



BERICHT – 16.11.2020

Aufgaben- und Lastenver- schiebungsbilanz

Bilanz zwischen dem Kanton Solothurn
und seinen Einwohnergemeinden

Im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn
im Rahmen des Projekts «Aufgaben- und Finanzierungsent-
flechtung (AFE)»

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz
Untertitel: Bilanz zwischen dem Kanton Solothurn und seinen Einwohnergemeinden
Auftraggeber: Amt für Gemeinden (AGEM) des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Datum: 16.11.2020

Begleitgruppe

Projektleitung

- Thomas Steiner, Amt für Gemeinden AGEM, VWD (Projektleiter)
- Reto Bähler, Amt für Gemeinden AGEM, VWD (stv. Projektleiter)

Kantonsvertretung

- Andreas Bühlmann, Amt für Finanzen AFIN, FD
- Sandro Müller, Amt für soziale Sicherheit ASO, DDI
- Cédric Möri, BJD
- Andreas Walter, Volksschulamt VSA, DBK

Gemeindevertretung

- Gaston Barth, VSEG
- Thomas Blum, VSEG
- Pascal Andres, Dornach
- Rudolf Dettling, Balsthal
- Andreas Gervasoni, Dulliken
- Silvio Haberthür, Metzerlen-Mariastein
- Urs Tanner, Olten

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Ramin Mohagheghi
Zita Spillmann

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Kurzfassung.....	3
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Aufbau des Berichts	5
2 Finanzielle Entwicklung.....	7
2.1 Kantonebene	7
2.2 Gemeindeebene.....	8
2.3 Kantons- und Gemeindeebene	9
2.3.1 Wechsel von HRM1 zu HRM2	9
2.3.2 Überblick der Nettoaufwände des Kantons und der Einwohnergemeinden	10
2.3.3 Nettoverschuldung	14
2.3.4 Transferzahlungen	15
2.3.5 Gemeinde- und Kantonsausgaben im Schweizer Vergleich.....	16
3 Relevante Verschiebungen	18
3.1 Ausgangslage PKSO: Gesetzliche Absichtserklärung.....	18
3.2 Bestimmung von Kriterien einer Aufgaben- und Lastenverschiebung.....	18
3.3 Saldobetrachtung (Übersicht)	19
3.4 Diskussion der Verschiebungen.....	21
3.4.1 Finanz- und Lastenausgleich	21
3.4.2 Ergänzungsleistungen AHV/IV, Pflegekosten und Fremdplatzierung Minderjähriger	21
3.4.3 Altlastensanierung von Schiessständen	22
3.4.4 Kantonsstrassen	23
3.4.5 Befristete Übergangsförderung STAF	23
3.4.6 Ausblick: Sonderpädagogik.....	24
3.5 Abgrenzung	24
3.5.1 Einleitung.....	24
3.5.2 Stadt- und Kantonspolizei	25
3.5.3 Bundesgelder für Kanton	26
3.6 Fazit.....	28
4 Beschluss seitens der Arbeitsgruppe	30
Anhang A: Wechsel von HRM1 zu HRM2 im Jahr 2012: Kanton.....	31
Anhang B: Entwicklung der Funktionen (Kanton/Einwohnergemeinden)	33

Kurzfassung

Ausgangslage

Der Kanton Solothurn und seine Einwohnergemeinden haben ein umfassendes Aufgabengebiet zu bewältigen, um den Ansprüchen ihrer Bewohner gerecht zu werden. Die Aufgaben, Finanzierungsquellen und Verantwortlichkeiten innerhalb der verschiedenen Leistungsfelder sind dabei vielschichtig und komplex. Es existieren Verflechtungen zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden, allfällige Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung und Handlungsfelder mit Verbesserungspotential. Zudem bewegen sich Kanton und Einwohnergemeinden in einem dynamischen Umfeld. Rahmenbedingungen wie die Finanzlage und die verfügbaren Ressourcen und Ansprüche (z.B. bzgl. Qualitätsvorstellungen) ändern sich. Um eine bürgerfreundliche, effiziente Aufgabenerfüllung öffentlicher Leistungen zu erreichen, sind Schnittstellen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu prüfen.

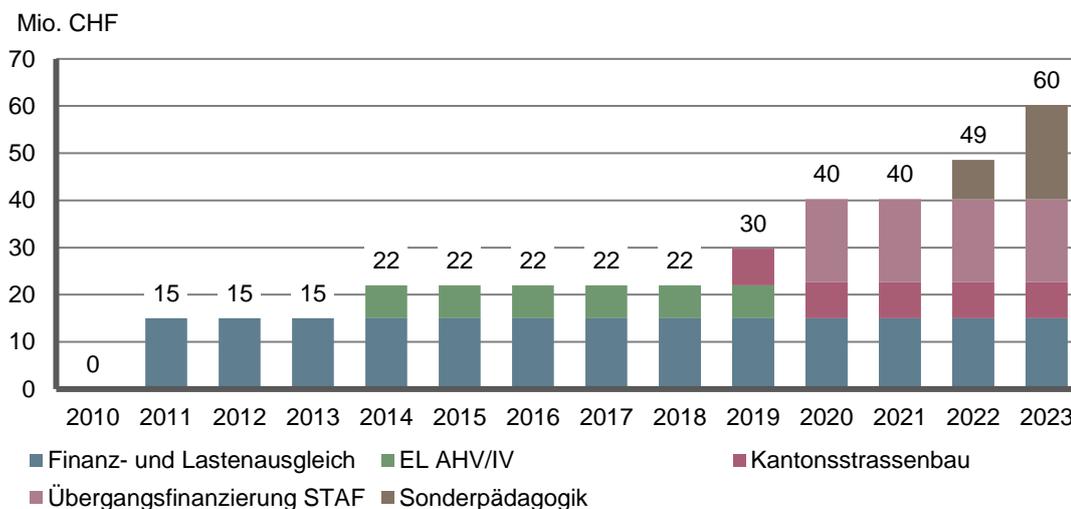
Im Legislaturplan 2017-2021 des Regierungsrates wurde das Projekt «Aufgaben und Finanzierungsentflechtung (AFE)» auf Antrag des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) aufgenommen. Das Projekt ist zweigeteilt: In einem ersten Teil soll ein Überblick zur finanziellen Entwicklung des Kantons und der Einwohnergemeinden, und insbesondere zu relevanten Aufgaben- und Lastenverschiebungen im Zeitraum 2010 bis 2019¹, erstellt werden. In einem zweiten Teil werden die Felder mit Entflechtungspotenzial thematisiert. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick zum ersten Teil.

Ergebnisse

Im Zeitraum von 2010 bis 2019 gab es einige Verschiebungen, die im Jahr 2019 mit 30 Mio. CHF und im Jahr 2023 mit 60 Mio. CHF zu Buche schlugen. Konkret fielen die Verschiebung von jährlich 15 Mio. CHF im Rahmen des horizontalen Finanz- und Lastenausgleiches zulasten des Kantons im Jahr 2011 an, die Übergangsfinanzierung der EL AHV/IV, welche den Kanton mit 7 Mio. CHF zusätzlich belastete, und die 2019 in Kraft tretende Verschiebung im Bereich des Kantonsstrassenbaus. Drei weitere zukünftige Verschiebungen wurden im Betrachtungszeitraum beschlossen, in den Bereichen der Übergangsfinanzierung der STAF, der Altlastensanierung von Schiessständen und der Sonderpädagogik. Die Altlastensanierung von Schiessständen ist allerdings nicht quantifiziert.

¹ Zum Teil waren Daten nur bis 2017 verfügbar.

Abbildung K-1: Finanzielle Verschiebungen zulasten des Kantons



Quelle: Eigene Darstellung.

Beim Kantonsstrassenbau, den Ergänzungsleistungen AHV/IV und der Sonderpädagogik handelt es sich um Verschiebungen, welche mit fiskalischer Äquivalenz und Subsidiarität begründet werden können. Im Kantonsstrassenbau agiert mit der finanziellen Entflechtung der Kanton als alleiniger Entscheidungsträger und Kostenträger bei Sanierungen. Wie der Name auch schon suggeriert, ist der Kantonsstrassenbau grundsätzlich ein kantonales Leistungsfeld. Einwohnergemeinden profitieren zwar von Sanierungsarbeiten an Kantonsstrassen, es ist jedoch oft schwierig zu bestimmen, welche Gemeinde in welchem Ausmass profitiert. Die Entflechtung entspricht somit bedingt dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Nach dem Prinzip der Subsidiarität macht es aufgrund der Anzahl Betroffener Sinn, die Ergänzungsleistungen AHV und Pflege vollständig kommunal anzugliedern, und die Ergänzungsleistungen IV sowie die Fremdplatzierung Minderjähriger kantonal. Bei der Sonderpädagogik gilt dasselbe, nur wenige Personen sind auf sonderpädagogische Massnahmen angewiesen, deshalb ist eine zentralisierte kantonale Lösung angebracht.

Bei Gesprächen zur Erhebung der relevanten Verschiebungen der Vergangenheit sind allerdings zahlreiche Leistungsfelder aufgefallen, welche potenziell zu entflechten bzw. zu verschieben sind. Teil II dieser Arbeit wird sich entsprechend intensiv mit diesen Feldern befassen. Im Hinblick auf zukünftige Verschiebungen ist zu diskutieren, ob die in der Vergangenheit beschlossenen Verschiebungen zulasten des Kantons in die Diskussion miteinbezogen werden sollen oder ob der Saldo auf null gesetzt werden sollte.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Kanton Solothurn und seine Einwohnergemeinden haben ein umfassendes Aufgabengebiet zu bewältigen, um den Ansprüchen ihrer Bewohner gerecht zu werden. Die Aufgaben, Finanzierungsquellen und Verantwortlichkeiten innerhalb der verschiedenen Leistungsfelder sind dabei vielschichtig und komplex. Es existieren Verflechtungen zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden, allfällige Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung und Handlungsfelder mit Verbesserungspotential. Zudem bewegen sich Kanton und Einwohnergemeinden in einem dynamischen Umfeld. Rahmenbedingungen wie die Finanzlage und die verfügbaren Ressourcen und Ansprüche (z.B. bzgl. Qualitätsvorstellungen) ändern sich. Um eine bürgerfreundliche, effiziente Aufgabenerfüllung öffentlicher Leistungen zu erreichen, sind Schnittstellen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu prüfen.

Zwischen 2005 und 2009 wurde eine paritätische Kommission unter dem Vorsitz des Volkswirtschaftsdepartements mit je sieben Kantons- und Gemeindevertreter eingesetzt, um eine Aufgabenreform zwischen Kanton und Einwohnergemeinden anzustossen. 2010 wurde diese eingestellt und durch das Projekt «Neugestaltung der Aufgaben- und des Finanzausgleichs (NFA SO)» ersetzt. Entflechtungen in den Bereichen Finanzen, Bildung, soziale Sicherheit und Verkehr wurden thematisiert. Per 2016 konnte bezüglich einer Neugestaltung der Finanzierung ein neuer innerkantonaler Finanz- und Lastenausgleich realisiert werden und im Bildungsbereich wurden Schülerpauschalen zur Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton eingeführt.

Im Legislaturplan 2017-2021 des Regierungsrates wurde das Projekt «Aufgaben und Finanzierungsentflechtung (AFE)» auf Antrag des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) aufgenommen. Das Projekt ist zweigeteilt: In einem ersten Teil soll ein Überblick zur finanziellen Entwicklung des Kantons und der Einwohnergemeinden, und insbesondere zu relevanten Aufgaben- und Lastenverschiebungen im Zeitraum 2010 bis 2019², erstellt werden. In einem zweiten Teil werden die Felder mit Entflechtungspotenzial thematisiert. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick zum ersten Teil.

1.2 Aufbau des Berichts

In diesem Bericht wird zuerst allgemein und quantitativ die finanzielle Entwicklung in diesen zwei Legislaturperioden auf Kantons- und Gemeindeebene sowie im direkten Vergleich gezeigt (vgl. Kapitel 2). Anschliessend werden relevante Verschiebungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden dargestellt. Dies erfolgt quantitativ, basierend auf den Jahresrechnungen des Kantons und der Einwohnergemeinden sowie auch qualitativ, auf Grundlage von Gesprä-

² Zum Teil waren Daten nur bis 2017 verfügbar.

chen auf Kantonsebene, z.B. über die Departemente, und Gemeindeebene, z.B. mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Finanzverwalter von Einwohnergemeinden oder Sozialregionen (vgl. Kapitel 3).

Es bedarf einer Aufarbeitung der finanziellen Entwicklung und der bisherigen Aufgaben- und Lastenverschiebung, damit der Kanton und die Einwohnergemeinden eine gemeinsame Sichtweise erhalten. Die Wahrnehmung bezüglich Aufgaben- und Lastentragung divergiert in gewissen Leistungsfeldern beträchtlich zwischen den beiden Akteuren. Mit dem Überblick soll mit der Vergangenheit abgeschlossen werden und ein freier Blick auf die Zukunft geschaffen werden.

