

Regierungsratsbeschluss

vom 29. November 2022

Nr. 2022/1812

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden Legislaturziel Aufgabenreform konkretisieren: Auftragserteilung und Wiedereinsetzung paritätische Kommission Aufgabenreform

1. Vorbemerkung

Im Legislaturplan 2021-2025 haben wir die Fortführung der Arbeiten zur AFE mit dem Ziel beschlossen, die Aufgabenreform zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu konkretisieren (Legislaturziel B.1.2.6). Dieses Vorgehen ging aus den Vorstudien hervor, welche Gemeinde- und Kantonsvertreter in den Jahren 2019-2021 gemeinsam erarbeitet haben. Die einzelnen Reformvorhaben sind im von uns genehmigten Schlussbericht «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung» vom 16. November 2020 dargestellt (RRB Nr. 2021/599 vom 27. April 2021).

Nachdem der Kantonsrat im März 2022 den Legislaturplan zur Kenntnis genommen hat, soll jetzt die Wiederaufnahme der Arbeiten bezüglich der von uns bestimmten Handlungsfelder in den Sektoren Bildung, öffentliche Sicherheit, soziale Sicherheit und öffentliche Finanzen erfolgen.

Die Erfahrung aus dem bisherigen Prozess zwischen dem Kanton und den Gemeinden zeigt, dass es umfassender Sachkenntnisse bedarf, um Aufgabenentflechtungen oder -verschiebungen unter den beiden Akteuren nachhaltig, bürgerfreundlich, effizient und auch mehrheitsfähig umsetzen zu können. Daher müssen die kommenden Arbeiten mit Blick auf diese Erfordernisse unter der fachlichen Federführung der jeweiligen Fachämter des Kantons bzw. in der politischen Verantwortung der zuständigen Departemente erfolgen.

Weiter haben wir dieses Geschäft dem Vorstand des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) zur Konsultation unterbreitet. Der Vorstand hat die zu diesem Beschluss gemachten Erwägungen an seiner Sitzung vom 27. Oktober 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Anliegen nach Ziffer 2.8 aus den Reihen des VSEG-Vorstandes wurde aufgenommen. Es steht im Einklang mit unseren eigenen Vorstellungen.

Nachfolgend werden die Handlungsfelder im Bereich der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung bezüglich umzusetzendem Auftrag ausgeführt:

2. Auftrag nach Handlungsfelder

2.1 Kantonalisierung Volksschule

Wie wir in unseren Ausführungen vom 27. April 2022 zum Schlussbericht «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung» (RRB Nr. 2021/599) dargelegt haben, soll dieser Auftrag bezüglich Varianten und damit auch hinsichtlich dem Umsetzungsvorgehen offenbleiben. Die Frage der Änderung der Trägerschaft bei der Volksschule wurde in der Vergangenheit immer wieder im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Volksschule thematisiert (z. B. Bericht «Schedler», 1998

oder Bericht NFA SO, Teilprojekt 2 Bildung, Juni 2011). Ihre Realisierung scheiterte jeweils aus finanziellen Überlegungen (Stichworte: Sanierungsprogramme wie STRUMA, SO+). Gewichtige inhaltliche Aspekte wie Einführung geleiteter Schulen, Blockzeiten, Sek-I-Reform, Kindergarten als Teil der Volksschule wurden hingegen realisiert, haben aber die Fragen bezüglich Kompetenzen und Finanzierung zwischen den beiden föderalen Ebenen akzentuiert. Im Jahr 2016 erfolgte schliesslich eine wesentliche Entflechtung in der Volksschulfinanzierung, indem der indirekte Finanzausgleich bei den Lehrerbesoldungen mit einem zeitgemässen Schülerpauschalenmodell ersetzt wurde.

Unter Kenntnisnahme der im oben erwähnten Schlussbericht dargestellten Chancen und Risiken erwarten wir von einer erneuten Untersuchung dieser Frage neue Impulse für die Weiterentwicklung der Volksschule für die kommenden Generationen. Angesichts der Komplexität der Fragestellung obliegt es dem zuständigen Departement respektive dem Volksschulamt die nun nötigen Überprüfungsschritte zu bestimmen und den dazu notwendigen Ressourcenbedarf zu beantragen.

2.2 Anpassung der heutigen Anstellungssituation der Lehrerschaft Volksschule

Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) mit den Anstellungsbedingungen für Volksschullehrpersonen wurde vom Kanton sozialpartnerschaftlich mit den Arbeitnehmerverbänden ausgehandelt. Die Einwohnergemeinden sind die Arbeitgeberinnen dieser Lehrerschaft und somit für die Ausrichtung der Lehrerbesoldung zuständig. Die aktuelle Situation wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz «Wer zahlt, befiehlt» nicht gerecht. Auch sind die unterschiedlichen Anstellungsbedingungen der kommunal angestellten Lehrerschaft (Grundlage GAV) gegenüber den kommunalen Gemeindeangestellten (kommunale Dienst- und Gehaltsordnungen) immer wieder Thema von Diskussionen.

