



BERICHT – 17.09.2020

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE)

Entflechtung zwischen dem Kanton Solothurn und seinen Einwohnergemeinden

Im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE)
Untertitel: Entflechtung zwischen dem Kanton Solothurn und seinen Einwohnergemeinden
Auftraggeber: Amt für Gemeinden (AGEM) des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Datum: 17.09.2020

Begleitgruppe / Arbeitsgruppe

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

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung	3
2	Methodisches Vorgehen und Verortung	5
3	Felder mit Entflechtungspotenzial	10
4	Priorisierung der Felder mit Entflechtungspotential	40
5	Anträge seitens der Arbeitsgruppe	46
	Anhang: Übrige Handlungsfelder	48

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung	3
2	Methodisches Vorgehen und Verortung	5
2.1	Methodik	5
2.2	Verortung der Diskussion – Berücksichtigung zweier Nebenbedingungen.....	6
2.2.1	Aufgabenverständnis von Kanton und Einwohnergemeinden.....	6
2.2.2	Stetig verändernde Organisationen («learning organisation»).....	7
2.3	Aufgabenentflechtung und räumliche Struktur	7
3	Felder mit Entflechtungspotenzial	10
3.1	Bau- und Justizdepartement (BJD).....	10
3.1.1	Öffentlicher Verkehr (BJD1)	10
3.1.2	Strassenunterhalt (BJD2)	13
3.1.3	Raumplanung (BJD3).....	16
3.1.4	Strategische Erschliessung neuer Räume (BJD4)	18
3.2	Departement für Bildung und Kultur (DBK)	19
3.2.1	Kantonalisierung der Volksschule (DBK1)	19
3.2.2	Geltung Gesamtarbeitsvertrag für Volksschullehrpersonen (DBK2)	25
3.2.3	Verwendungszweck der Schülerpauschalen (DBK3)	28
3.2.4	Kantonalisierung von Museen (DBK4)	29
3.3	Finanzdepartement (FD)	30
3.3.1	Einheitsbezug Steuern (FD1)	30
3.3.2	Inventurbeamte / Amtschreiberei (FD2)	32
3.4	Departement des Innern / Soziales (DDI)	33
3.4.1	Organisation Pflege und Alter (DDI1).....	34
3.4.2	Aufgabenverteilung im Kindes- und Erwachsenenschutz (DDI2).....	35
3.4.3	Asyl und Integration (DDI3)	37
3.4.4	Sozialhilfe (DDI4)	38
4	Priorisierung der Felder mit Entflechtungspotential	40
4.1	Beurteilung der Arbeitsgruppe	40
4.2	Zusätzliche Felder mit Entflechtungspotenzial	44
4.3	Prüfung von Gebietsstrukturen	44
5	Anträge seitens der Arbeitsgruppe	46
	Anhang: Übrige Handlungsfelder.....	48

1 Einleitung

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.

Zwischen 2005 und 2009 wurde eine paritätische Kommission unter dem Vorsitz des Wirtschaftsdepartements 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 diskutiert. Per 2016 konnte im Finanzbereich der neue innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich realisiert werden und im Bildungsbereich wurden Schülerpauschalen eingeführt.

Eine umfassende, zielgerichtete Agenda zur Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden fehlt allerdings. Grundsätzlich werden zwischenzeitliche Entflechtungen mit Prinzipien der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz begründet. Auch wurden institutionalisierte Ausgleichsmechanismen und -instrumente, als Resultat einer Aufgaben- und Lastenverschiebung nicht konsequent realisiert und angepasst, z.B. zeitnahe Anpassungen von Kostenverteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden.

Deshalb wurde eine Projektorganisation mit einer strategischen und einer operativen Ebene geschaffen, welche einen Überblick zur finanziellen Entwicklung des Kantons und der Einwohnergemeinden, und insbesondere zu relevanten Aufgaben- und Lastenverschiebungen im Zeitraum von 2010 bis 2019, verschaffen soll. Anschliessend soll ein Blick in die Zukunft gemacht und mögliche Entflechtungen von Leistungsfeldern diskutiert werden. Der Rückblick wurde in einem separaten Bericht abgehandelt.¹

Im Rahmen dieses Berichts sollen Leistungsfelder mit Entflechtungspotenzial aufgezeigt, diskutiert und priorisiert werden. Anschliessend sind Lösungsansätze für weiterzuverfolgende Entflechtungen prospektiv vorzuschlagen. Der Bericht gliedert sich wie folgt.