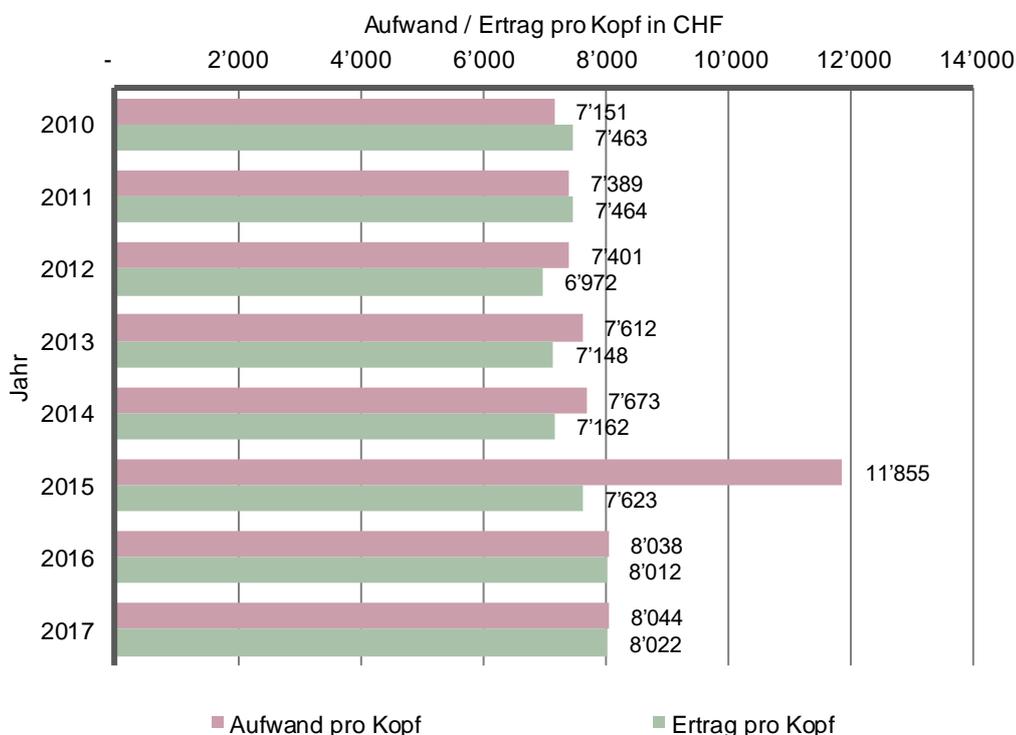
2 Finanzielle Entwicklung

2.1 Kantonebene

Im Jahr 2010 betrug der Aufwand 1.8 Mrd. CHF, der Ertrag 1.9 Mrd. CHF. Im Jahr 2017 konnte ein Aufwand von 2.2 Mrd. CHF verzeichnet werden und ein Ertrag von CHF 2.2 Mrd. CHF. Dies entspricht einer relativen Zunahme von 20%, respektive 15%. Demgegenüber steht ein Bevölkerungswachstum von lediglich 7% zwischen 2010 und 2017.

In den Jahren 2010 und 2011 konnte der Kanton Solothurn mit Ertragsüberschüssen abschliessen. In den Folgejahren folgten Aufwandüberschüsse. Besonders bezeichnend ist dabei das Jahr 2015. Der Kanton Solothurn verzeichnetet einen Gesamtaufwand von CHF 3.2 Milliarden CHF. Pro Kopf entsprach dies einem Aufwand von CHF 11'855. Zum Vergleich: Im Jahr 2014 wurden absolut CHF 2.0 Milliarden und pro Kopf CHF 7'673 aufgewendet. Ausserordentlicher Kostentreiber im Jahr 2015 war dabei die einmalige Ausfinanzierung der Deckungslücke der Pensionskasse des Kantons Solothurn (PKSO) mit der Aufnahme langfristiger Anleihen. Auch künftig belasten die PKSO-Schulden den solothurnischen Kantonshaushalt. Über 40 Jahre wird der Kanton die PKSO-Schulden indirekt über Anleihen in Jahrestanchen von CHF 27.3 Millionen nun abtragen müssen (vgl. auch Kapitel 3.1).

Abbildung 2-1: Entwicklung von Aufwand und Ertrag des Kantons Solothurn pro Kopf zwischen 2010 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung
 Bevölkerungszahlen: BFS, STATPOP (2017), Ständige Wohnbevölkerung Solothurn.
 Finanzkennzahlen: Amt für Finanzen Solothurn (2019), Zusammenzug Funktionale Gliederung Erfolgsrechnung.

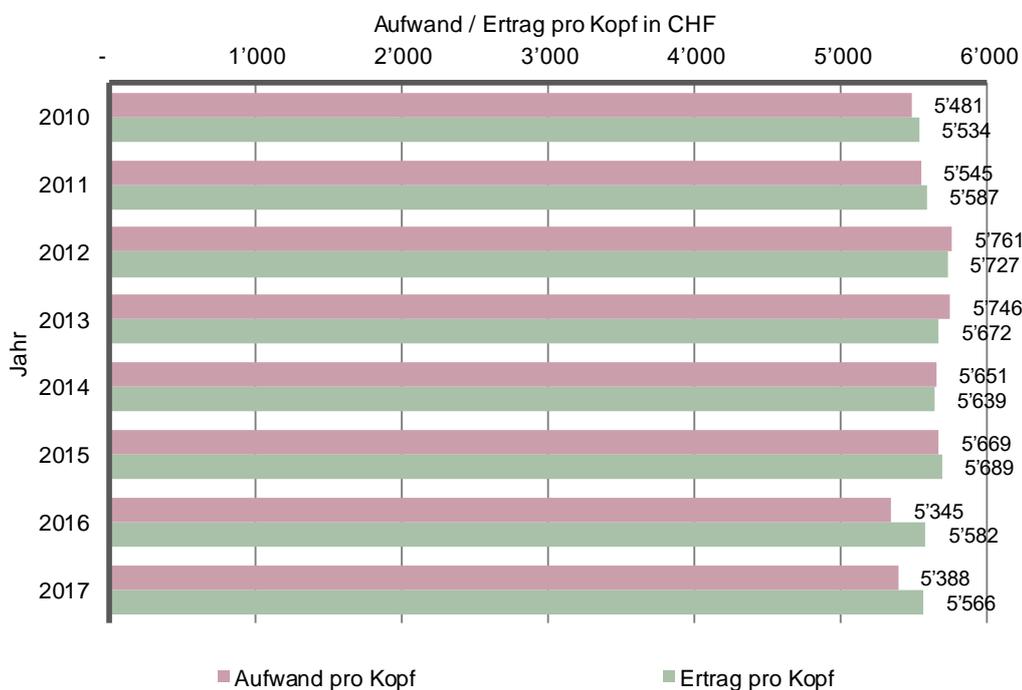
2.2 Gemeindeebene

Im Jahr 2010 betrug der Gesamtaufwand wie auch -ertrag aller Einwohnergemeinden aggregiert 1.4 Mrd. CHF, im Jahr 2017 waren es 1.5 Mrd. CHF. Der Aufwand ist um ca. 5% gestiegen, der Ertrag um 7%. Somit entspricht dies in etwa dem Bevölkerungswachstum zwischen 2010 und 2017 von 7%.

Im Jahr 2017 betrug der durchschnittliche Pro-Kopf-Aufwand der Einwohnergemeinden 5'388 CHF, der Pro-Kopf-Ertrag 5'566 CHF. Der Pro-Kopf-Aufwand und -Ertrag sind um ca. 2'500 CHF tiefer als derjenige des Kantons. Dieser Unterschied hat sich über die Jahre vergrössert. 2010 betrug dieser noch weniger als 2'000 CHF. Ursachen dieses im Vergleich zum Kanton deutlich geringeren Anstiegs des Aufwands bei den Gemeinden können sowohl in einer anderen Dynamik als auch einen anderen Kostenverlauf bei den kommunalen Leistungsfelder begründet sein.

In den Jahren 2012, 2013 und 2014 verzeichneten die Einwohnergemeinden einen Aufwandüberschuss. In den übrigen 5 Jahren konnten sie einen Ertragsüberschuss verzeichnen.

Abbildung 2-2: Entwicklung von Aufwand und Ertrag der Solothurner Einwohnergemeinden pro Kopf zwischen 2010 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung
 Bevölkerungszahlen: BFS, STATPOP (2017), Ständige Wohnbevölkerung Solothurn.
 Finanzkennzahlen: AGEM (2019)

2.3 Kantons- und Gemeindeebene

2.3.1 Wechsel von HRM1 zu HRM2

Bezüglich Zahlenvergleichen Kanton zu Einwohnergemeinden gilt es zu beachten, dass der Kanton das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) mit dem Rechnungsjahr 2012 einführte, während die Gemeinden auf das Rechnungsjahr 2016 wechselten.

Für die Daten, welche diesem Bericht zugrunde liegen bedeutet dies, dass lediglich für die Jahre 2010 und 2011 (HRM1), 2016 und 2017 (HRM2) die Gemeindezahlen mit den Kantonszahlen vergleichbar sind. Die Einwohnergemeinden wiesen von 2010 bis 2015 nach HRM1 aus, von 2016 bis 2017 nach HRM2. Der Kanton wies von 2010 bis 2011 nach HRM1 aus, von 2012 bis 2017 nach HRM2. Die Darstellungen des nächsten Kapitels 2.3.2 sind an diesen Gegebenheiten angepasst.

Anhang A zeigt auf, was die Umstellung von HRM1 auf HRM2 für den Kanton im Jahr 2011 bedeutet.

2.3.2 Überblick der Nettoaufwände des Kantons und der Einwohnergemeinden

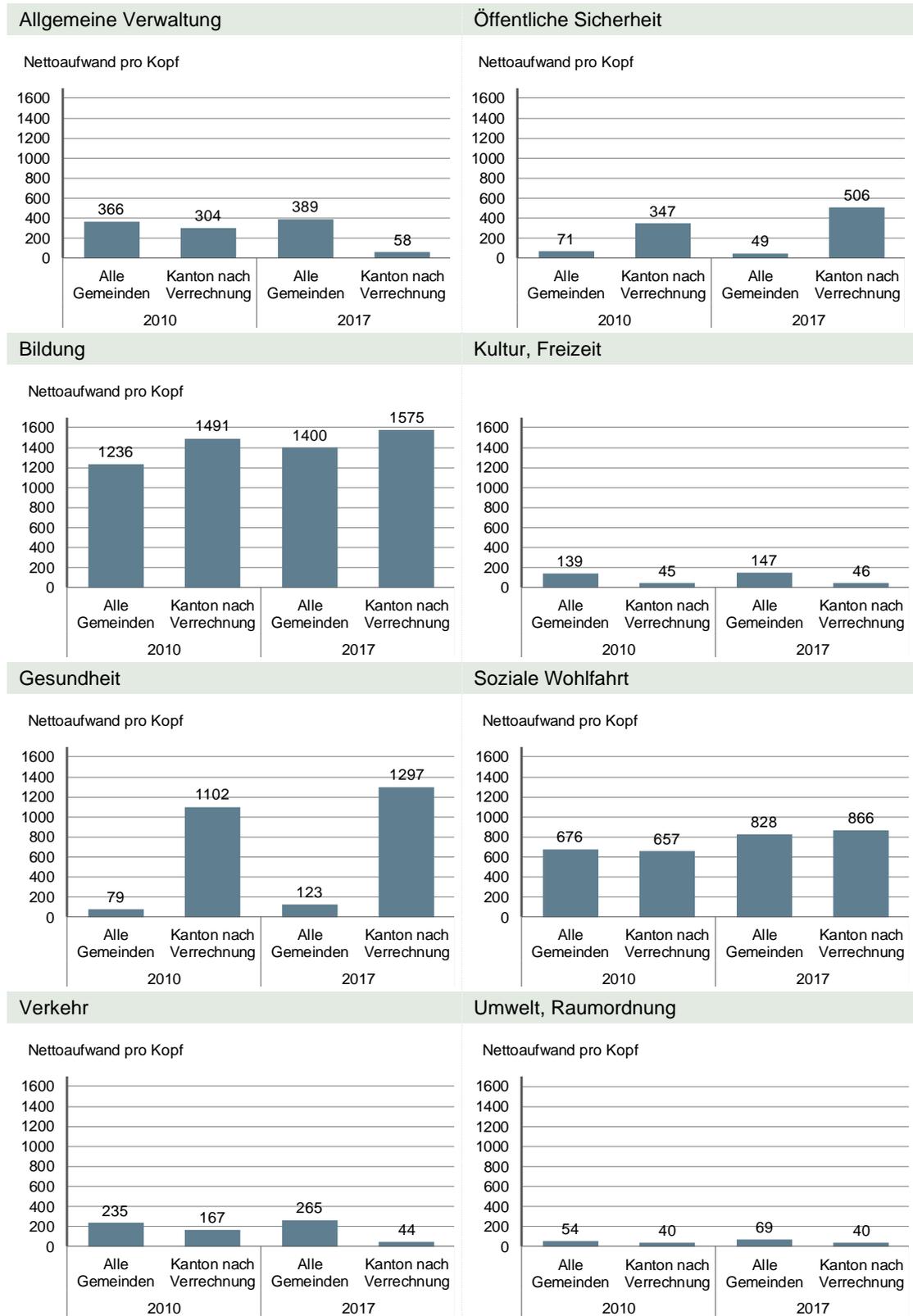
Abbildung 2-3 zeigt einen Überblick zu den Nettoaufwänden pro Kopf, der Funktionen 0 bis 7 des Kantons und aller Gemeinden aggregiert, für das Jahr 2010 und 2017.³

Auf einen Blick kann erkannt werden, welches kantonale, kommunale oder gemeinsame Leistungsfelder sind. So sind Bildung und Soziale Wohlfahrt geteilte, finanziell bedeutende Leistungsfelder. Das Gesundheitswesen und die öffentliche Sicherheit liegen vornehmlich beim Kanton und belasten dessen Budget erheblich. Die öffentliche Verwaltung der Einwohnergemeinden ist finanziell gesehen, ressourcenintensiver als diejenige des Kantons. Auch im Kultur- und Freizeitbereich und im Verkehr tragen Einwohnergemeinden grössere Pro-Kopf-Kosten.

Abbildung 2-4 soll die Dynamik der verschiedenen Funktionen für den Kanton und die Einwohnergemeinden aufzeigen. Bei den Einwohnergemeinden wird das Jahr 2015, dem Jahr 2010 gegenübergestellt und beim Kanton das Jahr 2017 dem Jahr 2012. Für die Einwohnergemeinden wird so die fünfjährige Dynamik nach dem alten Rechnungsmodell HRM1 aufgezeigt, beim Kanton nach HRM2. Hier fällt insbesondere auf, dass die Ausgaben in der sozialen Wohlfahrt sowohl bei den Einwohnergemeinden als auch beim Kanton zugenommen haben.

