

Regierungsratsbeschluss

vom 28. April 2026

Nr. 2026/801

KR.Nr. A 0290/2025 (DBK)

Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Kostendämpfungs- und Kostensenkungsmassnahmen im Bereich Bildung anpacken Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, gemeinsam mit den Gemeinden eine Task-Force einzusetzen, mit dem Ziel, bis Ende 2028 aufzuzeigen, wo im Bereich Bildung welches Kostensenkungspotenzial und welche kostendämpfenden Massnahmen möglich sind.

2. Begründung (Vorstosstext)

Sowohl die Finanzen des Kantons als auch jene der Gemeinden sind von den drei grossen Blöcken Gesundheit, Soziales und Bildung geprägt. Die Kostenentwicklungen in allen drei Bereichen sind teils explodierend und langfristig nur schwer tragbar für die öffentlichen wie privaten Finanzen. Entsprechend soll eine differenzierte Auslegeordnung im Bereich Bildung zügig angegangen werden, um in spätestens drei Jahren Ergebnisse und optimalerweise sinnvolle Einsparungen sowie Kostendämpfungen vorweisen zu können. Dabei soll eine Task-Force eingesetzt werden, bei der auch Gemeindevertreter involviert sind, damit breit abgestützte Entscheide erzielt werden können. Anzumerken ist, dass viele Leistungen im Bereich Bildung für die Gesellschaft von grosser Bedeutung sind. Trotzdem braucht es angesichts der markanten Kostensteigerungen eine konzeptionelle, strategische und (kantonal und kommunal) abgestimmte Herangehensweise, um die Kosten wenigstens teilweise dämpfen zu können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Rechtliche Grundlagen

Staatliches Handeln hat sich nach dem verfassungsrechtlich verankerten finanzpolitischen Ziel der ausgeglichenen Rechnung zu richten. Gemäss Art. 130 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ist der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Die laufende Rechnung soll in der Regel ausgeglichen sein. Laut Abs. 3 derselben Bestimmung sind alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben im Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen. Die Zuständigkeit für den haushälterischen Umgang mit den Staatsfinanzen liegt in der Kompetenz von Regierungsrat und Kantonsrat. Die KV legt fest, wem welche Kompetenzen zukommen.

3.2 Haushälterischer Umgang mit Staatsfinanzen

3.2.1 Vorbemerkung

Regierungsrat und Kantonsrat sind ihren verfassungsrechtlich verankerten Pflichten hinsichtlich der sparsamen, wirtschaftlichen und konjunkturgerechten Führung des Finanzhaushaltes stets nachgekommen. Sie haben verschiedene wirksame Massnahmen ergriffen, insbesondere auch bei den grössten Kostentreibern, um den finanziellen Handlungsspielraum und die nötige finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Im Folgenden werden diese Massnahmen für den Bereich Bildung aufgezeigt.

3.2.2 Aufgabenreform Kanton und Einwohnergemeinden

Zwischen 1999 und 2009 wurde eine paritätische Kommission Aufgabenreform Kanton-Einwohnergemeinden unter dem Vorsitz des Finanzdepartementes und ab 2005 unter dem Vorsitz des Volkswirtschaftsdepartementes mit je sieben Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern eingesetzt. Im Bereich Bildung konnten wesentliche Aufgabenentflechtungen, Kostenoptimierungen und Kostenverschiebungen realisiert werden und wurden in den Revisionen zur Mittelschulgesetzgebung und der Volksschulgesetzgebung umgesetzt. Wesentliche Kostenblöcke wurden neu geregelt unter anderem der Schülertransport, die Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, die Musikschulsubventionen sowie Beiträge an die Schulleitungen.

Mit der Aufnahme der Arbeiten zur Reform über die Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs (NFA SO) im Jahr 2010 wurde die Tätigkeit der paritätischen Kommission eingestellt. Das Projekt NFA SO bearbeitete mit eigener Projektorganisation Aufträge und thematisierte Entflechtungen in den Bereichen Finanzen, Bildung, soziale Sicherheit und Verkehr. Per 1. Januar 2016 war der NFA SO in Kraft. Im Bildungsbereich wurden Schülerpauschalen zur Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton eingeführt. Der indirekte Finanzausgleich bei den Lehrerbesoldungen wurde durch ein zeitgemässes Schülerpauschalenmodell ersetzt, welches die ökonomischen Grundprinzipien der Output-Maximierung (bester Unterricht bei gegebenen Ressourcen) sowie der Input-Minimierung (Unterrichtsziele mit minimalem Aufwand erreichen) berücksichtigt. Auf eine Kantonalisierung der Sekundarstufe I wurde aus Gründen der Komplexität verzichtet.