- Kapitel 2 zeigt das methodische Vorgehen dieses Berichts auf. Weiter werden die verschiedenen Ansätze zum Staatsverständnis von Kanton und Einwohnergemeinden diskutiert; ebenso werden Änderungen in den Organisationsstrukturen erörtert (Neugestaltung vs. kontinuierlicher Verbesserungsprozess).

¹ Vgl. Ecoplan (2020), Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz der Jahre 2010 bis 2019 zwischen dem Kanton Solothurn und seinen Gemeinden.

- Kapitel 3 zeigt mögliche Leistungsfelder mit Entflechtungspotenzial auf. Die Ausgangslage und das Entflechtungspotenzial werden dargelegt und finanzielle Auswirkungen sowie Chancen und Risiken diskutiert.
- Kapitel 4 befasst sich mit der Priorisierung der Leistungsfelder mit Entflechtungspotenzial. Dies wird mithilfe des in Kapitel 2 beschriebenen Vorgehen gemacht.
- Kapitel 5 fasst die Anträge der Arbeitsgruppe zuhanden des Steuerungs Ausschusses zusammen und dient gleichzeitig als **Kurzfassung** des Berichts.

2 Methodisches Vorgehen und Verortung

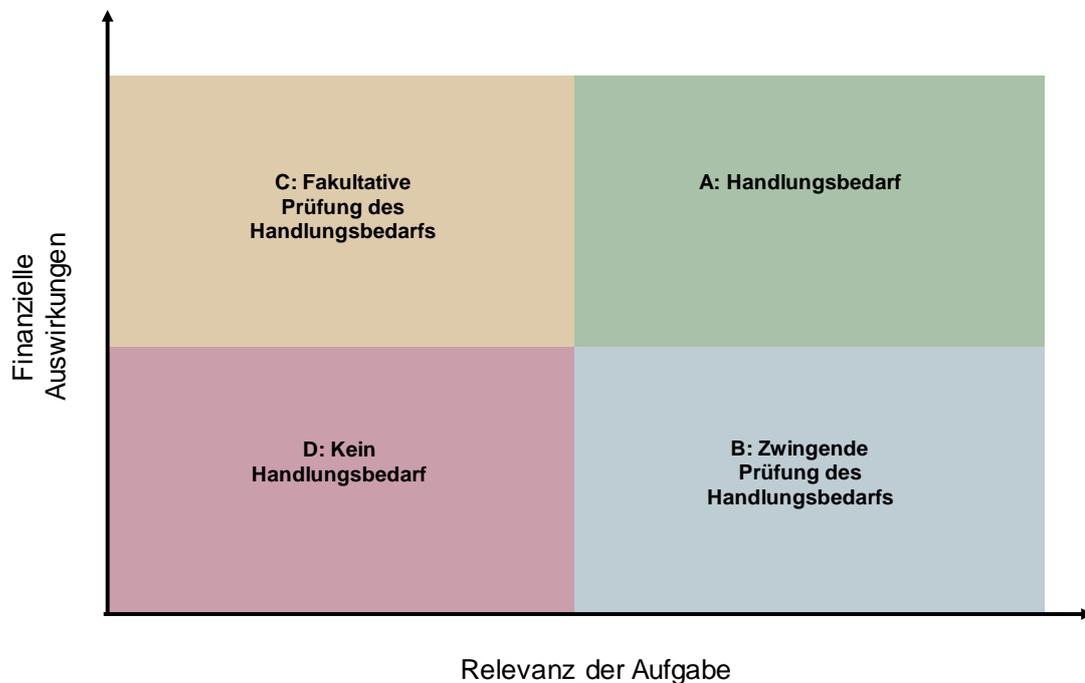
2.1 Methodik

In Kapitel 3 sollen mögliche Leistungsfelder mit Entflechtungspotenzial aufgezeigt und diskutiert werden. Ziel ist es, ein umfassendes Panorama von Leistungsfeldern aufzuzeigen. Grundsätzlich sind diejenigen Leistungsfelder aufzuführen, welche bei den Konsultationen mit dem Gemeindeverband und den kantonalen Departementen erhoben wurden. Für die gewählten Leistungsfelder sehen sowohl Vertretende der Einwohnergemeinden als auch des Kantons einen Diskussionsbedarf. Somit werden noch keine Leistungsfelder aufgrund von Kriterien, wie z.B. die finanzielle Relevanz der Leistungsfelder, ausgeschlossen.