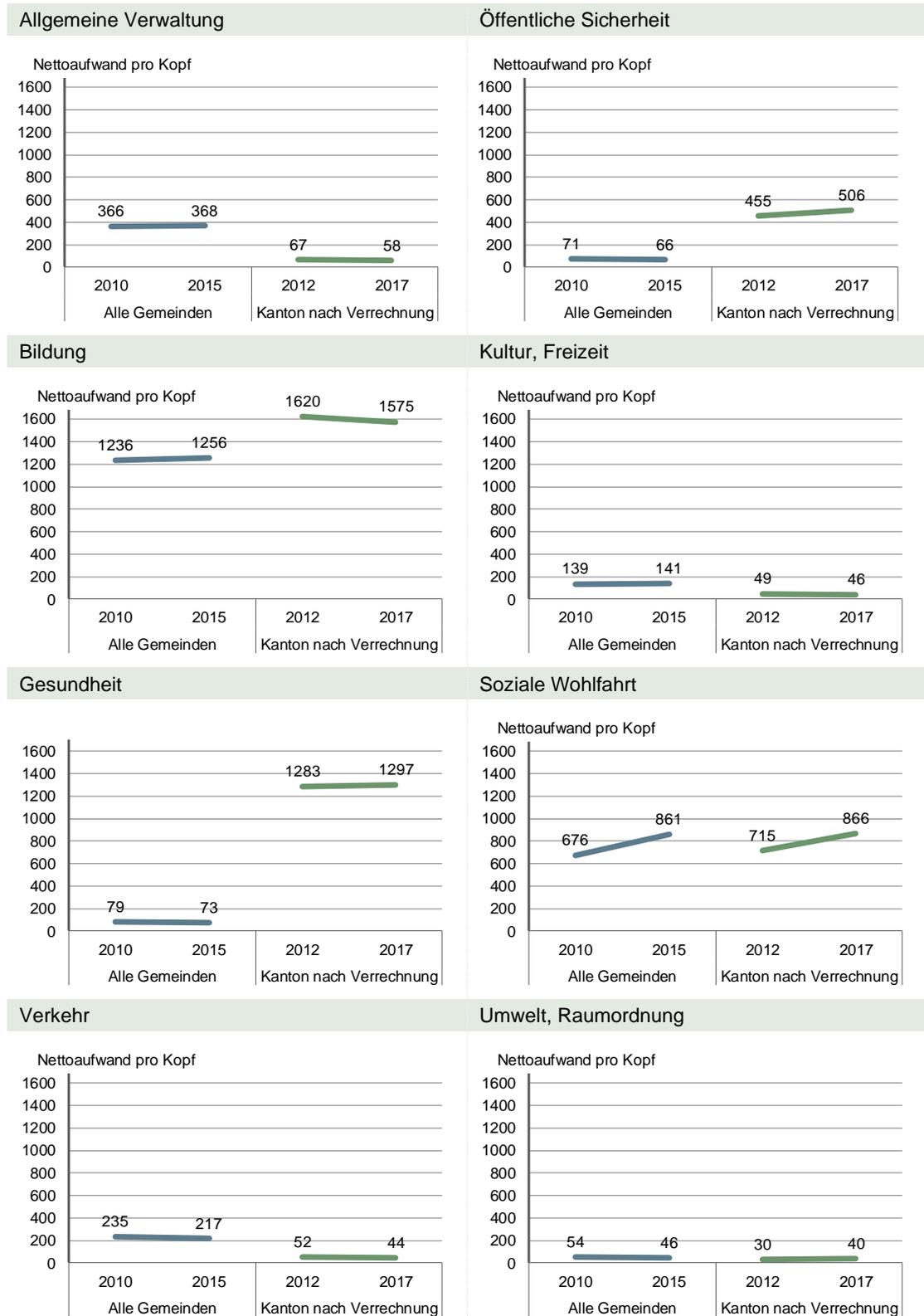
³ Das Jahr 2010 zeigt die Nettoaufwände funktional nach HRM1 gegliedert, das Jahr 2017 ist funktional nach HRM2 gegliedert. Deshalb sind die beiden Jahre nur bedingt vergleichbar.

Abbildung 2-3: Nettoaufwände aller Einwohnergemeinden und des Kantons in den Jahren 2010 (HRM1) und 2017 (HRM2)



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Abbildung 2-4: Dynamik der Funktionen: HRM1 für die Einwohnergemeinden, HRM2 für den Kanton



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Bildung ist sowohl für die Einwohnergemeinden als auch den Kanton das finanziell gesehen grösste Leistungsfeld. Die Einwohnergemeinden sind zuständig für die Volks- bzw. Regelschule. Der Kanton ist verantwortlich für die Kantonsschulen Solothurn und Olten (Sekundarstufe II) sowie die kantonalen Spezialangebote. Pro Kopf gaben die Einwohnergemeinden netto im Jahr 2010 im Schnitt 1'236 CHF aus, der Kanton 1'491 CHF. Somit gab der Kanton netto im Jahr 2010 pro Kopf 255 CHF mehr aus. Im Jahr 2017 hat der Kanton immer noch höhere Pro-Kopf-Nettoaufwände, der Unterschied ist mit 175 CHF jedoch kleiner (vgl. Abbildung 2-3). Dies widerspiegelt sich auch in der Dynamik. Der Kanton reduzierte die Bildungs-Nettoaufwände zwischen 2012 und 2017 um 3% (von 1620 CHF auf 1575 CHF pro Kopf). Die Bildungsausgaben der Einwohnergemeinden sind im Schnitt hingegen zwischen 2010 und 2015 um 2% (von 1'236 CHF auf 1'256 CHF) angestiegen (vgl. Abbildung 2-4). Voraussichtlich wird im Jahr 2022 allerdings eine bedeutende, gesetzlich verankerte Verschiebung der Bildungskosten zulasten des Kantons vollzogen: Die Finanzierung der Sonderpädagogik wird dann voll und ganz durch den Kanton getragen. Dies führt zu einer Kostenverschiebung von ca. 20 Mio. CHF jährlich (vgl. Kapitel 3.4.5).

Soziale Wohlfahrt ist ebenfalls ein Leistungsfeld, welches sowohl der Kanton als auch die Einwohnergemeinden wahrnehmen. Einwohnergemeinden und der Kanton tragen verschiedenste Kosten der sozialen Wohlfahrt im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2017 je zur Hälfte. Dazu zählen die Ergänzungsleistungen zur IV und AHV, die Pflegekosten älterer Menschen und die Kosten für die Platzierung Minderjähriger in Sonderschulen. Fürs Jahr 2020 wurde jedoch eine Finanzierungsentflechtung beschlossen (vgl. Kapitel 3.4.2). Die Nettoaufwände der sozialen Wohlfahrt sind sowohl beim Kanton als auch bei den Einwohnergemeinden gestiegen. Die Einwohnergemeinden wendeten im Jahr 2010 im Schnitt netto pro Kopf 676 CHF auf, im Jahr 2015 861 CHF. Dies entspricht einer Erhöhung um fast 30%. Der Kanton erhöhte die Pro-Kopf-Nettoaufwände von 715 CHF im Jahr 2012 um mehr als 20% auf 866 CHF im Jahr 2017 (vgl. Abbildung 2-4). Finanziell gesehen handelt es sich bei der sozialen Wohlfahrt um ein grosses Leistungsfeld – für den Kanton wie auch für die Einwohnergemeinden.

Gesundheit ist ein kantonales Leistungsfeld. Am gesamten Nettoaufwand des Leistungsfelds Gesundheit beteiligen sich die Einwohnergemeinden mit rund 5%. Die Gesundheits-Nettoaufwände pro Kopf sind für den Kanton leicht gestiegen. Im Jahr 2012 betrug der Nettoaufwand pro Kopf 1'283 CHF, im Jahr 2017 1'297 CHF (vgl. Abbildung 2-4).

Das Leistungsfeld der **öffentlichen Sicherheit** mit Polizei, Rechtsprechung, allgemeinem Rechtswesen und Verteidigung wird ebenfalls mehrheitlich vom Kanton finanziert. So wendeten die Einwohnergemeinden im Jahr 2017 im Schnitt 49 CHF netto pro Kopf auf, der Kanton 506 CHF (vgl. Abbildung 2-3). Während die Einwohnergemeinden die Nettoaufwände pro Kopf zwischen 2010 und 2015 um 5 CHF senken konnten, sind diejenigen des Kantons zwischen 2012 und 2017 um CHF 51 gestiegen (vgl. Abbildung 2-4).

Kultur und Freizeit fällt bei den Einwohnergemeinden finanziell stärker ins Gewicht. Der Nettoaufwand pro Kopf für den Kanton im Jahr 2017 war 46 CHF, der durchschnittliche der Einwohnergemeinden 147 CHF (vgl. Abbildung 2-3). Über die Jahre sind die Nettoaufwendungen in diesem Leistungsfeld stabil geblieben.

Im Leistungsfeld des **Verkehrs** haben die Gemeinden durchschnittlich grössere Nettoaufwendungen als der Kanton. Pro Kopf wendeten diese im Jahr 2017 265 CHF auf, der Kanton lediglich 44 CHF (vgl. Abbildung 2-3). Sowohl die Gemeinden als auch der Kanton konnten ihre Nettoaufwendungen über die Jahre reduzieren. Die Gemeinden reduzierten zwischen 2010 und 2015 um 18 CHF pro Kopf, der Kanton zwischen 2012 und 2017 um 10 CHF (vgl. Abbildung 2-4).

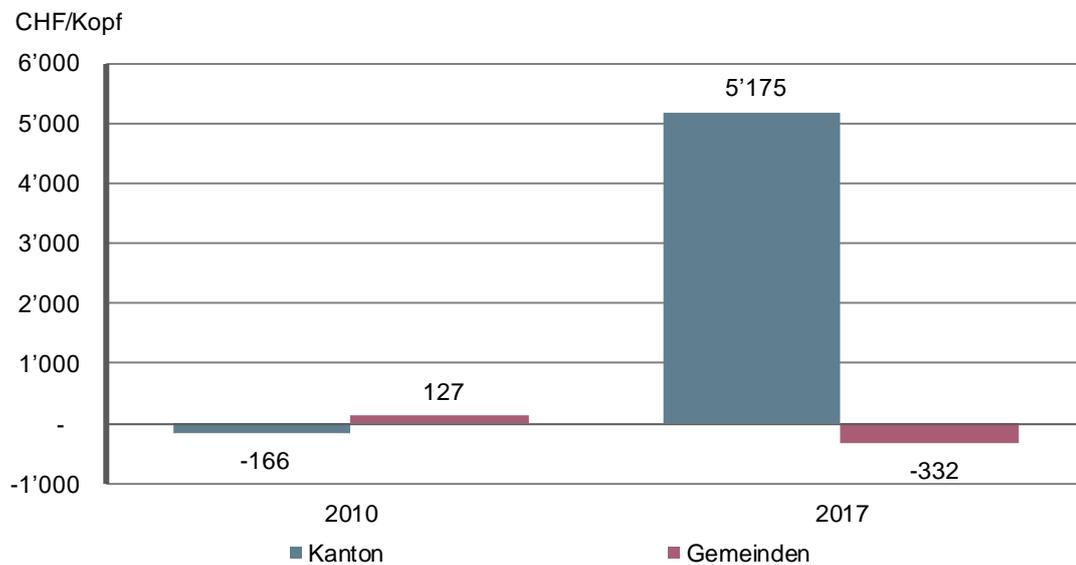
Umwelt und Raumordnung sind sowohl für die Einwohnergemeinden als auch den Kanton finanziell gesehen eher kleine Leistungsfelder. Im Jahr 2017 wendete der Kanton netto pro Kopf 40 CHF auf, die Einwohnergemeinden durchschnittlich 69 CHF (vgl. Abbildung 2-3).

2.3.3 Nettoverschuldung

Die Nettoverschuldung eines Kantons- oder Gemeindehaushaltes setzt sich aus den Bruttoschulden abzüglich des Finanzvermögens zusammen. Die Einwohnergemeinden hatten im Jahr 2010 im Schnitt eine Nettoverschuldung von 127 CHF pro Kopf und im Jahr 2017 ein Nettoguthaben von 332 CHF pro Kopf (vgl. Abbildung 2-5). Im Schnitt sind die Einwohnergemeinden somit in einer soliden, komfortablen Situation.

Der Kanton hatte im Jahr 2010 ein Nettoguthaben von 166 CHF pro Kopf, im Jahr 2017 eine Nettoverschuldung von 5'175 CHF pro Kopf. Somit hat sich die Finanzlage des Kantons drastisch verschlechtert. Dies ist vor allem auf die Ausfinanzierung der Pensionskasse (PKSO) zurückzuführen.

Abbildung 2-5: Nettoverschuldung des Kantons und der Einwohnergemeinden in den Jahren 2010 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlen aus den Staatsrechnungen des Kantons und der Gemeindefinanzstatistik der entsprechenden Jahre.

2.3.4 Transferzahlungen

Zum Transferaufwand von Einwohnergemeinden zählen u.a. folgende Konten:

- Entschädigungen ans Gemeinwesen (Kanton, Einwohnergemeinden und Zweckverbände sowie öffentliche Unternehmungen)
- Finanz- und Lastenausgleichsbeiträge der Gemeinden an den Kanton (FILA EG).
- Beiträge an Gemeinwesen und Dritte (Bund, Kanton, Einwohnergemeinden und Zweckverbände, öffentliche und private Unternehmungen, private Organisationen ohne Erwerbszweck private Haushalte, Ausland)

Diesen Transferaufwandskonten steht jeweils ein Transferertragskonto gegenüber.