Auf Antrag des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) wurde das Projekt «Aufgaben und Finanzierungsentflechtung (AFE)» in den Legislaturplan 2017–2021 des Regierungsrates aufgenommen (Legislaturziel B.1.3.1). Der Regierungsrat hat am 13. November 2018 den Projektauftrag zur Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Gemeinden erteilt und hierzu eine paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation von Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern eingesetzt (RRB 2018/1775). Von den drei Zielen lautet eines wie folgt: Erkennen von Entflechtungspotenzial zwischen den beiden Staatsebenen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen, um eine bürgerfreundliche und effiziente Aufgabenerfüllung auch künftig sicherzustellen.

Der Kantonsrat beschloss am 28. März 2018 eine Änderung des Volksschulgesetzes (VSG; BGS 413.111), welche die Finanzierungsentflechtung der Sonderschulen und Sonderheime zwischen Kanton und Gemeinden vorsah. Nach Ablauf einer «Auslaufklausel» hatte der Kanton die Sonderschulen allein zu finanzieren. Dies führte zu einer Kostenverschiebung zulasten des Kantons im Umfang von rund 20 Mio. Franken jährlich. Die Änderung des VSG trat am 1. August 2018 in Kraft. Nach einer Verlängerung der Bestimmung um vier Jahre (SGB 0133/2021) mit linearer Reduktion der finanziellen Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Sonderpädagogik, ist diese finanzielle Beteiligung der Einwohnergemeinden am 31. Dezember 2025 ausgelaufen (siehe RRB 2021/1871).

Der Legislaturplan 2021–2025 beinhaltet das Ziel der Konkretisierung der Aufgabenreform (Legislaturziel B.1.2.6). Dieses Vorgehen ging aus den Vorstudien hervor, welche die Gemeinde- und Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Jahren 2019 bis 2021 gemeinsam erarbeitet hatten. Die Reformvorhaben wurden im Schlussbericht «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung» vom 16. November 2020 festgehalten (RRB 2021/599). Es wurde die Kommission «Aufgabenreform» gebildet, die sich aus je fünf Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern zusammensetzt. Die Kommission überwacht den Reformprozess nach Handlungsfeldern und beurteilt allfällige neue Aufgabenreformvorhaben. Die Kommission verfügt über ein Antragsrecht und kann zu finanziellen Veränderungen in der Lastenverschiebungsbilanz zwischen Kanton – Einwohnergemeinden Stellung beziehen. Die Kommission ist strategisches Steuerungsgremium zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zur Begleitung von laufenden und künftigen Handlungsfeldern zwischen den zwei Staatsebenen. Die paritätische Zusammensetzung von je fünf Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern hat sich bewährt. Im Bereich Volksschule wurden in der vergangenen Legislatur die Handlungsfelder «Kantonalisierung Volksschule» und «Anpassung der heutigen Anstellungssituation der Lehrerschaft Volksschule» angegangen. Eine externe Firma hat im Jahr 2024 die finanziellen Auswirkungen evaluiert und Massnahmen auf die damit verbundene Steuererhebung aufgezeigt (vgl. Bericht ecoplan vom 19. September 2024).

Als Folge einer Korrektur der arbeitsmarktlichen Schlechterstellung von Stellvertretungen an solothurnischen Volksschulen gegenüber jenen in den umliegenden Kantonen, hat der Kantonsrat den kantonalen Beitragsprozentsatz an die kommunalen Löhne der Volksschullehrpersonen von 38 % ab dem Kalenderjahr 2024 auf 39 % angehoben (KRB RG 0158/2023 vom 13.9.1923).

Am 17. Juni 2025 hat der Regierungsrat beschlossen, die Kommission Aufgabenreform auch in der kommenden Legislatur als strategisches Steuerungsgremium zwischen Kanton und Einwohnergemeinden einzusetzen (RRB 2025/1024).

3.2.3 Massnahmenplan 2024

Aufgrund der ab dem Jahr 2024 erwarteten wesentlichen strukturellen Verschlechterung der Finanzlage des Kantons Solothurn hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 11. Dezember 2023 (RRB 2023/2062) die Departemente beauftragt, entsprechende strukturelle Massnahmenvorschläge für die Planjahre 2025–2028 zu erarbeiten, mit dem Ziel, die Erfolgsrechnung um mindestens 60 Mio. Franken zu entlasten. Hierfür sollten Dienstleistungen, die der Kanton gegenüber den Gemeinden erbringt, auf ihre Wirtschaftlichkeit und mögliche Entflechtung hin überprüft werden. Die Departemente wurden beauftragt, ihre Leistungen auf ihre Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz zu überprüfen. Dabei standen die direkt beeinflussbaren Aufwände in den Globalbudgets als auch die Finanzgrössen im Fokus. Der Regierungsrat hat die Departemente aufgefordert, entsprechende strukturelle Massnahmenvorschläge (Gesetzesanpassungen, Leistungsabbau und Leistungsverzicht) auszuarbeiten. Bei der Überprüfung sollten Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz im Vordergrund stehen.