Je Leistungsfeld wird zunächst die Ausgangslage dargelegt sowie das mögliche Entflechtungspotenzial aufgezeigt. Mithilfe der vermuteten finanziellen Auswirkungen und einer politischen Bewertung von Chancen und Risiken – welche eine Entflechtung mit sich bringt – soll im Anschluss bewertet werden, ob die Entflechtung weiterverfolgt werden sollte.

Anschliessend sind die möglicherweise oder klar weiterzuerfolgenden Aufgabenfelder nach ihrer Priorität einzustufen (Kapitel 4). Die Priorisierung erfolgt im Rahmen der Arbeitsgruppe, im Sinne einer Empfehlung zuhanden des Steuerungsorgans. Abbildung 2-1 zeigt das Raster auf, welchem die Aufgabenfelder zugeteilt werden können.

Abbildung 2-1: Raster zur Priorisierung von Aufgabenfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Koordinaten zur Priorisierung haben wir zwei Dimensionen gewählt, welche die Relevanz und die finanziellen Auswirkungen der Aufgabe abbilden.

- Bei der Dimension der **Relevanz der Aufgabe** stehen Aspekte wie die Frage, ob es sich um ein Entflechtungspotenzial auf strategischer oder operativer Ebene handelt, wie viele Einwohnergemeinden oder sonstige Akteure betroffen sind, im Vordergrund. Die politische Opportunität wird zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt.
- Bei der Dimension der **finanziellen Auswirkungen** steht das Ausmass der finanziellen Verschiebung bei einer Entflechtung der Aufgaben im Vordergrund.

Diese beiden Dimensionen sind Anhaltspunkte dafür, ob ein Aufgabenfeld weiterzuverfolgen ist oder nicht. Wenn beide Dimensionen gegeben sind, besteht je nachdem ein entsprechender fakultativer oder zwingender Prüfungsbedarf. Der vorliegende Bericht beleuchtet aus einer fachlichen Sicht die Möglichkeiten. Er berücksichtigt jedoch nicht die politische Machbarkeit. Ob sich aus politischer Betrachtung effektiv eine Neugestaltung aufdrängt, wird auf einer politischen Ebene zu entscheiden sein. Die Aufgabenfelder werden in Kapitel 3 beschrieben.

2.2 Verortung der Diskussion – Berücksichtigung zweier Nebenbedingungen

Bei der Verortung der Diskussion zur Aufgabenentflechtung gibt es zwei Aspekte, die berücksichtigt werden müssen.

- Staatsverständnis: Die Diskussion zur Aufgabenteilung hängt ausgeprägt davon ab, welches Staatsverständnis zugrunde liegt.
- Sich stetig verändernde Organisationen («learning organisation»).

2.2.1 Aufgabenverständnis von Kanton und Einwohnergemeinden

Die Überlegungen zur Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden variiert je nach Optik. Es gibt zwei Pole:

- **Kommunal:** Gemeinden als Akteure: Gemeinden sind primär zuständig für die Aufgabenerfüllung bei Verbundaufgaben, der Kanton macht Vorgaben und übernimmt die Aufsicht und das Controlling. Die Gemeinden bekommen dabei grossen Freiraum in der Umsetzung. In dieser Betrachtung werden die Bürgernähe und die damit verbundenen besseren Kenntnisse der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger als wichtige Pluspunkte erwähnt. Gleichzeitig setzt dieser Ansatz einen bestimmten Organisationsgrad respektive im Idealfall ähnlich leistungsfähige Gemeinwesen voraus.
- **Kantonal:** Zentralisierung der Verbundaufgaben beim Kanton: Der Kanton übernimmt einen Grossteil dieser Aufgaben, weil die Gemeinden auf Grund der Kleinräumigkeit und der Heterogenität nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zielführend zu übernehmen. In dieser Sichtweise werden die kantonsweite Harmonisierung der Leistungserbringung und die damit verbundene Gleichbehandlung oder -stellung als Vorteile respektive wichtige Voraussetzung der Aufgabenerfüllung betrachtet.

2.2.2 Stetig verändernde Organisationen («learning organisation»)

Im Rahmen der Aufgabenteilung gilt es zu berücksichtigen, dass sich der Kanton und die Einwohnergemeinden einzeln, aber insbesondere auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure weiterentwickeln.

Entsprechend werden bestehende Strukturen laufend optimiert und die Organisationen lernen stetig hinzu. Prozesse werden angepasst. Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass die stetige Entwicklung Auswirkungen auf die Entflechtung hat.

