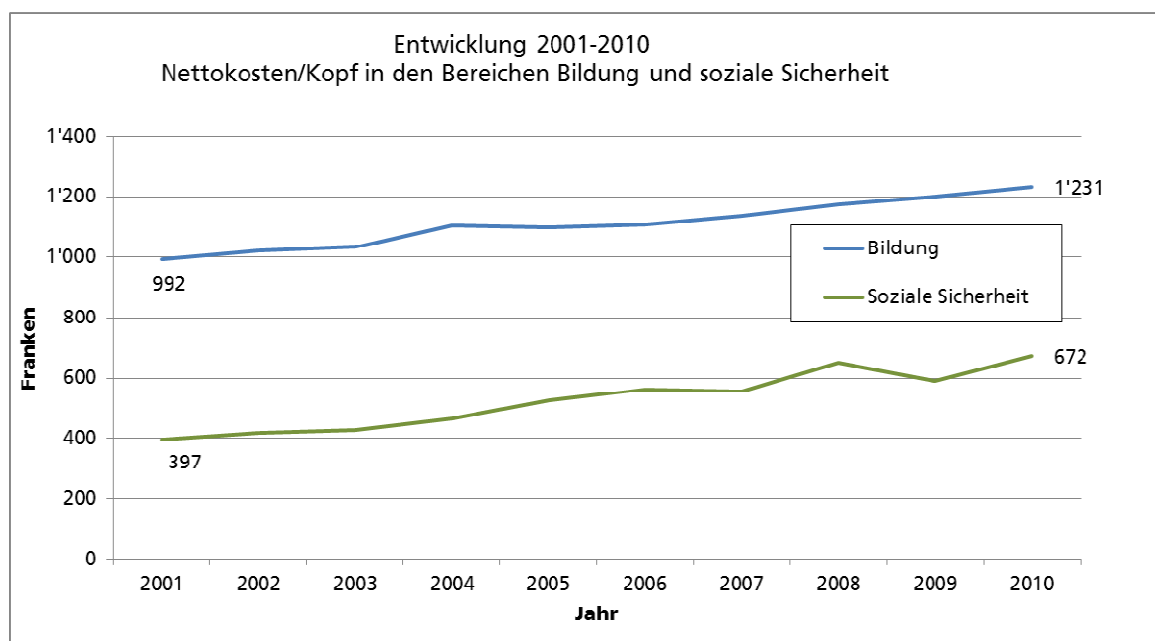


Abbildung 1 – Nettokosten pro Kopf Aufgaben Bildung und Soziale Sicherheit.

Die Nettokosten im Bereich Bildung (Nettoaufwand Funktion 2 – Bildung) haben sich im Durchschnitt aller Einwohnergemeinden von 992 Franken pro Einwohner um 24 % auf 1'231 Franken pro Einwohner erhöht. Dagegen stiegen die Kosten im Aufgabenbereich Soziale Sicherheit (Nettoaufwand Funktion 5 - Soziale Wohlfahrt) pro Kopf von 397 Franken auf 672 Franken, was einer Steigerung um 69 % entspricht.

Deutlich gestiegen ist im gleichen Zeitraum (2001 - 2010) aber auch das Steueraufkommen der Einwohnergemeinden, und zwar - berechnet auf einen Steuerbezug von 100 % (= einfaches Staatssteueraufkommen) von 513 Mio. Franken auf 729 Mio. Franken oder pro Einwohner von 2'074 Franken (2001) um 37 % auf 2'839 Franken (2010).

¹ Finanzstatistik 2010 der Solothurner Einwohnergemeinden, Amt für Finanzen, Abteilung Controllingdienst und Statistik, September 2012

Werden die beiden Nettokosten Bildung und Soziales pro Kopf nun im Verhältnis zum jeweiligen Steueraufkommen pro Kopf gesetzt, ergeben sich folgende prozentuale Verhältnisse im 10-jährigen Langzeitvergleich:

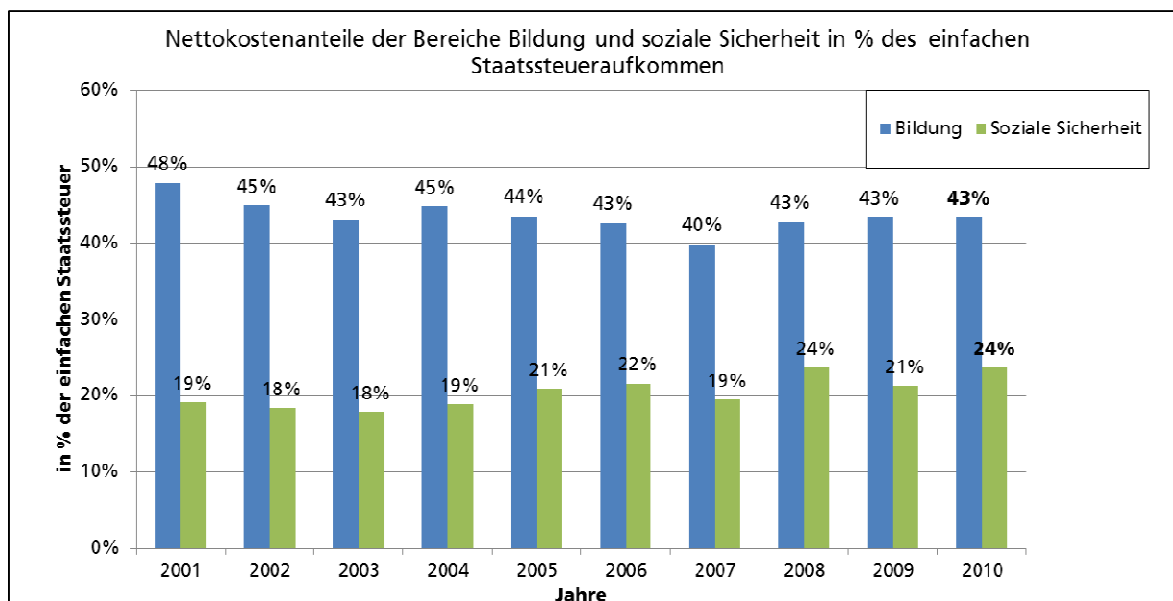


Abbildung 2 – %-Verhältnis der Nettokosten der Aufgaben Bildung und Soziale Sicherheit zum Steueraufkommen.

Aus der Abbildung 2 wird ersichtlich, dass die Nettokosten für den Aufgabenbereich Bildung im Verhältnis zu den jeweiligen Steuererträgen im Durchschnitt aller Gemeinden (abgesehen vom Jahr 2001 mit 48 %) relativ stabil, wenn nicht sogar leicht rückläufig sind (45 % bis 43 % Nettokosten im Verhältnis zum Staatssteueraufkommen). Oder anders gesagt, das Steueraufkommen der Gemeinden ist stärker angewachsen als die Kosten im Bereich Bildung. Andererseits macht das Schaubild deutlich, dass die Nettokosten pro Kopf im Bereich Soziale Sicherheit im Verlauf der letzten 10 Jahre (2001 - 2010) die kommunalen Finanzhaushalte stärker (überproportional) belastet haben, als dass das Steueraufkommen gestiegen ist (von 18 % auf 24 % Nettokosten im Verhältnis zum Staatssteueraufkommen). Diese Steigerung in der sozialen Sicherheit dürfte sich im Zuge der Einführung des neuen kommunalen Aufgabenbereichs "Pflegekostenbeiträge" ab dem Jahr 2011 noch verstärkt haben.

3.1.2 Zu Frage 2:

Welche Erlasse müssten bei einer solchen Ausgabenplafonierung angepasst werden?

Vgl. Stellungnahme bei Frage 3 unter Ziffer 3.1.3.

3.1.3 Zu Frage 3:

Ist der Regierungsrat bereit, eine Plafonierung bestimmter Ausgaben zu unterstützen, damit sich die Gemeindeautonomie in Finanzfragen wieder herstellen lässt?

Die Aufgabenbereiche Bildung und Soziales gehören bei den Einwohnergemeinden, welche als Träger der Volksschule und der Sozialregionen (früher Sozialämter) verantwortlich zeichnen, seit jeher zu den grossen Ausgabenposten in einer Gemeinderechnung. Vor 20 Jahren (1993)¹ wie heute (2013) macht der Anteil der Aufwände für diese wichtigen öffentlichen respektive kommunalen Aufgaben über 60 % aus.