Eine Anpassung der Anstellungsbedingungen der Volksschullehrkräfte benötigt eine Anpassung des GAV, dafür zuständig ist die GAV-Kommission. Der benötigte Impuls kommt idealerweise von der jeweiligen Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerseite. Dies sind vorliegend der VSEG bzw. der Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO).

Der GAV wurde im Jahr 2005 eingeführt. Wir erachten nach einer Laufzeit von rund 17 Jahren eine Analyse des GAV und seiner Entwicklung als notwendig. Wir haben deshalb das Finanzdepartement beauftragt, die Stärken und Schwächen des GAV und der Nutzen der bisher beschlossenen GAV-Änderungen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmer zu ermitteln und Vergleiche mit anderen Kantonen anzustellen. Die Gesamtbeurteilung soll sicherstellen, dass der Kanton Solothurn auch weiterhin über attraktive sowie konkurrenz- und zukunftsfähige personalrechtliche Grundlagen verfügt. Sollte die Überarbeitung der personalrechtlichen Grundlagen Auswirkungen auf die Volksschullehrkräfte haben, so sind in erster Linie die obenerwähnten Parteien und das Volksschulamt zuständig.

2.3 Kantonaler Einheitsbezug direkte Steuern

Im kantonalen Steuerrecht ist der gemeinsame Bezug der Steuern des Kantons, der Einwohnergemeinden und der Kirchgemeinden vorgesehen (§ 256bis StG). Wir gehen im Einklang mit dem vom Kantonsrat erheblich erklärten Auftrag «Bürokratieabbau – Weniger Steuerrechnungen» (KRB Nr. A 0214/2019 vom 2. März 2021) davon aus, dass der kantonale Einheitsbezug zu mehr Kundenfreundlichkeit führt.

Das Steueramt hat daher in unserem Auftrag im Februar 2022 das Projekt «Freiwilliger Einheitsbezug» mit der Zielsetzung initialisiert, dass eine steuerpflichtige Person nur noch eine Steuerrechnung für die beim Kanton, bei der Einwohnergemeinde und bei der Kirchgemeinde anfallenden direkten Steuern sowie der Feuerwehersatzabgabe erhält (RRB 2022/218 vom 22. Feb-

ruar 2022). Dieser sogenannte kantonale Einheitsbezug wird für alle Einwohner- und Kirchgemeinden ab dem Jahr 2024 durch das Steueramt im Sinne einer Dienstleistung angeboten: Jede Gemeinde ist also frei in ihrer Entscheidung, ob sie den Bezug der Gemeindesteuern wie bisher selbst vollziehen will oder diesen im Mandatsverhältnis unter Abgeltung bestimmter Aufwände an den Kanton abtreten will. Ab dem Jahr 2024 werden voraussichtlich etwas mehr als 10 Einwohnergemeinden (sowie mehrere Kirchgemeinden) diesen Bezug durch den Kanton vollziehen lassen. Die definitive Zahl der Pilotgemeinden, die den Einheitsbezug per 1. Januar 2024 umsetzen, wird Ende 2022 bekannt sein. Auf jede neue Steuerperiode können weitere Gemeinden dazu stossen.

2.4 Kantonalisierung Inventurbeamte

Die Aufnahme des Inventars nach einem Todesfall erfolgt durch Chargierte der Einwohnergemeinden oder gegebenenfalls im Verbund unter mehreren Gemeinden zu Händen der Erbschaftsämter (Amtschreibereien) des Kantons. Die Entschädigung der Inventurbeamtinnen und -beamten ist kantonal geregelt, womit auch hier die fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist. Seit anfangs 2022 ist der Prozess der Inventaraufnahme zu Händen der Erbschaftsämter dank der Applikation «eINV» elektronisch möglich. Mit steigender Nutzung dieser freiwillig anwendbaren Applikation durch die Inventurbeamtinnen und -beamten (aktuell rund 40 % der 100 Inventurbeamten) kann auf mittlere Sicht mit Effizienzgewinnen gerechnet werden. Mit einer Übertragung der Arbeiten der Inventurbeamtinnen und -beamten auf die Erbschaftsämter sind zudem weitere Synergien realisierbar. Das Departementssekretariat des Finanzdepartements wird diese Kantonalisierung in der laufenden Legislatur auf ihre Machbarkeit hin prüfen.