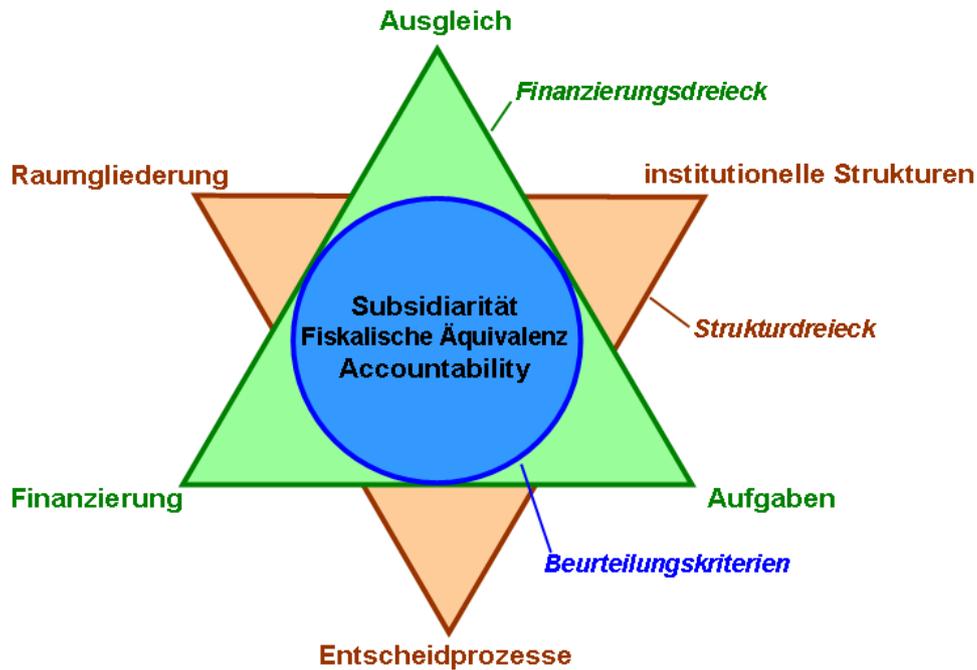
- Zivilschutz: Diese Thematik wurde zu Projektbeginn auf Stufe AFE thematisiert. Kanton und Gemeinden scheinen nun jedoch ab 2020 Lösungen gefunden zu haben, so dass dieses Aufgabenfeld für die vorliegende Studie kein Thema mehr ist.
- Raumplanungsgesetz Bund (Stand 01.01.2019): Auswirkungen auf Raumplanung Kanton und Ortsplanungsrevisionen Gemeinden.

2.3 Aufgabenentflechtung und räumliche Struktur

Die Diskussion um die Aufgabenneuverteilung kann nur bedingt losgelöst von den heutigen und zukünftigen räumlichen Strukturen diskutiert werden. Ein Teil der nachfolgend vorgestellten Stossrichtungen zur Aufgabenentflechtung – insbesondere diejenigen, die mit einer Stärkung der kommunalen Verantwortung und der Entwicklung von regionalen Versorgungsstrukturen verbunden sind –, ist eng mit der strukturellen Frage (vgl. das Strukturdreieck im Föderalismus-Stern) gekoppelt.

Wie der Föderalismus-Stern in der nachfolgenden Abbildung darlegt, gibt es nicht nur das sogenannte Finanzierungsdreieck mit den Dimensionen Aufgaben, Finanzierung und Ausgleich, welcher in der Entflechtungsdiskussion berücksichtigt werden muss, sondern eben auch eine räumlich-strukturelle Ebene, in welcher die Aufgaben erledigt und finanziert werden und in welcher eine Ausgleichswirkung anfällt.

Abbildung 2-2: Der Föderalismus-Stern: Finanzierungsdreieck und Strukturdreieck



Quelle: Ecoplan / Advokatur afs (2010)

Das Strukturdreieck umfasst die drei Dimensionen Raumgliederung, institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozesse. Die Raumgliederung basiert auf der historischen Entwicklung und ist in der Schweiz vertikal (Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden) und horizontal (Nebeneinander verschiedener Gebietskörperschaften, d.h. Kantone oder Gemeinden) in **institutionell-territoriale Gebietskörperschaften** gegliedert.

Diese historisch gewachsene Gliederung kommt bei bestimmten Aufgabenerfüllungen an Grenzen und wird durch **funktionale Räume** abgelöst.² Funktionale Räume bzw. Bereiche sind im Kanton Solothurn als Schulkreise, Sozialregionen, Bevölkerungs- und Zivilschutzorganisationen und im ARA-Bereich ausgeprägt verbreitet. Wie sich nachfolgend in der Diskussion zu den Feldern mit Entwicklungspotenzial zeigen wird, sind unterschiedliche funktionale Räume bei der Aufgabenerfüllung zweckmässig, sie führen jedoch in ihrer operativen Umsetzung oft auch zu Schwerfälligkeiten beispielsweise in der Entscheidungsfindung und Steuerung.