Einwohnergemeinden erhalten somit vom Kanton Entschädigungen für – von Einwohnergemeinden wahrgenommene – Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Kantons und entschädigen den Kanton für – vom Kanton wahrgenommene – Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden. Weiter unterstützen Einwohnergemeinden den Kanton mit Betriebsbeiträgen. Dazu zählen A-Fonds-perdu-Beiträge, zweckgebundene Beiträge für ein bestimmtes Aufgabengebiet oder A-Fonds-perdu-Darlehen.

Abbildung 2-6 zeigt fürs Jahr 2017 nach Funktionen auf, inwiefern der Kanton die Einwohnergemeinden entgelt und umgekehrt. Der Kanton entschädigte die Einwohnergemeinden im Bildungsbereich – vorwiegend über Schülerpauschalen – mit 76 Mio. CHF und mit Mitteln im Rahmen des Finanzausgleichs (61 Mio. CHF). Die Einwohnergemeinden beteiligten sich im

Bildungsbereich mit Beiträgen am Gymnasialunterricht der Sekundarstufe I (6 Mio. CHF) und mit Beiträgen an der Sonderpädagogik.

Abbildung 2-6: Entschädigungen und Beiträge vom Kanton an die Einwohnergemeinden und Entschädigungen von den Einwohnergemeinden an den Kanton im Jahr 2017 nach Funktion (inkl. FILA EG)

Bezeichnung	Beiträge und Entschädigungen an Kanton	Beiträge und Entschädigungen vom Kanton
Bildung	15'742'755	75'990'269
Finanzen und Steuern	27'319'127	60'858'110
Soziale Sicherheit	70'286'026	16'908'522
Verkehr	17'480'915	283'781
Allgemeine Verwaltung	6'987'120	925'354
Umweltschutz und Raumordnung	1'360'481	1'087'524
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	131'745	1'789'678
Volkswirtschaft	1'303'151	359'899
Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	254'474	1'212'769
Gesundheit	432'012	-
TOTAL	141'297'806	159'415'905

Info: Es handelt sich bei den Beträgen zum Transferaufwand um die Konten der Sachgruppen 3611, 3621 und 3631. Beim Transferertrag handelt es sich um die Konten der Sachgruppen 4611, 4621 und 4631.

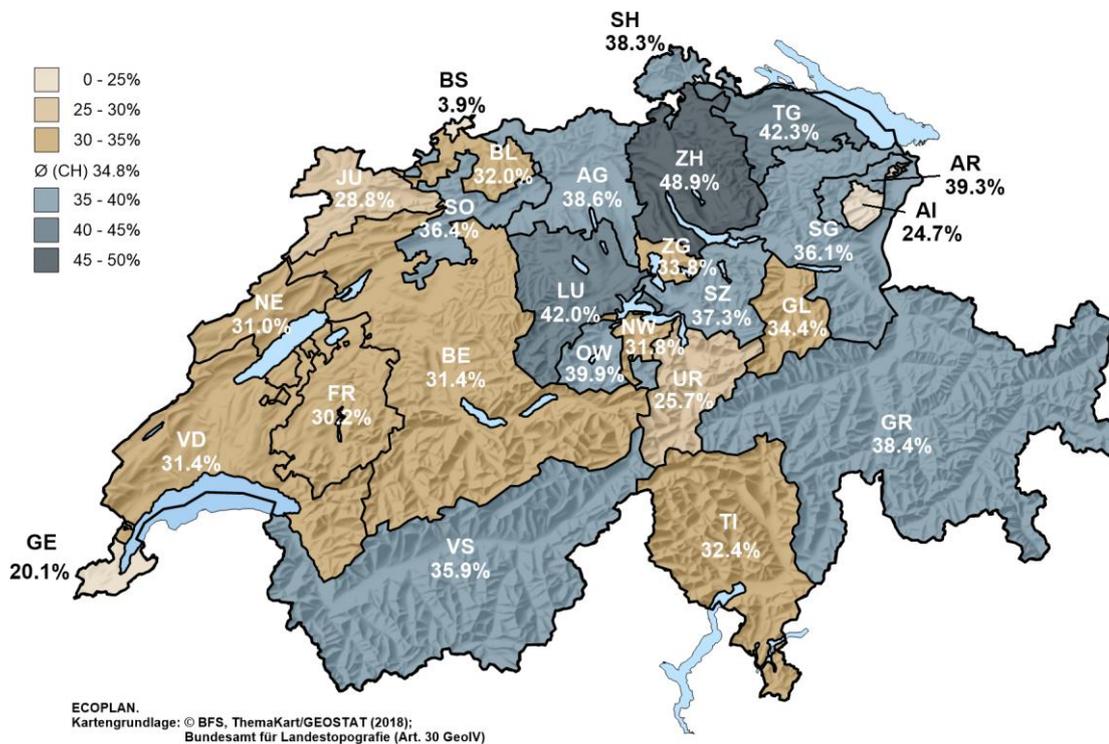
Quelle: Eigene Berechnung betreffend Kanton, Zahlen der laufenden Rechnung der Solothurner Gemeinden aus dem Jahr 2017, Quelle AGEM (2019).

2.3.5 Gemeinde- und Kantonsausgaben im Schweizer Vergleich

In der Schweiz beteiligen sich Einwohnergemeinden durchschnittlich zu einem Drittel an den Gesamtausgaben eines Kantons. In allen Kantonen übernimmt der Kanton den grössten Teil der Ausgaben. Im Kanton Baselstadt wird mit 96% am meisten vom Kanton übernommen, im Kanton Zürich mit 51% am wenigsten. Der Kanton Solothurn liegt mit 36% im oberen Mittelfeld (vgl. Abbildung 2-7).

Wie gross der Anteil der Einwohnergemeinden an den Gesamtausgaben eines Kantons ist, kann verschiedene Gründe haben: Tendenziell lässt sich sagen, dass je grösser der Anteil der Einwohnergemeinden, desto grösser ist die Bedeutung der Gemeinden innerhalb des Kantons. Ebenfalls erlaubt dieser Anteil eine Tendenzaussage zu den innerkantonalen Verhältnissen der Steuerfüsse: Dort wo der Anteil der Einwohnergemeinden hoch ist, liegen die Steuerfüsse der Gemeindesteuern tendenziell über jenem der Kantonssteuer. Weiter kann die bevölkerungsmässige Grösse eines Kantons Einfluss auf den Anteil haben. Bevölkerungssarme Kantone, wie z.B. der Kanton Uri, haben tendenziell kleinere Gemeindeanteile. Abbildung 2-7 veranschaulicht zudem, dass der Kanton in der Westschweiz stärker ist als in der Deutschschweiz (bis auf einige kleine Deutschschweizer Kantone).

Abbildung 2-7: Anteil der Gemeindeausgaben an den kantonalen Gesamtausgaben im Jahr 2017: Gesamtausgaben (ohne Finanzen und Steuern)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung mit Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung Finstat (2019). Ausgaben 2017 nach Funktion.

3 Relevante Verschiebungen

3.1 Ausgangslage PKSO: Gesetzliche Absichtserklärung

Am 28. September 2014 stimmten die Solothurnerinnen und Solothurner dem Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG) und somit einer Vollkapitalisierung der Pensionskasse Solothurn (PKSO) zu. Diese war mit der Übernahme eines Fehlbetrages von fast 1.1 Mrd. CHF durch den Kanton verbunden. Der Kanton reduzierte die Schuld mit zwei Einmalzahlungen von 700 Mio. CHF im Jahr 2015 (deutlich erkennbar in Abbildung 2-1) und 80 Mio. CHF im Jahr 2017. So konnten in der Betrachtungsperiode die Schulden auf 293 Mio. CHF reduziert werden. Die 780 Mio. CHF mussten vom Kanton mit langfristigen Anleihen finanziert werden. Die Ausfinanzierung dieser Anleihen wird über 40 Jahre in Jahrestanchen von 27.3 Millionen CHF abgetragen.

Die PKSO versichert das Staatspersonal des Kantons Solothurn, die Angestellten der Solothurner Spitäler, die Lehrkräfte der solothurnischen Kantons-, Berufs- und Volksschulen sowie das Personal der ihr mit Vertrag angeschlossenen Unternehmungen und Einwohnergemeinden. Da auch die Lehrkräfte der kommunalen Volksschulen bei der PKSO versichert sind, übernahm der Kanton mit der Ausfinanzierung des ganzen Fehlbetrags der PKSO auch den Anteil des Fehlbetrags der Einwohnergemeinden. Um dieser Mehrbelastung des Kantons Rechnung zu tragen, wurde im PKG folgende Bestimmung im Sinne einer Absichtserklärung festgelegt: «Der Regierungsrat kann dem Kantonsrat zur Finanzierung der Annuität aus dem Anteil des Fehlbetrags, den er für die Einwohnergemeinden übernimmt, eine Neuregelung von Aufgabenzuweisungen und deren Finanzierung zulasten der Einwohnergemeinden beantragen. Der Fehlbetrag, den der Kanton für die Einwohnergemeinden übernimmt, beträgt 343 Millionen Franken.»⁴.

Ob oder wie die vom Gesetzgeber formulierte Absichtserklärung einer allfälligen Lastenverschiebung im Rahmen des Projekts AFE aufzuheben respektive einzulösen ist, soll nach Konsultationen beim Steuerungsorgan durch den auftraggebenden Regierungsrat entschieden werden.

3.2 Bestimmung von Kriterien einer Aufgaben- und Lastenverschiebung

Im Rahmen dieses 3. Kapitels «Relevante Verschiebungen» wird eine Saldobetrachtung der in der Betrachtungsperiode 2010 bis 2017 beschlossenen oder vollzogenen, relevanten Verschiebungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden. Eine Verschiebung gilt als relevant, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

⁴ Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG), § 27 Abs. 2.

- Es liegt eine Änderung in der **bestehenden kantonalen Rechtsetzung** vor.⁵ Aufgaben, für welche neue Gesetze oder Verordnungen geschaffen wurden, zählen nicht zur Betrachtung.⁶
- Es gibt eine **finanzielle Lastenverschiebung**.⁵ Die Körperschaft des Kantons oder der Einwohnergemeinden wird finanziell entlastet, während die andere Körperschaft finanziell belastet wird.
- Die zugrunde liegende Finanzierung ist **wesentlich**.⁷ Eine finanzielle Verschiebung ist im Rahmen der hier zu erstellenden Lastenbilanz als wesentlich zu bezeichnen, wenn sie sich im höheren Millionenbereich befindet.

Verschiebungen, welche unter diese Kriterien fallen sind der Finanzausgleich, die Ergänzungsleistungen AHV/ IV (inkl. Pflege und Fremdplatzierung Minderjähriger), die Altlastensanierung von Schiessständen, Kantonsstrassen sowie die Sonderpädagogik. Politische und/oder finanziell bedeutende Ereignisse, welche nicht eine echte Verschiebung darstellen, aber dennoch im Rahmen dieses Berichts als erwähnenswert erachtet werden, werden in Kapitel 3.5 diskutiert. Es handelt sich um neue Lasten, bzw. neue Aufgaben, welche auch neu zugeteilt wurden oder um dynamische Prozesse mit bestehenden Zuteilungen zu Kanton oder Einwohnergemeinden. Diese Zuteilungen haben eine gewisse Legitimation, sind aber nicht zwingend transferneutral, d.h. gegenseitige Abgeltungen sind nicht auszuschliessen.

3.3 Saldobetrachtung (Übersicht)

Folgende Abbildung 3-1 zeigt eine Saldobetrachtung der relevanten Verschiebungen, welche in der Betrachtungsperiode von 2010 bis 2017 stattfanden, bzw. in dieser Periode beschlossen wurden. Abbildung 3-2 visualisiert diese Saldobetrachtung. Das nachfolgende Kapitel 3.4 diskutiert die Verschiebungen ausführlich.

⁵ Vgl. Ziffer 2.1 des Regierungsratsbeschlusses vom 13.11.2018, Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden, Erteilung Projektauftrag.

⁶ Z.B. die Schaffung des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG) im Jahr 2014, macht die Ausfinanzierung der PKSO zu keiner Verschiebung nach dem hier definierten Kriterium.

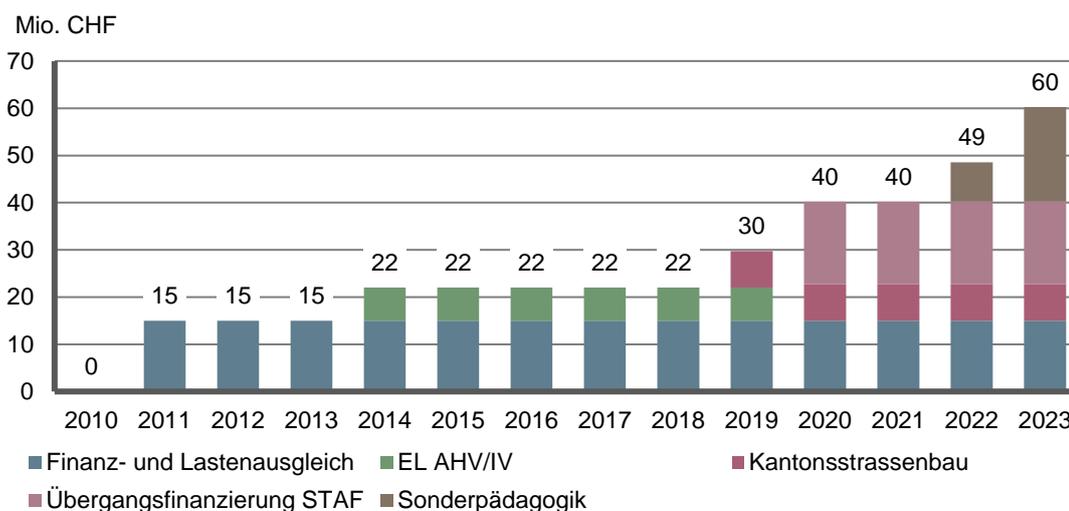
⁷ Vgl. Ziffer 1 des Regierungsratsbeschlusses vom 13.11.2018, Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden, Erteilung Projektauftrag.