2.5 Verstärkte Regionalisierung in den Bereichen Sozialhilfe, der Pflege und Alter

Der Auftrag zur verstärkten Regionalisierung in der Sozialhilfe, der Pflege und im Alter ist im Legislaturziel B.3.1.2 separat festgehalten. Es ist vorgesehen, dass die jeweiligen Umsetzungsvorschläge dem Kantonsrat im Rahmen von Gesetzesanpassungen bezüglich Sozialhilfe durch das zuständige Departement respektive das Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS) bis Mitte 2023 respektive für die Pflege und im Alter durch das Gesundheitsamt bis Mitte 2025 vorgelegt werden.

2.6 Kindes- und Erwachsenenschutz: Bisherige fachspezifische Abklärungen der Sozialregionen sollen kantonalisiert werden

Die Überprüfung der Übernahme der Abklärungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) weg von den kommunal geführten Sozialregionen wird anlässlich der ohnehin geplanten generellen Überprüfung der Prozesse und Strukturen der KESB vorgenommen (vgl. separates Legislaturziel B.3.1.1). Die Gesetzesanpassungen sollen im Rahmen des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch durch das zuständige Departement respektive das AGS im Verlauf der aktuellen Legislatur vorgelegt werden.

2.7 Zentralisierung AHV-Zweigstelle

Die Aufgaben, welche den Zweigstellen mit der Einführung der AHV ursprünglich zugeordnet waren, haben aufgrund der technologischen und strukturellen Entwicklung ihre Bedeutung verloren. Daher ist in der laufenden Anpassung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung¹⁾ vorgesehen, dass die Pflicht zur Führung von Zweigstellen per 1. Januar 2024 wegfällt. Diese Entwicklung war voraussehbar. So liegen bereits Erkenntnisse aus einem innerkantonalen Pilotbetrieb vor, die zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Zweigstellen und der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) mit dem Fokus einer stärkeren Zent-

¹⁾ Unter dem Programmtitel «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge».

ralisierung der Aufgaben bei der AKSO zweckmässig und machbar ist. Es wird daher das Ziel verfolgt, bis im Jahr 2025 die Mehrzahl der Aufgaben von den kommunalen Zweigstellen zur AKSO hin zu verlagern oder diese vollständig zu übernehmen. Um dieses Vorhaben umzusetzen, werden Anpassungen im Sozialgesetz und der Sozialverordnung notwendig sein.

2.8 Kantonalisierung Zivilschutz

Im Hinblick auf die stark schrumpfenden Mannschaftsbestände des Zivilschutzes ist in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Zivilschutzkommandanten unter Federführung des zuständigen Departementes respektive des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz (AMB) eine Kantonalisierung des heute durch sieben Regionale Zivilschutzorganisationen (RZSO) vollzogenen Zivilschutzes zu prüfen. Dabei soll insbesondere das dadurch entstehende Sparpotenzial, wie aber auch der künftige Leistungsauftrag aufgezeigt werden. Ergebnisse zur Machbarkeitsstudie sollen bis Ende 2023 vorliegen.

3. Wiedereinsetzung der Kommission Aufgabenreform

3.1 Ausgangslage

Eine Kommission Aufgabenreform zwischen Kanton und Einwohnergemeinden wurde letztmals in der Legislatur 2005-2009 eingesetzt. Mit der Aufnahme der Arbeiten zur Reform über die Neugestaltung Finanzausgleich und der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden (NFA SO) im Jahr 2010 wurde die Tätigkeit der paritätisch zusammengesetzten Kommission eingestellt respektive durch die Projektorganisation NFA SO abgedeckt. Mit der Inkraftsetzung der NFA SO per 1. Januar 2016 konnten die Aufträge in den Sektoren Finanzen (neuer Finanz- und Lastenausgleich) und Bildung (Schülerpauschalen) als erledigt abgeschlossen werden.

Eine zielgerichtete Agenda zur Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen zwischen dem Kanton und seinen Einwohnergemeinden fehlt seither: Prinzipien wie das der Subsidiarität oder der fiskalischen Äquivalenz dienen zwar oft als Begründung von Aufgabenentflechtungen, ein institutionalisiertes Vorgehen oder eine formelle Beschlussfassung zu allfälligen Ausgleichsleistungen unter den Partnern dagegen, fehlt in der Regel.