Ohne eine Diskussion der räumlichen Struktur besteht bei der Aufgabenentflechtung das Risiko, Lösungen zu entwickeln, welche mittelfristig an ihre Grenzen stossen oder nicht zeit- und strukturgemäss sind. Entsprechend muss die strukturelle Frage – mit den Dimensionen Raumgliederung, institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozesse – ebenfalls angesprochen werden.

² Vgl. Theoretische Grundlagen und Zusammenhänge von Aufgaben- und Lastenverschiebungen unter https://so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/Gemeindefinanzen/AFE/AFE_Bericht_180530-3.2.pdf

Daher ist bei einem Reformprojekt wie jenes der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden immer auch die Frage der zweckmässigen und zielführenden räumlich Strukturen im Auge zu behalten.

3 Felder mit Entflechtungspotenzial

3.1 Bau- und Justizdepartement (BJD)

3.1.1 Öffentlicher Verkehr (BJD1)

a) Ausgangslage

Der Öffentliche Verkehr ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kanton und Einwohnergemeinden. Grundsätzlich bestellt und entscheidet der Kanton, die Einwohnergemeinden sind aber in Entscheidungsprozesse involviert und können gewissermassen Druck ausüben. Über den Kantonsrat können beispielsweise Änderungen des Verteilschlüssels beantragt werden. Des Weiteren gibt es eine Begleitgruppe zum Angebotskonzept mit Vertretern der Einwohnergemeinden und auch am Fahrplanverfahren können sich Einwohnergemeinden über regionale Planungsgruppen beteiligen.

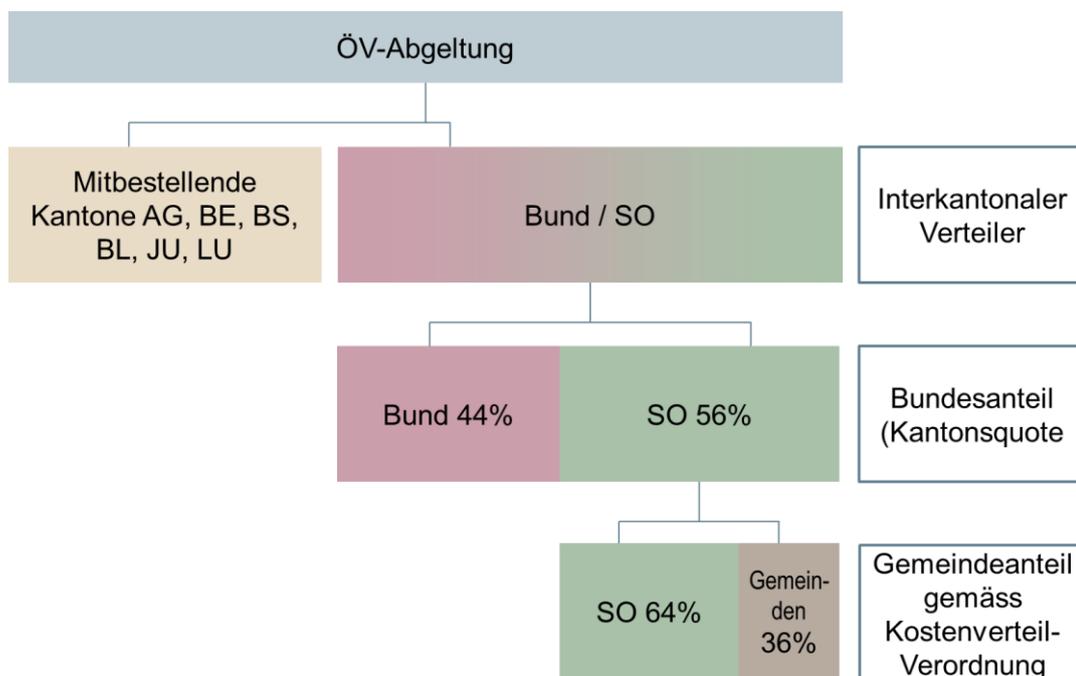
Die Kostenaufteilung³ erfolgt aktuell durch einen Teiler. Das ÖV-Gesetz sieht vor, dass sich die Einwohnergemeinden mit 37% an den Kosten beteiligen⁴ (vgl. Abbildung 3-1). Wie viel eine einzelne Gemeinde zahlen muss, ist zu 2/7 abhängig von der Einwohnerzahl und zu 5/7 von den Abfahrten, bzw. dem Angebot. Der Beitrag der Einwohnergemeinden ist jedoch gedeckelt.⁵ Übersteigt die Pro-Kopf-Belastung einer Gemeinde für den ÖV das 1.5-fache des kantonalen Durchschnitts, entlastet der Kanton. Dies kann zu Fehlanreizen führen. Eine Gemeinde mit genügend hohen ÖV-Ausgaben kann ihr ÖV-Angebot stetig zulasten des Kantons und indirekt auch zulasten anderer Einwohnergemeinden verbessern.