Abbildung 3-1: Saldobetrachtung der relevanten Verschiebungen

Verschiebung	Entlastung (+) / Belastung (-) Kanton [Mio. CHF]	Entlastung (+) / Belastung (-) Einwohnerge- meinden [Mio. CHF]	Jahr	Beschreibung
Horizontaler Finanz- und Lastenausgleich	-15	15	2011	Übergangsfinanzierung, welche nie mehr rückgängig gemacht wurde.
Ergänzungsleistun- gen AHV/IV, Pflege- kostenfinanzierung und Fremdplatzie- rung von Minderjähri- gen	-7	7	2014- 2019	Übergangsfinanzierung (hälftige Teilung EL AHV/IV), welche 2020 nach Aufgabenentflechtung aufgehoben wird (ohne finanzielle Wirkung)
Altlastensanierung von Schiessständen	Nicht quantifi- ziert	Nicht quantifi- ziert	2018	Vgl. Ziffer 3.4.3
Kantonsstrassenbau	-7.75 (-6.5 bis - 9)	+ 7.75 (+6.5 bis +9)	2019	Einwohnergemeinden sind nicht mehr an den Ausgaben des Kantonsstrassenverkehrs zu beteiligen, d.h. bei Sanierungen oder kleineren Ausbauten von Kantonsstrassen.
Befristete Über- gangsfinanzierung STAF	-17.5	17.5	2020- 2027	Übergangsfinanzierung von 25. Mio. CHF pro Jahr abzüglich 7.5 Mio. CHF gemäss Art. 196 Abs. 1 ^{bis} Bundesgesetz über die STAF
Sonderpädagogik	-20	20	2022	Einwohnergemeinden partizipieren nicht mehr mit Schulgeldern an sonderpädagogischen Massnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den in Kapitel 3.4 diskutierten Verschiebungen.

Abbildung 3-2: Finanzielle Verschiebungen zulasten des Kantons



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den in Kapitel 3.4 diskutierten Verschiebungen.

3.4 Diskussion der Verschiebungen

3.4.1 Finanz- und Lastenausgleich

Bis 2010 wurde der direkte Finanzausgleich je hälftig von Kanton und Einwohnergemeinden mit je 7.5 Mio. CHF finanziert. Zur Entlastung der Einwohnergemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sowie – etwas abgeschwächt – mit einem hohen Steuerbedarf, wurde 2011 eine kantonale Übergangsförderung in den direkten Finanzausgleich eingeführt. Der Kanton setzte zusätzlich 15 Mio. CHF ein und hat somit im Total 22.5 Mio. CHF getragen. Diese Übergangsförderung war Teil des Reformpakets NFA SO und war gesetzlich zunächst bis ins Jahr 2014 befristet und wurde schliesslich bis zum Jahr 2015 verlängert.

Mit dem Entscheid zur Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes FILAG EG belass der Kanton die zusätzlichen 15 Mio. CHF im System. Entsprechend trägt der Kanton im Finanz- und Lastenausgleich seit 2011 eine jährliche Mehrbelastung von 15 Mio. CHF.

3.4.2 Ergänzungsleistungen AHV/IV, Pflegekosten und Fremdplatzierung Minderjähriger

Im Kanton Solothurn wurde ein Handlungsbedarf bzgl. der Finanzierung der EL AHV und IV identifiziert. Als Übergangslösung wurde ab 2014 die hälftige Teilung der EL AHV/IV eingeführt.

Ab 2020 wird die Verteilung der Ergänzungsleistungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden der Ergänzungsleistungen (AHV und IV) und die Pflegekostenbeiträge neu geregelt. Die EL zur AHV und die Pflegekosten werden den Einwohnergemeinden zugeschlagen. Der Kanton übernimmt die Kosten der EL IV sowie die Kosten für die Fremdplatzierungen von Minderjährigen. Mittelfristig wird diese Finanzierungsentflechtung aufgrund der demografischen Entwicklung zu einer finanziellen Mehrbelastung bei den Gemeinden führen.

Die Einwohnergemeinden übernehmen mit dem Leistungsfeld «Alter» kostentechnisch wohl ein dynamischeres Leistungsfeld als der Kanton, die Verschiebung vom Jahr 2014 könnte so über die Zeit wieder ausgeglichen werden.

Alter ist typischerweise ein kommunales Leistungsfeld. Es gibt in allen Einwohnergemeinden einen grossen Anteil von älteren Einwohnern und es ist sinnvoll, dass Aufgaben des Alters wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und die Pflege mit maximaler Nähe zur Bevölkerung vollzogen werden. IV-Fälle und Minderjährige mit Pflegebedarf gibt es anteilmässig viel weniger Betroffene. Deshalb ist hier eine Kantonalisierung angebrachter, da es sich eher um Sonderfälle handelt. Diese können mit der notwendigen, gebündelten Kompetenz zentralisiert behandelt werden. Dieser Aufgabenteilung folgt sinnvollerweise eine entsprechende Finanzierungsentflechtung. Somit kann die Verschiebung mit dem Prinzip der Subsidiarität begründet werden.

3.4.3 Altlastensanierung von Schiessständen

Im Kanton Solothurn gibt es 230 Schiessanlagen. Diese Schiessanlagen gilt es einmalig zu sanieren, da durch den meist jahrzehntelangen Schiessbetrieb bei den Kugelfängen der Boden massiv mit Blei und Antimon belastet ist.⁸

Die Kostentragung bei Altlasten ist grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip geregelt. Der Verursacher trägt die Kosten der Untersuchung und der Sanierung. Sind mehrere Verursacher beteiligt, sind die Kosten anteilmässig aufzuteilen. Der Kanton hat dabei die Kostenanteile festzulegen. Falls ein Verursacher zahlungsunfähig ist oder der Kanton die Kostenanteile nicht ermitteln kann, trägt der Kanton die Ausfallkosten.⁹

Die Altlasten der Schiessanlagen sind durch zahlreiche Verursacher entstanden: Einwohnergemeinden, Schützenvereine, Grundeigentümer sowie militärische und polizeiliche Einheiten.

Der Kanton hat entschieden, die Kosten für die Sanierungen der Kugelfänge bei Schiessanlagen (nach Abzug der Bundesbeiträge) zu übernehmen. Zu diesem Entscheid kam der Kanton aus mehreren Gründen:

- Die Ermittlung der Kostenanteile ist schwierig und aufwendig und geht zu Lasten des Kantons.
- Die Schützenvereine können sich die Sanierung vermutlich nicht leisten, weshalb hier der Kanton ohnehin für die Ausfallkosten aufkommen müsste.
- Volkswirtschaftlich gesehen und für den Steuerzahlenden ist es günstiger, wenn der Kanton die Kosten übernimmt. Es können Synergien genutzt werden bei der Sanierung und der Aufwand, welcher beim Kostenverteilungsverfahren anfällt, entfällt.
- Die Einwohnergemeinden werden entlastet. Einerseits tragen sie keine Kosten, andererseits haben sie mit den Sanierungen nichts zu tun (z.B. Ausschreibungen, Vergaben, die Ausführung).

Somit übernimmt der Kanton seit 2018 die verbleibenden Kosten – und somit auch Kosten, welche die Einwohnergemeinden zu tragen hätten – und führt die Sanierungen durch (§ 165 des revidierten Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall GWBA). Damit werden schon zwei Kriterien einer relevanten Verschiebung erfüllt: Ein bestehendes Gesetz wurde geändert und es liegt eine finanzielle Lastenverschiebung vor.

Da der Kanton sich dagegen entschieden hat, die Aufschlüsselung der Kostenanteile nach dem Verursacherprinzip zu machen, ist unklar, wie gross die Verschiebung zwischen Einwohnergemeinden und Kanton ist. Bei der Abwägung ob der Kanton die Sanierung übernehmen

⁸ Die Sanierungskosten belaufen sich schätzungsweise auf zwischen 20'000 und 30'000 CHF pro Scheibe.

⁹ Einwohner- und Bürgergemeinden können dabei keine Ausfallkosten geltend machen.

soll, wurden Schätzungen gemacht. Man ging davon aus, dass die Einwohnergemeinden zwischen 27 und 28 Mio. CHF an die Altlastensanierung der Schiessanlagen hätten bezahlen sollen.¹⁰ Somit würde es sich um eine relevante Verschiebung handeln.

Da die Verschiebung lediglich überschlagsmässig geschätzt wurde, erscheint sie nicht in der Lastenverschiebungsbilanz. Neben der Schätzung des Betrages, welcher der Kanton für die Einwohnergemeinden übernimmt, müsste zudem gegengerechnet werden, wie viel der Kanton eingespart hat, indem er keine Kostenverteilungsabklärungen vorzunehmen hat.

3.4.4 Kantonsstrassen

Der Unterhalt der Kantonsstrassen wird vollumfänglich durch den Kanton finanziert. Bis 2018 beteiligten sich Einwohnergemeinden an den Kosten für Planung, Projektierung und Bau von Kantonsstrassen auf ihrem Gemeindegebiet mit einem Beitrag von 5-50%. Ab 2019 haben die Einwohnergemeinden sich nur noch zu beteiligen, falls mit dem Projekt Verkehrsbeziehungen neu geschaffen oder wesentlich verändert werden. Die Einwohnergemeinden werden somit um jährlich 6.5 bis 9 Mio. CHF oder durchschnittlich um 7.75 Mio. CHF entlastet und der Kanton entsprechend belastet.

Der Kanton hat nun aber – wenn es darum geht einen Kantonsstrassenabschnitt zu sanieren – mehr Freiraum, Flexibilität und weniger Verhandlungen mit Einwohnergemeinden bzgl. der Höhe der Kostenbeteiligung. Ausserdem verkürzt sich der Prozess vom Sanierungsbedürfnis zur tatsächlichen Sanierung. Dadurch, dass der Kanton bzgl. der Sanierung von Kantonsstrassen alleinig entscheiden kann, bezahlt er auch. Von der Sanierung profitieren jedoch sowohl Kanton als auch einzelne Einwohnergemeinden. Dabei profitieren einige Einwohnergemeinden mehr als andere. Somit ist die fiskalische Äquivalenz nur bedingt gegeben. Die finanzielle Mehrbelastung stellt eine Herausforderung für den Kanton dar.

3.4.5 Befristete Übergangsfinanzierung STAF

Der Kanton stellt den Gemeinden eine befristete Übergangsfinanzierung zur STAF zur Verfügung. Die Gemeinden erhalten in einem Zeitraum von 2020 bis 2027 pro Jahr im Durchschnitt 25 Mio. CHF, insgesamt fliessen also 200 Mio. CHF über acht Jahre an die Gemeinden. Allerdings stellen nicht die ganzen 25 Mio. CHF pro Jahr eine Verschiebung vom Kanton an die Gemeinden dar.

Im Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) ist festgelegt, dass das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) anzupassen ist. Dabei wurde im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer in Art. 196 Abs. 1^{bis} bestimmt, dass die Kantone «... den Gemeinden die Auswirkungen der Aufhebung der Artikel

¹⁰ Bei der Schätzung wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt:
- Unterschiedliche Sanierungskosten für die Schiessanlagentypen (300m Schiessanlagen und Kleinkaliberanlagen)
- Unterschiedliche Kostenteiler (zwischen Einwohnergemeinden, Schiessverein und Grundeigentümer) für die Schiessanlagentypen sowie aktive und stillgelegte Schiessanlagen
- Anteile obligatorisches Schiessen und Sportschiessen

28 Absätze 2-5 und 29 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen ...» abzugelten haben.

Aufgrund der Beratung im Steuerausschuss wird erwogen, als angemessene Beteiligung des Kantons eine hälftige Verteilung der Gelder aus der Erhöhung des Bundessteueranteils (50% von 15 Mio. CHF) aufzunehmen. Demnach würde aufgrund des erwähnten Passus im Bundesgesetz zur STAF, wonach die Kantone und Gemeinden im Rahmen der Erhöhung des Bundessteueranteils für die STAF-Ausfälle abgegolten werden, der über den hälftigen Anteil der Erhöhung des Bundessteueranteils (50% von 15 Mio. CHF ergeben 7.5 Mio. CHF) überschüssende Teil als zu Gunsten der Gemeinden «verschobenen» Betrag in der Bilanz aufgeführt werden können. Entsprechend reduziert sich die Verschiebung zu Gunsten der Gemeinden von 25 Mio. CHF auf 17.5 Mio. CHF.

3.4.6 Ausblick: Sonderpädagogik

Grundsätzlich ist die Sonderpädagogik ein kantonales Leistungsfeld. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung profitiert während eines begrenzten Zeitraumes von sonderpädagogischen Massnahmen. Somit ist eine Zentralisierung zur effizienten Aufgabenerfüllung sinnvoll.

Gemäss heute gültigem Gesetz beteiligen sich die Solothurner Einwohnergemeinden mit einem Schülergeld von monatlich 2'000 CHF, also mit 24'000 CHF pro Jahr. Insbesondere für kleinere Einwohnergemeinden mit mehreren Fällen stellt dies eine erhebliche Budget-Belastung dar. Bestrebungen einen Lastenausgleich für die Sonderpädagogik zwischen den Einwohnergemeinden – ähnlich zum Lastenausgleich der Sozialhilfekosten – einzuführen, sind alle gescheitert. Durch die Gemeindebeteiligung wird der Kanton jährlich um die 20 Mio. CHF entlastet.

Im Jahr 2022 werden voraussichtlich die Kosten der Sonderpädagogik voll und ganz dem Kanton zugeschrieben («Sunset Clause»). Dies führt zu einer Verschiebung der 20 Mio. CHF von Einwohnergemeinden zum Kanton. Nach der entsprechenden Inkraftsetzungsklausel zu § 44^{quater} Abs. 1^{bis} Volksschulgesetz kann der Kantonsrat allerdings die Geltungsdauer dieser Klausel um weitere vier Jahre verlängern. Gründe für eine Verschiebung dieses Termins um weitere vier Jahre könnte das Fehlen einer Kompensationslösung für den Kanton sein.