Bei der Ausarbeitung des Massnahmenplans zur Entlastung des Staatshaushaltes wurden die Gemeinden, Verbände und Institutionen konsultiert.

Mit Beschluss vom 17. Dezember 2024 hat der Regierungsrat 93 in seiner Kompetenz liegende Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushaltes beschlossen und die Departemente mit der Umsetzung beauftragt. 16 dieser Massnahmen liegen im Aufgabenbereich des Departementes für Bildung, Kultur und Sport (DBKS).

So wurde im Bildungsbereich unter anderem auf den Teuerungsausgleich bei den Stipendien verzichtet, die Auflösung der Schule für Mode und Gestalten beschlossen, per 1. Januar 2026 die Prüfungsgebühr für den Abschluss im Gymnasium, der Fachmittelschule und der Fachmaturität Pädagogik eingeführt, die Lektionenkürzung auf der Primarstufe beschlossen, auf die Weiter-

finanzierung des pädagogischen ICT-Supports in der Volksschule verzichtet und entschieden, die Angebotsplanung der kantonalen Spezialangebote 2026–2029 zu revidieren.

3.2.4 Einsparungen aufgrund Kürzungen der Globalbudgets

Der Kantonsrat hat im Rahmen der neu zu beschliessenden Globalbudgets die folgenden Globalbudgets in den Jahren 2024 und 2025 um insgesamt 16,329 Mio. Franken vermindert. Diese Einsparungen greifen zusätzlich zu den im Rahmen des Massnahmenplans 2024 beschlossenen Massnahmen.

Der Kantonsrat hat am 17. Dezember 2024 das Globalbudget Volksschule für die Jahre 2025 bis 2027 mit einem Verpflichtungskredit in der Höhe von 374'000'000 Franken verabschiedet und damit den vom Regierungsrat beantragten Verpflichtungskredit von 383'610'000 Franken um 9,61 Mio. Franken verkleinert. Die Einsparungen sind vom DBKS in den Jahren 2025–2028 vorzuweisen.

Ebenfalls am 17. Dezember 2024 hat der Kantonsrat dem Globalbudget «Berufsschulbildung» für die Jahre 2025 bis 2027 mit einem Verpflichtungskredit in der Höhe von 107'500'000 Franken zugestimmt. Damit hat er den vom Regierungsrat beantragten Verpflichtungskredit von 110'321'000 Franken um 2,821 Mio. Franken reduziert.

Am 17. Dezember 2024 hat der Kantonsrat dem Globalbudget «Berufsbildung, Mittel- und Hochschulwesen» für die Jahre 2025 bis 2027 mit einem Verpflichtungskredit in der Höhe von 33'957'000 Franken zugestimmt. Damit hat er den vom Regierungsrat beantragten Verpflichtungskredit von 35'757'000 Franken um 1,8 Mio. Franken reduziert.

Mit Beschluss vom 10. Dezember 2025 hat der Kantonsrat dem Globalbudget «Mittelschulbildung» für die Jahre 2026 bis 2028 in der Höhe von 135'600'000 Franken zugestimmt. Dies entspricht einer Kürzung von 2,098 Mio. Franken gegenüber dem vom Regierungsrat beantragten Verpflichtungskredit von 137'698'000 Franken.

3.2.5 Weitere Massnahmen des zuständigen Departementes

Die Kostensteigerung in den vergangenen Jahren ist insbesondere im Bereich der kantonalen Spezialangebote (Spez A) augenfällig. Die Zunahme der Schülerinnen und Schüler geht einher mit einer Zunahme der Schülerinnen und Schüler mit herausforderndem Verhalten. Im Kanton Solothurn haben, wie bereits erwähnt, die Einwohnergemeinden bis Ende 2025 einen Beitrag an die Kosten für die Spez A geleistet, seit 1. Januar 2026 finanziert der Kanton diese Angebote allein.