³ Die Kosten des Kantons und der Einwohnergemeinden setzen sich aus Abgeltungen, Tarifverbundbeiträgen und FABI*-Beiträgen zusammen. (*: FABI steht für «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur». Ein neuer unbefristeter Bahninfrastrukturfonds konnte nach der Annahme der FABI-Vorlage im Jahr 2014 auf Verfassungsstufe verankert werden. Mit FABI wird ausserdem der etappenweise Ausbau geregelt.)

⁴ In der Praxis sind es durchschnittlich 36%.

⁵ Seit 1993 – mit der Einführung des ÖV-Gesetzes – werden die Kosten des Öffentlichen Verkehrs mithilfe eines Schlüssels zwischen Kanton und Einwohnergemeinden aufgeteilt. Der aktuelle Schlüssel existiert seit 2009. Er wurde im Rahmen der Neugestaltung Finanzausgleich (NFA) angepasst.

Abbildung 3-1 Kostenverteilung Bund – Kanton – Gemeinden



Quelle: Amt für Verkehr und Tiefbau Solothurn.

b) Entflechtungspotenzial

Der aktuelle ÖV-Teiler kann zu Fehlanreizen führen und Einwohnergemeinden mit hohen ÖV-Ausgaben zu noch höheren Auslagen bringen. Im Gesetz ist festgelegt, dass der Kanton 63% der Kosten trägt, die Einwohnergemeinden 37%. Durch die Plafonierung des Beitrages der Einwohnergemeinden ist der Anteil des Kantons heute in der Realität allerdings erhöht.

Durch die Aufhebung der Deckelung (§ 10 Abs. 4 ÖV-Gesetz) würde der Fehlanreiz entfallen. Zudem hätte der Kanton jährlich denselben Anteil an den ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs zu tragen.

Im Jahr 2020 wird mit der Revision des ÖV-Gesetzes gestartet. Deshalb wird sich möglicherweise ohnehin etwas am Verteilschlüssel ändern. Beispielweise könnte an der Gewichtung Einwohnerzahl / Anzahl Abfahrten geschraubt werden.⁶ Andererseits ist durch die Revision des ÖV-Gesetzes – welche ohnehin stattfindet – der Zeitpunkt gut, eine Änderung des Verteilschlüssels aufzugleisen.

Dass sich sowohl Kanton als auch Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs beteiligen ist aus diversen Gründen sinnvoll.

⁶ Die Einwohnerzahl korreliert schwach mit der Anzahl Abfahrten. Es gibt Gemeinden, welche zufällig von einem guten ÖV-Angebot mit 10-Minuten-Takt profitieren (z.B. Gemeinden entlang der Tramlinie 10) und eine tiefe Einwohnerzahl haben.

- Das Äquivalenzprinzips kann so erfüllt werden. Die Einwohnergemeinden profitieren von einem guten ÖV-Angebot und treten mit einer finanziellen Beteiligung nicht als Trittbrettfahrende des Kantons auf. Des Weiteren können sie bis zu einem gewissen Grad das ÖV-Angebot mitbestimmen.
- Es entspricht der typischen Praxis von Schweizer Kantonen, dass sich die Einwohnergemeinden an den ÖV-Kosten beteiligen.
- Der Aufwand, jährlich den Verteilschlüssel zu berechnen hält sich zudem in Grenzen. Der Kanton braucht lediglich 50 Arbeitsstunden, um den Kostenschlüssel zu berechnen. Zeitaufwendig ist dabei die Ermittlung der Anzahl Abfahrten pro Haltestelle.