3.5 Abgrenzung

3.5.1 Einleitung

In der Periode von 2010 bis 2017 ereigneten sich weitere, finanziell bedeutsame Ereignisse im Kanton Solothurn. Diesen lagen jedoch keine echten Verschiebungen von finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zugrunde. Da es sich dennoch um Ereignisse von gewisser politischer Bedeutung handelt, werden diese in diesem Kapitel behandelt. Diskutiert

wird die Kantonalisierung der Stadtpolizei Olten und das Polizeiwesen im Kanton Solothurn generell und die Verwendung von Bundesgeldern.

3.5.2 Stadt- und Kantonspolizei

Im Kanton Solothurn führen die beiden Städte Grenchen und Solothurn eine Stadtpolizei. In den übrigen Einwohnergemeinden ist lediglich die Kantonspolizei Solothurn für die öffentliche Sicherheit zuständig.¹¹

Seit 2010 existiert ein Zusammenarbeitsmodell zwischen der Kantonspolizei Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen und Solothurn, welches die Aufgabenteilung wie auch die Abgeltung des Kantons an die Stadtpolizeien regelt. Bis Ende 2015 war die Stadtpolizei Olten ebenfalls Teil des Zusammenarbeitsmodells (vgl. Exkurs Zusammenarbeitsmodell). Das Stadtparlament Olten hatte aber aus finanziellen Gründen entschieden, auf eine Gemeindepolizei zu verzichten. Dieser Verzicht erlaubte es der Stadt Olten, 2 Mio. CHF einzusparen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine echte Verschiebung. Die 2 Mio. CHF entsprechen dem Mehraufwand Oltens, eine eigene Stadtpolizei zu führen, welcher nicht durch die Abgeltung Solothurns gedeckt werden konnte.

Exkurs: Zusammenarbeitsmodell Kantons- und Stadtpolizei

Grundsätzlich ist im Kanton Solothurn die Kantonspolizei für die öffentliche Sicherheit verantwortlich. Einwohnergemeinden haben aber die Möglichkeit freiwillig eine Gemeindepolizei führen. Diese ist für ihren Beitrag zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung in ihrem Gebiet nach Gesetz angemessen zu entschädigen. Im Rahmen dessen wurde im Jahr 2010 ein Zusammenarbeitsmodell für Stadtpolizeien und Kantonspolizei eingeführt.

Das Zusammenarbeitsmodell von 2010 verfolgt drei Ziele. Die objektive und subjektive Sicherheit der Kantonsbevölkerung soll sichergestellt, die Polizeipräsenz im öffentlichen Raum erhöht, und die Sicherheitsstrategie besser abgestimmt werden. Die finanzielle Abgeltung der Stadtpolizeien wurde vom Kanton mit den Einwohnergemeinden Grenchen und Solothurn jeweils in separaten Abgeltungsvereinbarungen geregelt.

Im Jahr 2015 wurde die Stadtpolizei Olten aufgelöst und in die Kantonspolizei integriert. Im Jahr 2017 kündigten die Stadtpolizeien Grenchen und Solothurn die Abgeltungsvereinbarung. Die beiden Städte forderten seit 2015 eine Erhöhung der Abgeltung durch den Kanton. Die Forderungen wurden vom Regierungsrat aus grundsätzlichen Überlegungen rechtlicher und finanzieller Art stets abgelehnt.

Mit der Kündigung der Abgeltungsvereinbarung werden die Aufgaben, welche die Stadtpolizeien gemäss Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zu er-

¹¹ Das Gesetz über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn legt in § 23 fest, dass die Einwohnergemeinden eigene Polizeiorgane schaffen können. In diesem Fall regelt der Regierungsrat Zusammenarbeit, Kompetenzabgrenzung und eine angemessene Abgeltung in einer Vereinbarung.

füllen haben, nicht mehr verbindlich definiert abgegolten. Da alle wesentlichen Teile der Zusammenarbeit verbindlich festzulegen sind, kündigt der Kanton die Zusammenarbeitsvereinbarung per 31. Dezember 2019. Das Departement des Innern ist infolgedessen beauftragt, Vertragsverhandlungen für die künftige Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden zu führen.

In den letzten Verhandlungen forderte Grenchen eine Erhöhung von 665'000 CHF auf 1.65 Mio. CHF und Solothurn eine Erhöhung von 817'000 auf 2.75 Mio. CHF und zusätzlich drohten beide Städte ihre Forderungen beim Verwaltungsgericht einzuklagen. Stattdessen offerierte der Kanton eine personelle Entlastung, welche zu einer jährlichen Reduktion des finanziellen Aufwands der Städte geführt hätte. Weiter würde Solothurn mit 1.05 Mio. CHF abgegolten und Grenchen mit 650'000 CHF. Dazu hätten die Städte ausserdem einen Klageverzicht unterschreiben müssen. Die Stadt Solothurn akzeptierte dieses Angebot – ohne den Klageverzicht – im Juni 2019. Die Stadt Grenchen, welcher sogar weniger Abgeltung als zuvor angeboten wurde, akzeptierte im Juli 2019, ebenfalls ohne Klageverzicht.

Abgesehen davon, dass die Kantonalisierung der Stadtpolizei Olten keine Verschiebung nach den hier definierten Kriterien darstellt, besteht bezüglich der Stadt- und Kantonspolizei im Rahmen des Projekts AFE auch kein Handlungsbedarf im Rahmen des zweiten Teils der Berichterstattung mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung bestehender Strukturen.

Es ist gesetzlich klar definiert, dass das Leistungsfeld der öffentlichen Sicherheit und somit die Polizei beim Kanton liegt. Einwohnergemeinden ist es dabei vorbehalten auf freiwilliger Basis eine eigene Polizei zu führen. Somit handelt es sich bei den Stadtpolizeien Solothurn und Grenchen nicht um Leistungsfelder, welche die beiden Städte führen müssen und ungenügend dafür durch den Kanton abgegolten werden. Solange die Städte das Angebot der kantonalen Abgeltung annehmen, kann diese Aufteilung zwischen Stadt- und Kantonalpolizei bestehen bleiben. Ansonsten geht das Leistungsfeld komplett zum Kanton über.

3.5.3 Bundesgelder für Kanton

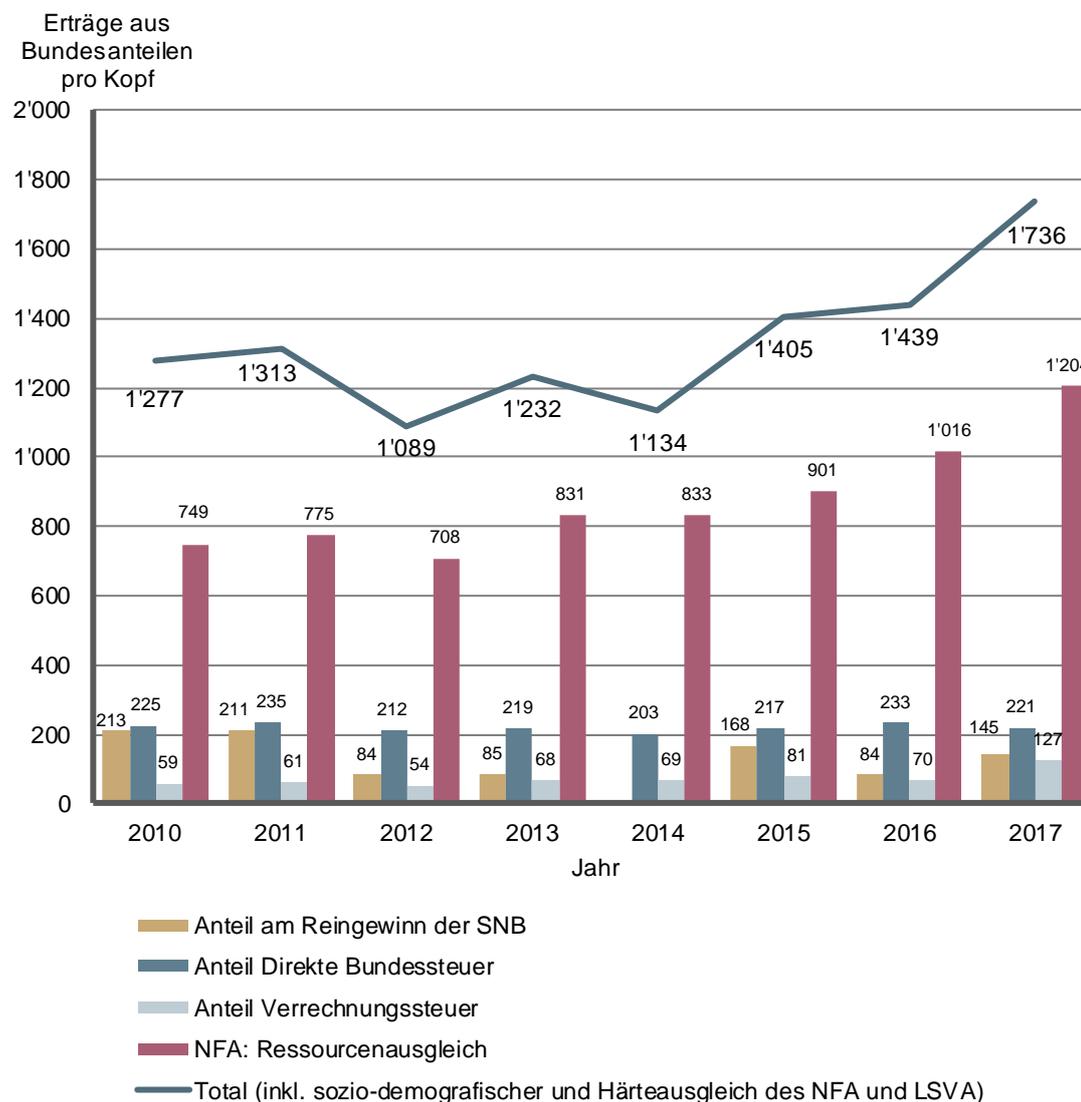
Über die Betrachtungsperiode hinweg lag der Steuerfuss der Solothurner Einwohnergemeinden durchschnittlich mit 118% über dem Steuerfuss des Kantons Solothurn, welcher durchschnittlich bei 103% lag. Weiter ist zu beachten, dass gemäss Kapitel 2.3.3 der Saldo an Transferzahlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu Gunsten der Einwohnergemeinden ausfällt.

Mehreinnahmen generiert der Kanton primär über Bundesgelder. In der Betrachtungsperiode von 2010 bis 2017 hat der Kanton Solothurn in der Tendenz immer grössere Erträge aus Bundesanteilen generiert. Im Jahr 2010 wurden 1'230 CHF pro Kopf generiert, im Jahr 2017 1'692 CHF pro Kopf.

Mitunter erhält der Kanton einen Anteil an der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank. Dieser war über die Jahre relativ volatil und bewegte sich in der Betrachtungsperiode zwischen 0 und 213 CHF pro Kopf. Weiter fliesst ein Anteil der direkten Bundessteuer zum Kanton. Der Anteil war über die Jahre konstant um ca. 220 CHF pro Kopf. Auch von der Verrechnungssteuer erhält der Kanton einen Anteil. Dieser ist über die Jahre in der Tendenz gestiegen und im Jahr 2017 mit 127 CHF pro Kopf besonders hoch. Zusätzlich erhält der Kanton rund 12 Mio. CHF jährlich aus der LSVA (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe). Von allen Bundesgeldern ist der Ressourcenausgleich des Finanzausgleichs NFA dabei am ertragreichsten. Über die Jahre ist der Ertrag von 749 CHF pro Kopf (2010) auf 1'204 CHF pro Kopf (2017) gestiegen (vgl. Abbildung 3-3).

Dass Bundesgelder beim Kanton bleiben, ist historisch gewachsen und in vielen anderen Kantonen ebenfalls die Praxis. Über die Jahre sind die Erträge aus Bundesanteilen gestiegen. Es handelt sich dabei nicht um eine Verschiebung, welche Einwohnergemeinden belastet. Vielmehr ist es eine positive dynamische Entwicklung zugunsten des Kantons.

Abbildung 3-3: Erträge aus Bundesanteilen pro Kopf



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Finanzen, Solothurn.

3.6 Fazit

Im Zeitraum von 2010 bis 2019 gab es einige Verschiebungen, die im Jahr 2019 mit 23 Mio. CHF und im Jahr 2023 mit 60 Mio. CHF zu Buche schlagen. Konkret fielen nur die Verschiebung von jährlich 15 Mio. CHF im Rahmen des horizontalen Finanz- und Lastenausgleiches zulasten des Kantons im Jahr 2011 an, die Übergangsfinanzierung der EL AHV/IV, welche den Kanton mit 7 Mio. CHF zusätzlich belastete, und die 2019 in Kraft tretende Verschiebung im Bereich des Kantonsstrassenbaus. Drei weitere zukünftige Verschiebungen wurden im Betrachtungszeitraum beschlossen, in den Bereichen der Übergangsfinanzierung der STAF, der

Altlastensanierung von Schiessständen und der Sonderpädagogik. Die Altlastensanierung von Schiessständen ist allerdings nicht quantifiziert.

Beim Kantonsstrassenbau, den Ergänzungsleistungen AHV/IV und der Sonderpädagogik handelt es sich um Verschiebungen, welche mit fiskalischer Äquivalenz und Subsidiarität begründet werden können. Im Kantonsstrassenbau agiert mit der finanziellen Entflechtung der Kanton als alleiniger Entscheidungsträger und Kostenträger bei Sanierungen. Wie der Name auch schon suggeriert, ist der Kantonsstrassenbau grundsätzlich ein kantonales Leistungsfeld. Einwohnergemeinden profitieren zwar ebenfalls von Sanierungsarbeiten an Kantonsstrassen, es ist jedoch oft schwierig zu bestimmen, welche Gemeinde in welchem Ausmass profitiert. Die Entflechtung entspricht somit bedingt dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Nach dem Prinzip der Subsidiarität macht es aufgrund der Anzahl Betroffener Sinn, die Ergänzungsleistungen AHV und Pflege vollständig kommunal anzugliedern, und die Ergänzungsleistungen IV sowie die Fremdplatzierung Minderjähriger kantonal. Bei der Sonderpädagogik gilt dasselbe, nur ein verhältnismässig geringer Anteil der Bevölkerung ist auf sonderpädagogische Massnahmen angewiesen, deshalb ist eine geplante vollständige Kantonalisierung angebracht.