¹ Finanzstatistik der Einwohnergemeinden 1993 Kanton Solothurn, Abteilung Finanzausgleich und Statistik, Mai 1995

Die Kostenentwicklung – namentlich im sozialen Bereich ist Ausdruck der konjunkturellen Lage und der demographischen Entwicklung, von der der Kanton gleichermassen wie die Einwohnergemeinden betroffen ist. Sie umfasst zudem Leistungsfelder des Bundes (EL AHV / EL IV), deren Wachstum durch die kantonale Gesetzgebung nur im Rahmen der den Kantonen zugestandenen Kompetenzen gesteuert werden kann. Die Finanzierung respektive Kostenteilung dieser Aufgaben erfolgt auf der Grundlage der demokratisch ausgehandelten Gesetzgebung und nicht als "Diktat des Kantons": Sowohl die Finanzierung wie auch die Kompetenzaufteilung und die Zuständigkeitszuordnung (Aufgabenteilung) zwischen dem Kanton und den Gemeinden, sind Gegenstand von Regelungen im Volksschulgesetz oder Sozialgesetz. Dies gilt auch für die letzten, grösseren Reformen in diesen Bereichen, welche etwa mit der Inkraftsetzung des neuen Sozialgesetzes (1.1.2008) oder der Einführung der Sek-I-Reform (1.08.2011) erfolgt sind.

Eine Plafonierung der Kosten für die Gemeinden im Sinne eines Pro-Kopf-Grenzwertes, der bei Überschreiten zu Lasten des Kantons ginge, widerspräche der nach Gesetz vereinbarten Finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und kommt für uns nicht in Frage.

Im Bewusstsein, welche wichtige Rolle die Einwohnergemeinden in einem Staatswesen wie dem Kanton Solothurn einnehmen, sind wir bestrebt, handlungs- und auch finanziell leistungsfähige kommunale Körperschaften zu fördern. Wir haben deshalb in seinem aktuellen Legislaturplan die Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs (NFA SO) sowie die verstärkte Anreizsetzung für Strukturanpassungen und Gemeindefusionen als seine Schwerpunkte für die Jahre 2009 - 2013 definiert. So ist u.a. die Hauptstudie zur NFA SO zwischenzeitlich abgeschlossen und von uns am 3. Juli 2012 (RRB Nr. 2012/1503) genehmigt worden. Derzeit wird die dazu nötige Gesetzgebung vorbereitet. Es ist vorgesehen, bis Ende Jahr dem Kantonsrat eine beschlussfähige Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

Uns ist klar, dass für die Steuerkraft schwachen (Ressourcen schwachen) Gemeinden bezüglich der Erhaltung des finanziellen Spielraums dem Finanzausgleich und seiner Neugestaltung – abgesehen von den eigenen Steuerinstrumenten - eine wichtige Bedeutung zukommt. Dies zeigt auch ein Blick auf die in dieser Interpellation erwähnten Gemeinden. Erhalten doch die beiden Ressourcen schwachen Gemeinden Halten und Oekingen seit der Einführung der Übergangsfinanzierung (2011) durch den Kanton - in der der Kanton bis zur Einführung der NFA SO bis Ende 2014 zusätzlich 15 Mio. Franken einschiess - Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleichstopf von 7 bis 11 Steuerfusspunkten.

Die Reform der NFA SO beinhaltet eine grundlegende Neugestaltung des solothurnischen Finanz- und Lastenausgleichs unter Einbezug der Finanzierung der Bildungskosten (Teil Lehrerlöhne) und einer angemessenen Erhöhung der Solidarität zwischen dem Kanton und den Ressourcen starken Gemeinden gegenüber den Ressourcen schwachen Gemeinden. Dagegen soll auf eine weitere Aufgabenreform innerhalb des Projektes NFA SO verzichtet werden.

Hingegen sind insbesondere Fragen zur Kompetenzregelung und zur Entwicklung der Sozialkosten ausserhalb der NFA SO weiterzuverfolgen. So wird die Fragestellung der Kostensteigerung im Bereich soziale Sicherheit gemäss den vom Kantonsrat am 31. Oktober 2012 erheblich erklärten Aufträgen (KRB Nr. A 222/2011) "Klare Kompetenz- und Finanzregelungen im Sozialbereich" und (KRB Nr. A027/2012) "Entwicklung der Sozialkosten" angegangen werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2; Ablage, vö)

Amt für Gemeinden (3)

Amt für Finanzen

Amt für soziale Sicherheit

Departement für Bildung und Kultur, Departementssekretariat (VEL, LS, DK)

Volksschulamt (3)

Traktandenliste Kantonsrat

Parlamentsdienste