Eine Kantonalisierung des öffentlichen Verkehrs wäre somit nicht vordergründig.

c) Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Wegfallen der Deckelung haben alle Einwohnergemeinden 37% der ÖV-Kosten, welche dem Kanton und den Einwohnergemeinden verbleiben zu zahlen – ungeachtet wie hoch die Pro-Kopf-Ausgaben für den Öffentlichen Verkehr einer Einwohnergemeinde ist.⁷ Zirka fünf der 109 Einwohnergemeinden profitieren von der Deckelung. Deshalb würde sich die finanzielle Situation von sehr wenigen Einwohnergemeinden ändern. Betroffen sind die Solothurner Städte sowie Einwohnergemeinden, welche zufällig von einem guten ÖV-Angebot profitieren.

Im Jahr 2018 betrugen die Kosten des Öffentlichen Verkehrs für Kanton und Einwohnergemeinden insgesamt 54.6 Mio. CHF. Das heisst der Gemeindebeitrag belief sich insgesamt auf rund 20.2 Mio. CHF. Der Kanton hat zudem 1% der Kosten aufgrund der Deckelung übernommen. In diesem Jahr hätte der Kanton ohne die Deckelung der Einwohnergemeindebeiträge um 600'000 CHF entlastet werden können.⁸ Der potenzielle Fehlanreiz ist somit in einer kleinen Grössenordnung anzusiedeln.

d) Chancen und Risiken

Werden Einwohnergemeinden voll nach dem Verteilschlüssel und ohne Deckelung belastet, kann der potenzielle Fehlanreiz, dass Einwohnergemeinden – mit ohnehin hohen ÖV-Kosten – ihre ÖV-Ausgaben weiter erhöhen, eingedämmt werden. Zudem werden so alle Einwohnergemeinden gleichbehandelt.

Der Verteilschlüssel (mit der Deckelung) geniesst allerdings eine hohe Akzeptanz – sowohl bei den Einwohnergemeinden als auch beim Kanton. Eine Anpassung des Verteilschlüssels birgt einige Nachteile und Risiken.

- Die Deckelung wurde nicht ohne Grund eingeführt und hat durchaus ihre Daseinsberechtigung.

⁷ Es könnte auch ein alternativer Schlüssel gefunden und eingeführt werden.

⁸ Eigene Berechnungen basierend auf Kanton Solothurn (2019), Regierungsratsbeschluss zur Festsetzung der Leistungen der Einwohnergemeinden an den öffentlichen Verkehr für das Abrechnungsjahr 2018.

- Zum einen sind die drei Solothurner Städte von überdurchschnittlich hohen ÖV-Ausgaben betroffen. Die Städte nehmen eine Zentrumsfunktion wahr und deren ÖV-Angebot wird auch von der Bevölkerung der umliegenden Einwohnergemeinden genutzt. Somit kann die Deckelung als Zentrumslastenausgleich im weiteren Sinn verstanden werden. Ausserdem haben grosse Einwohnergemeinden viele Haltestellen an Gemeindestrassen, bei kleineren Einwohnergemeinden sind Haltestellen hingegen häufig an Kantonsstrassen gelegen. Somit haben hier die grösseren Einwohnergemeinden häufig aufgrund dessen hohe ÖV-Ausgaben. Die Anpassung der Haltestellen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) ist beispielsweise für grosse, städtische Gemeinden mit erheblichen Ausgaben verbunden.
- Zum anderen werden Einwohnergemeinden mit einer tiefen Bevölkerungszahl unterstützt, welche aufgrund ihrer Lage mehr oder weniger zufällig über ein gutes ÖV-Angebot bzw. viele Halte verfügen. Aufgrund ihrer geografischen Lage haben gewisse Einwohnergemeinden viele Halte, obwohl ihre Nachfrage gar nicht so hoch wäre.
- Bis anhin führte das System nicht zu offensichtlichen Fehlanreizen. Aus Sicht des Kantons (AVT) nutzen die Einwohnergemeinden, welche gedeckelt werden, ihre Position nicht aus. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass diese Einwohnergemeinden das System missbrauchen und «gratis» ihre ÖV-Infrastruktur ausbauen.

3.1.2 Strassenunterhalt (BJD2)

a) Ausgangslage

Grundsätzlich ist die Aufgaben- und Finanzierungsteilung beim Strassenbetrieb und -unterhalt klar geregelt: Die Einwohnergemeinden sind für die Gemeindestrassen zuständig, der Kanton für Kantonsstrassen.