4 Beschluss seitens der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe beschliesst den vorliegenden Bericht zuhanden des Steuerungsausschusses.

Anhang A: Wechsel von HRM1 zu HRM2 im Jahr 2012: Kanton

Ab dem Jahr 2012 stellte der Kanton Solothurn von HRM1 auf HRM2 um. Betroffen davon ist insbesondere die Verbuchung der «Allgemeinen Verwaltung». Der Nettoaufwand nach Verrechnung reduzierte sich von CHF 80 Millionen, bzw. CHF 311 pro Einwohner/in des Kantons Solothurn im Jahr 2011 auf CHF 17 Millionen, bzw. CHF 67 pro Einwohner/in im Jahr 2012.

Stellt man die Rechnung 2011 der Rechnung 2011 nach der neuen Verbuchungsmethode von 2012 gegenüber ist folgendes erkenntlich: Nach HRM2 werden CHF 65 Millionen zusätzlich als Aufwand verbucht und CHF 48 Millionen mehr an Ertrag. Des Weiteren werden zusätzlich CHF 56 Millionen aus Verrechnung erzielt, während nach der alten Verbuchungsmethode CHF 21 Millionen zugunsten anderer Funktionen verrechnet werden (vgl. auch Abbildung A-1).

Auf die übrigen Funktionsbereiche würde sich HRM2 im Jahr 2011 wie folgt auswirken:

- Der **Aufwand** der Funktionsbereiche «Gesundheit» und «Volkswirtschaft» erhöht sich ebenfalls. Währenddessen ändert sich am Aufwand der Funktionsbereiche «Kultur und Freizeit» sowie «Verkehr» nichts. Die übrigen Funktionsbereiche «Öffentliche Sicherheit, Justiz, Polizei», «Bildung», «Soziale Wohlfahrt», «Umwelt, Raumordnung» und «Finanzen und Steuern» weisen einen tieferen Aufwand aus.
- Der **Ertrag** der Funktionsbereiche «Öffentliche Sicherheit, Justiz, Polizei» und «Umwelt, Raumordnung» wird nach der neuen Verbuchungsmethode merklich geschmälert, im Funktionsbereich «Bildung» unwesentlich. Wie auch beim Aufwand ändert sich nach der neuen Verbuchungsmethode bei «Kultur und Freizeit» nichts. Bei den anderen Bereichen zeichnet sich eine leichte Ertragssteigerung ab.
- Die CHF 56 Millionen, welche der Funktionsbereich der «Allgemeinen Verwaltung» durch **Verrechnung** nach der neuen Verbuchungsmethode zugute hätten, stammen von allen Funktionsbereichen ausser «Gesundheit». Besonders betroffen sind die Funktionsbereiche «Bildung», «Finanzen und Steuern» sowie «Öffentliche Sicherheit, Justiz, Polizei».
- Neben dem Funktionsbereich der «Allgemeinen Verwaltung» mindert sich auch in den Bereichen «Soziale Wohlfahrt» und «Verkehr» der Nettoaufwand (**Saldo**). In den anderen Funktionsbereichen erhöht sich der Nettoaufwand. Besonders betroffen sind dabei «Öffentliche Sicherheit, Justiz, Polizei», «Umwelt, Raumordnung» sowie «Volkswirtschaft».

Abbildung A-1: Funktional gegliederte Erfolgsrechnung des Kantons Solothurn im Jahr 2011, mit hypothetischer Änderung in Klammern, falls bereits im Jahr 2011 nach HRM2 verbucht worden wäre

Funktion	Aufwand (in Mio. CHF)	Ertrag (in Mio. CHF)	Verrechnung (in Mio. CHF)	Saldo (in Mio. CHF)
Allgemeine Verwaltung	89 (+ 65)	-31 (-48)	22 (-78)	80 (-60)
Öffentliche Sicherheit, Justiz, Polizei	223 (-29)	-131 (+42)	-1 (+10)	91 (+22)
Bildung	449 (-2)	-48 (-2)	3 (+24)	405 (+20)
Kultur und Freizeit	15 (0)	-4 (0)	1 (+1)	11 (+1)
Gesundheit	277 (+25)	-4 (-1)	1 (0)	274 (+25)
Soziale Wohlfahrt	393 (-21)	-215 (-3)	0 (+2)	178 (-22)
Verkehr	131 (0)	-21 (-4)	-69 (+2)	42 (-2)
Umwelt, Raumordnung	45 (-11)	-36 (+10)	2 (+4)	10 (+3)
Volkswirtschaft	117 (+11)	-96 (-8)	2 (+3)	23 (+6)
Finanzen und Steuern	162 (-38)	-1333 (+14)	38 (+31)	-1133 (+7)

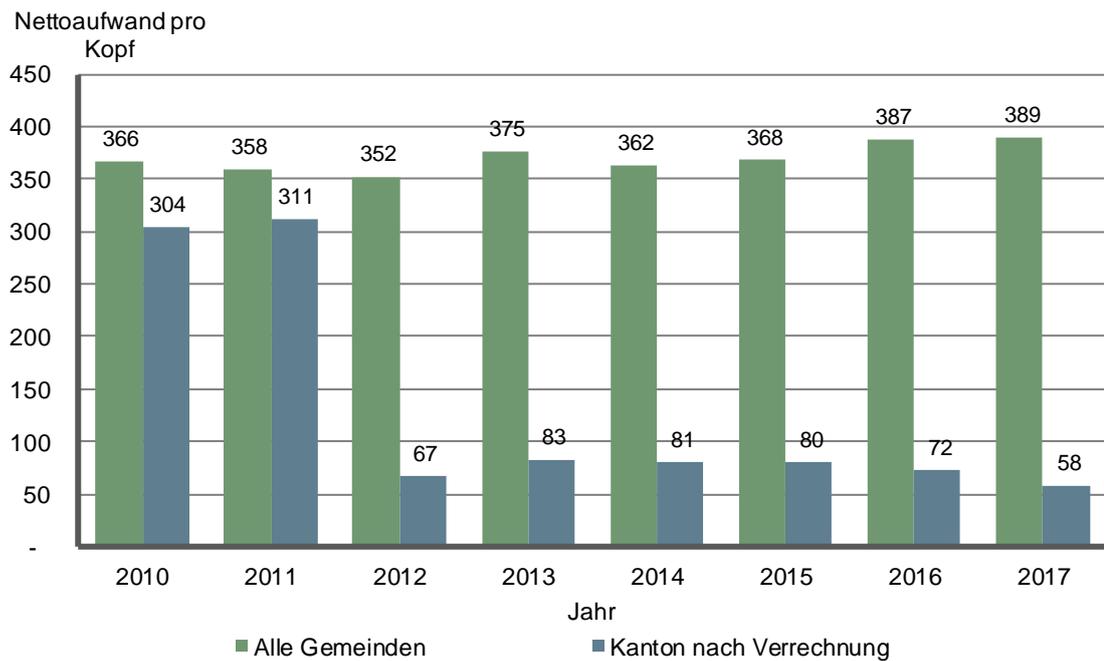
Farben: rot: Aufwandssteigerung / Ertragsminderung
 grün: Aufwandsminderung / Ertragssteigerung
 gelb: Keine Änderung

Quelle: *Rechnung 2011*: Amt für Finanzen Solothurn (2019), Zusammenzug Funktionale Gliederung Erfolgsrechnung.
Rechnung 2011 nach Verrechnungsmethode 2012: Finanzdepartement Solothurn (2013), Geschäftsbericht 2012: Finanzen und Leistungen.

Anhang B: Entwicklung der Funktionen (Kanton/Einwohnergemeinden)

Allgemeine Verwaltung

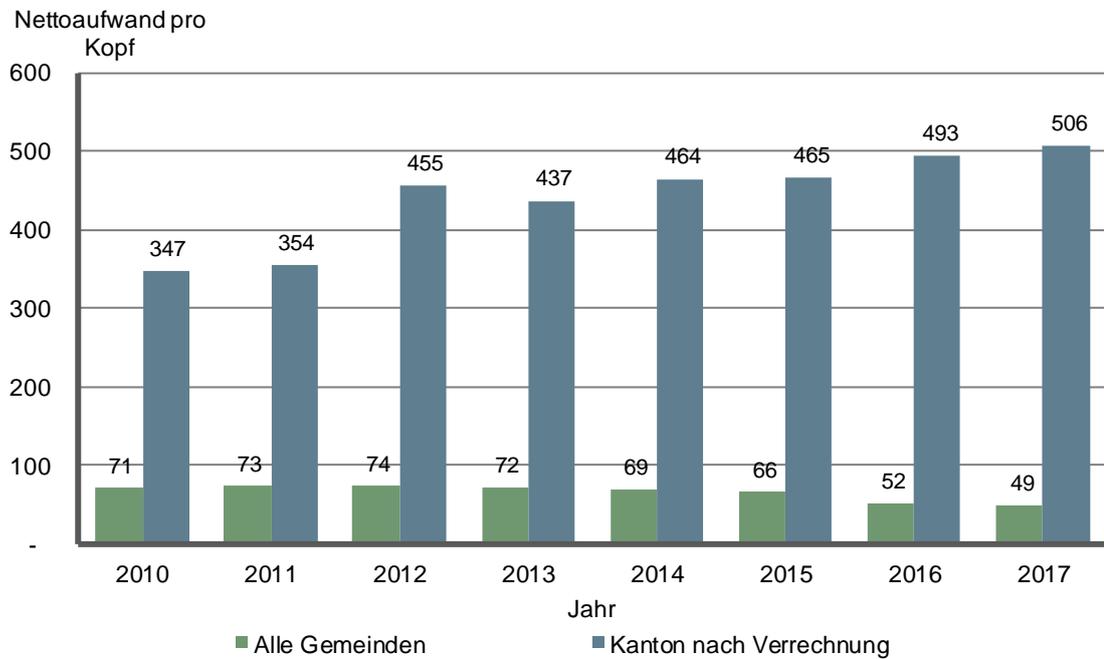
Abbildung B-1: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Allgemeine Verwaltung



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Öffentliche Sicherheit

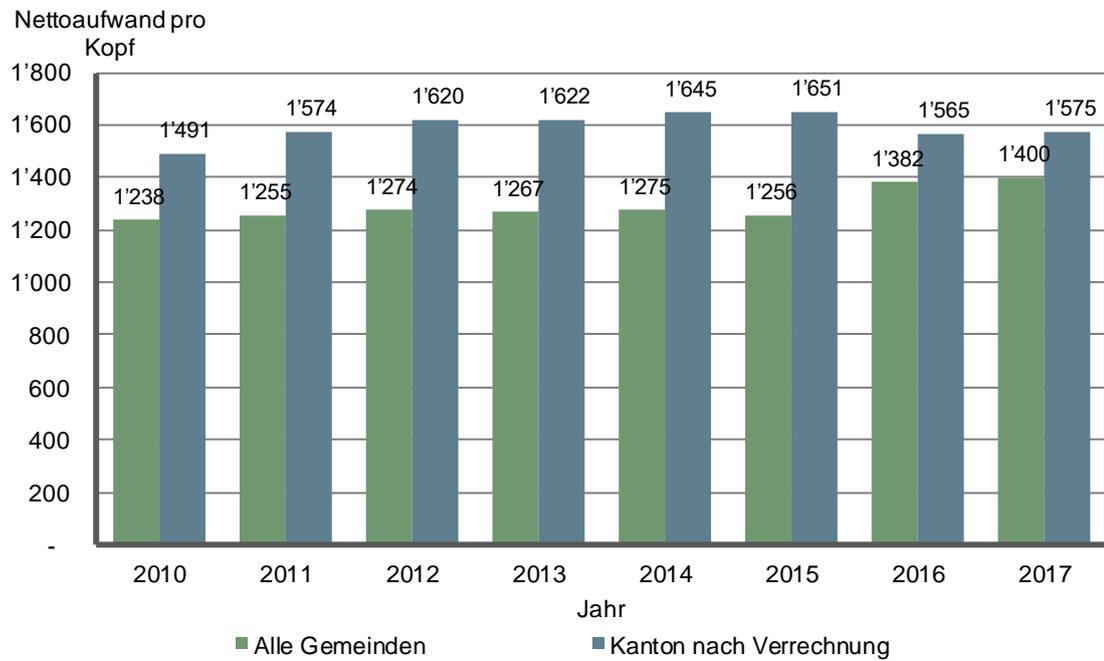
Abbildung B-2: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Öffentliche Sicherheit