Das DBKS hat im «Aktionsplan Volksschule» entsprechende Massnahmen zur Kostenreduktion im Sonderschulsystem vorgesehen. Die freiwerdenden finanziellen Mittel dienen zur Finanzierung von spezifischen, unterstützenden Massnahmen in der Regelschule. Im Weiteren sollen organisatorisch-strukturelle Massnahmen den Regelschulen helfen, den Entwicklungsunterschieden der Schülerinnen und Schüler, insbesondere im 1. Zyklus, zu begegnen. Ziel ist es, ausschliesslich Schülerinnen und Schüler ins Sonderschulsystem aufzunehmen, die darauf angewiesen sind und die über eine entsprechende Diagnose des Schulpsychologischen Dienstes verfügen (siehe Antwort des Regierungsrates vom 24. Februar 2026 auf den Auftrag der Bildungs- und Kulturkommission: Reduktion von Sonderschulplätzen – Kinder des ersten Zyklus besuchen grundsätzlich die Regelklassen ihres Aufenthaltsorts, RRB 2026/333).

3.3 Einbezug der Gemeinden / Würdigung Taskforce

Der Einbezug der Gemeinden, der wichtig war und ist, erfolgte und erfolgt im Bildungsbereich weiterhin im Rahmen der Aufgabenreform, bei Gesetzesrevisionen (u.a. auch bei der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen zur Ablösung des Gesamtarbeitsvertrages), beim Massnahmenplan, beim Aktionsplan Volksschule etc. Der Verband der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) steht zudem in regelmässigem Austausch mit dem DBKS, so unter anderem im Rahmen der einmal pro Jahr stattfindenden Sitzungen mit dem Departementsvorsteher des DBKS und den zuständigen Amtsleitenden, an denen auch die Personalverbände teilnehmen.

Der Regierungsrat teilt das mit dem Vorstoss verfolgte Anliegen im Grundsatz. Hingegen beurteilt er das vorgeschlagene Instrument einer Taskforce als unzweckmässig, ungeeignet und in rechtsstaatlicher Hinsicht als nicht vertretbar. Eine Taskforce ist nach herkömmlichem Verwaltungsverständnis ein Instrument für akute Ereignisse oder Krisenlagen. Für die dauerhafte oder längerfristige strategische Ausrichtung und Steuerung politischer Leistungen ist ein solches Organ weder vorgesehen noch sachgerecht. Die Taskforce wäre eine Parallelstruktur zur ordentlichen Verwaltungsführung, widerspricht den Compliance-Vorgaben des Kantons und verletzt das Legalitätsprinzip.

3.4 Externer Bericht und Finanzierung

Der Regierungsrat schlägt eine unabhängige Auslegeordnung durch externe Expertinnen und Experten vor. Diese Untersuchung soll die Leistungsfelder des Bildungsbereichs abdecken, um eine ganzheitliche Sicht auf die Kostendynamik und die Verflechtungen zwischen den Staatsebenen zu erhalten. Die Gemeinden sind im Rahmen dieser Untersuchung einzubeziehen. Beim Kantonsrat ist, gestützt auf § 59 Abs. 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (BGS 115.1), der erforderliche Nachtragskredit zu beantragen.

3.5 Fazit

Regierungsrat und Kantonsrat sind ihren verfassungsrechtlich verankerten Pflichten hinsichtlich der sparsamen, wirtschaftlichen und konjunkturgerechten Führung des Finanzhaushaltes mit der Ergreifung wirksamer Massnahmen stets nachgekommen. Im Bereich der Bildung ist das Kostensenkungspotenzial aufgezeigt und die entsprechenden Massnahmen sind, wie dargelegt, ergriffen bzw. in die Wege geleitet worden. Die Gemeinden wurden und werden partnerschaftlich in verschiedenen Formen zielgerichtet einbezogen, um den finanziellen Handlungsspielraum und die nötige finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates und der Einwohnergemeinden zu erhalten. Die bisherige, paritätische Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit den Staatsfinanzen und sinnvoller Aufgabenteilung hat sich bewährt. Sie wird weitergeführt. Daher ist eine zusätzliche Task Force nicht erforderlich. Es ist ein externer Bericht in Auftrag zu geben, der im Bereich Bildung eine ganzheitliche Sicht auf die Kostendynamik und die Verflechtungen zwischen den Staatsebenen enthält.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis Ende 2028 eine unabhängige Auslegeordnung in Form eines Berichts zu erstellen, die aufzeigt, in welchen Leistungsfeldern des Bildungsbereichs Kostensenkungs- und Kostendämpfungspotenziale bestehen und wie die Steuerung zwischen Kanton und Gemeinden optimiert werden kann.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung, Kultur und Sport
Departement des Innern
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)