Hingegen wurde mit den eingangs erwähnten Vorstudien auch eine Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz (vgl. gleichnamiger Bericht vom 16. November 2020, RRB Nr. 2021/599 vom 27. April 2021) erstellt. Die Bilanz informiert über die finanzielle Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Mit dieser Bilanz ist es gelungen, eine gemeinsame Sicht zur Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden rückwirkend bis zum Jahr 2010 herzustellen. Die Erkenntnisse aus dieser Bilanz sind künftig heranzuziehen, wenn es darum geht, neue Aufgabenverschiebungen nicht nur organisatorisch, sondern auch finanziell am richtigen Ort einzustufen.

3.2 Aufgaben und Pflichtenheft Kommission

Eine stetige Überprüfung der Aufgabenverschiebungen bezogen auf das staatliche Handeln zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ist notwendig. Zu diesem Zweck soll die Kommission Aufgabenreform – vorerst für die restliche Dauer der laufenden Legislatur – wiedereingesetzt werden. Der Kommission Aufgabenreform sollen folgende Aufgaben obliegen:

- a. Überwachung des Reformprozesses nach den Handlungsfeldern unter Ziffer 2;

- b. Beurteilung neuer Aufgabenreformvorhaben im ganzen staatlichen Handeln zwischen Kanton und Gemeinden bezüglich Einhaltung der anerkannten Kriterien (Subsidiaritätsprinzip, fiskalische Äquivalenz, Demokratische Kontrolle (Accountability));
- c. Antragsrecht zu Handen des Regierungsrates betreffend Vornahme neuer Überprüfungen für Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden;
- d. Stellungnahmen zu den finanziellen Veränderungen in der Lastenverschiebungsbilanz Kanton – Einwohnergemeinden und zu möglichen Ausgleichsformen.

3.3 Mitglieder

3.3.1 Kantonsvertreter

- Regierungsrätin Brigit Wyss, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement (VWD), Vorsitz
- Regierungsrat Peter Hodel, Vorsteher Finanzdepartement (FD)
- Bernardo Albisetti, Departementssekretär Bau- und Justizdepartement (BJD)
- Dr. iur. Gabriela Küpfer, Departementssekretärin Departement für Bildung und Kultur (DBK)
- Simon Haller, Departementssekretär Departement des Innern (DDI; bis 28. Februar 2023), Anna Rüefli, Departementssekretärin Departement des Innern (DDI; ab 1. April 2023)

3.3.2 Gemeindevertreter

- Roger Siegenthaler, Präsident VSEG
- Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
- Fabian Gloor, Gemeindepräsident EG Oensingen
- Barbara Leibundgut, Gemeindepräsidentin EG Bettlach
- François Scheidegger, Stadtpräsident EG Stadt Grenchen

3.3.3 Kommissionssekretariat

Im Auftrag des VWD ist das Sekretariat des AGEM für die Vorbereitung der Kommissionssitzungen zuständig. Das Sekretariat führt eine Fortschrittskontrolle über die unter Ziffer 2 zur Umsetzung beauftragten Handlungsfelder. Die beauftragten Fachämter stellen hierzu die nötigen Informationen bereit. Auch unterhält das Sekretariat ein laufendes Monitoring, welches die kommenden Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen den beiden staatlichen Ebenen zu Handen der Kommission dokumentiert. Bei Bedarf kann das Sekretariat externe Fachunterstützung beziehen.

Personell wird das Kommissionssekretariat vom stv. Chef Amt für Gemeinden und der Fachfrau Finanzinformationen vom Amt für Gemeinden betreut.

4. **Beschluss**

- 4.1 Die unter Ziffer 2 aufgeführten Handlungsfelder werden als Aufträge an die dort bezeichneten Departemente respektive Fachämter vergeben.
- 4.2 Für den Rest der Legislatur 2021-2025 wird die Kommission Aufgabenreform Kanton – Gemeinden eingesetzt: Die Aufgaben und das Pflichtenheft der Kommission und ihres Sekretariates gemäss Ziffer 3.2 werden genehmigt.
- 4.3 Die unter Ziffer 3.3 für die Kommission Aufgabenreform vorgeschlagenen Personen werden für den Rest der Legislaturperiode 2021-2025 gewählt.
- 4.4 Die Entschädigung der Mitglieder der Kommission Aufgabenreform, soweit es sich nicht um externe Beratung handelt, richtet sich nach der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen (BGS 126.511.31). Die Auszahlung erfolgt über das Konto 3001000/KST 3611 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden (3; STE, DIM)
Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Amtschef
Ausgleichskasse Kanton Solothurn, Geschäftsleiter
Amt für Finanzen, Amtschef
Steueramt, Amtschef
Volksschulamt, Amtschef
Amt für Gesellschaft und Soziales, Amtschef
Gesundheitsamt, Amtschef
Departemente (5)
Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen
Mitglieder Kommission Aufgabenreform (8; *Versand durch Amt für Gemeinden*)