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Bildung

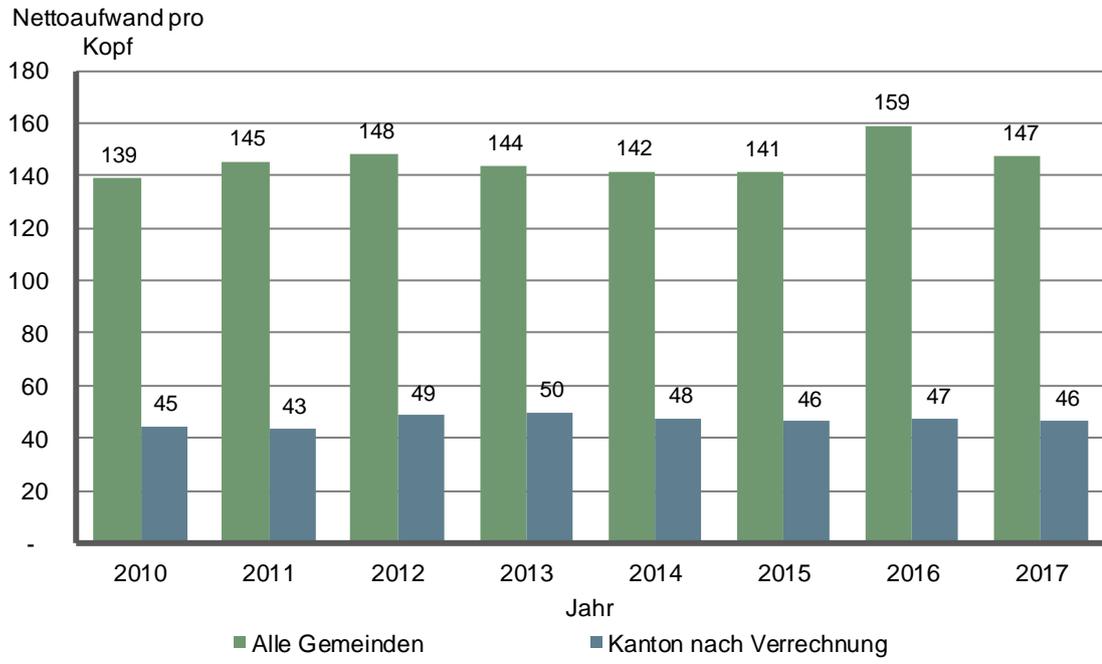
Abbildung B-3: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Bildung



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Kultur und Freizeit

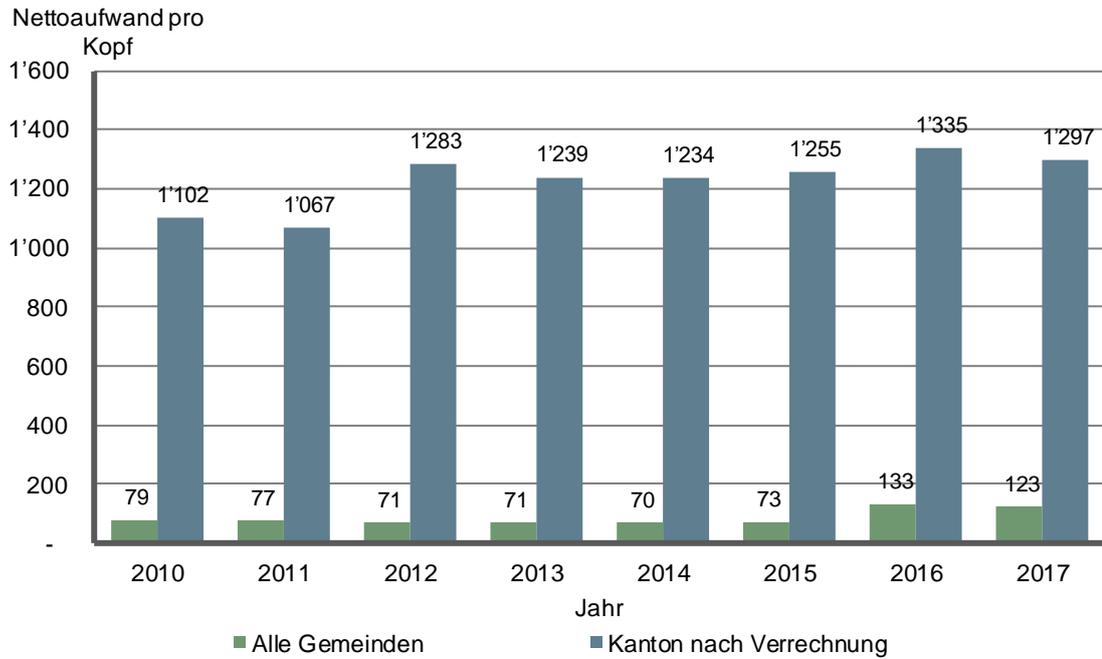
Abbildung B-4: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Kultur und Freizeit



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Gesundheit

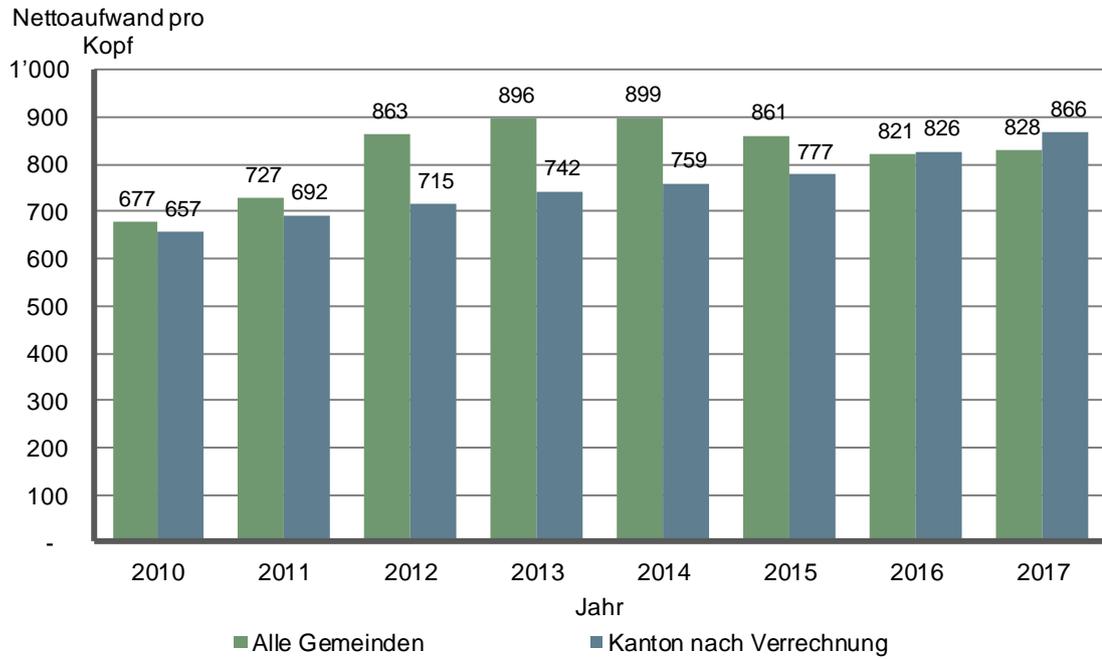
Abbildung B-5: **Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Gesundheit**



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Soziale Wohlfahrt

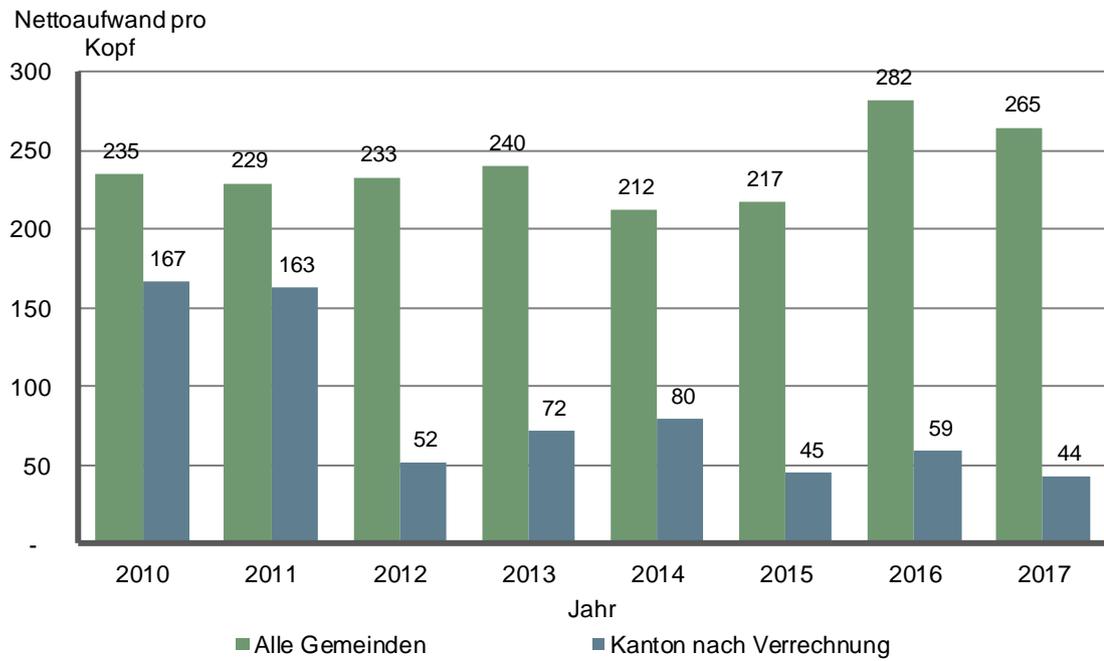
Abbildung B-6: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Soziale Wohlfahrt



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Verkehr

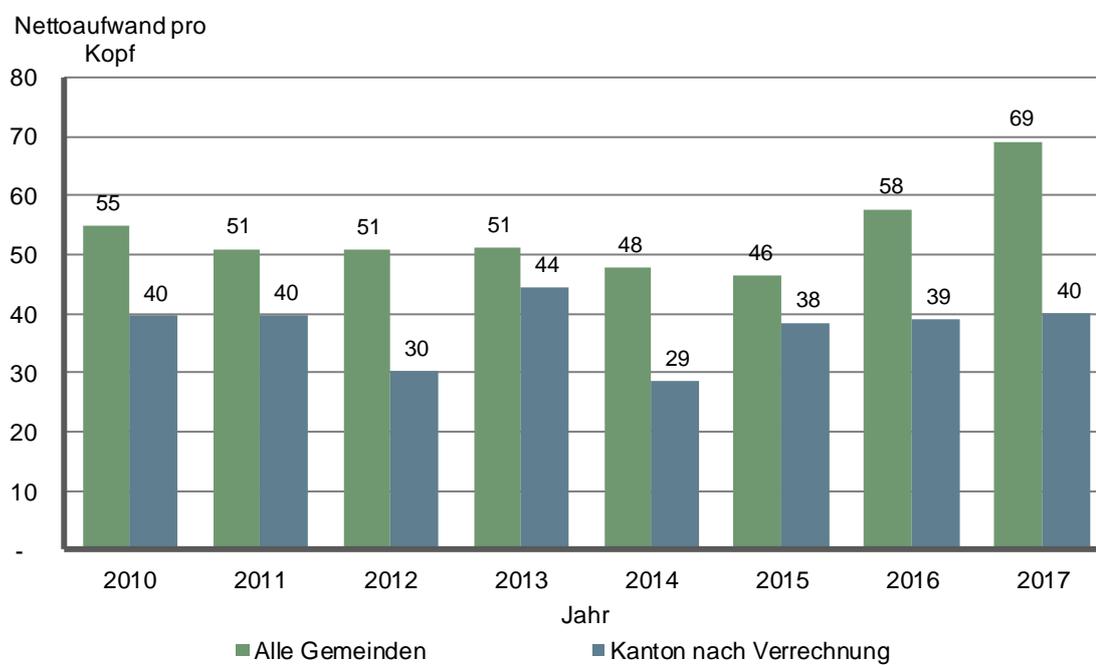
Abbildung B-7: **Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Verkehr**



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Umwelt und Raumordnung

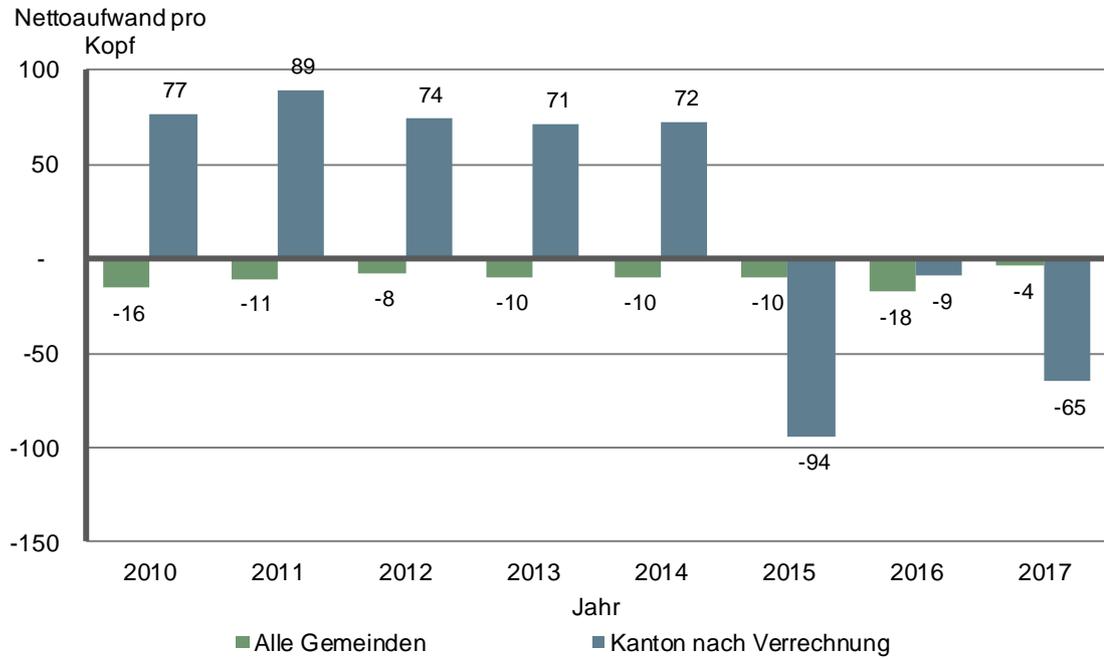
Abbildung B-8: **Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Umwelt und Raumordnung**



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)

Volkswirtschaft

Abbildung B-9: Nettoaufwand pro Kopf – Vergleich aller Einwohnergemeinden mit Kanton: Volkswirtschaft



Quelle: Amt für Finanzen Solothurn (2019) und Amt für Gemeinden Solothurn (2019)