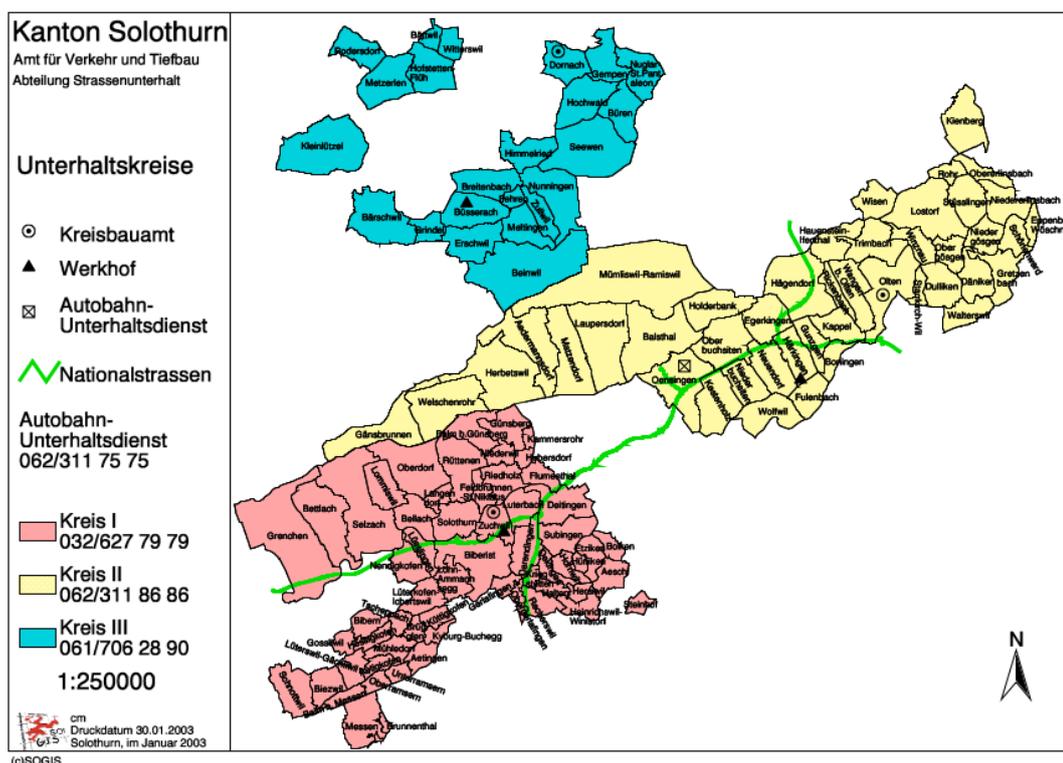
Das Strasseninspektorat im Amt für Verkehr und Tiefbau betreibt und unterhält die kantonale Verkehrsinfrastruktur und wickelt Baugesuche im Bereich von Kantonsstrassen ab. Für die operative Umsetzung sind drei regionale Kreisbauämter mit jeweils eigenen Werkhöfen zuständig (vgl. Abbildung 3-2). Die kantonalen Werkhöfe bewältigen zahlreiche Aufgaben⁹, wobei Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen i.d.R. im Zentrum stehen.

Für den Betrieb und Unterhalt der kommunale Verkehrsinfrastruktur sind die jeweiligen Gemeinden zuständig, die hierfür über eigene Werkhöfe verfügen. Die Aufgaben der kantonalen und kommunalen Werkhöfe sind beim Strassenunterhalt sehr ähnlich, wobei die Anforderungen für den Unterhalt der Kantonsstrassen höher sind. Recyclingstationen werden dagegen nur auf den kommunalen Werkhöfen betrieben.

⁹ Darunter fallen die Schneeräumung und Glatteisbekämpfung, die Strassenreinigung, Radwege, Einlaufschächte und Entwässerungskanäle, die Pflege von Grünflächen, Böschungen oder Verkehrsinseln, die Beseitigung von Littering und Tierkadaver, das Beheben von Schäden nach Unfällen oder Naturereignissen, Reparaturarbeiten an Strassenbelägen, Mauern, Abschränkungen oder Schächten, Wartung des eigenen Fahrzeug- und Geräteparks sowie baupolizeiliche Aufgaben.

Die kantonalen Werkhöfe arbeiten auch mit den kommunalen zusammen, indem ihnen gewisse Dienstleistungen angeboten werden. So kann der Kanton beispielsweise im Sommer grössere Mengen an Salz beziehen und in einem zentralen Salzsilo lagern. Im Winter können die kommunalen Werkhöfe dann bei den kantonalen Salz beziehen. Zudem verrichten die kommunalen Werkhöfe in den drei Solothurner Städten auch gewisse Aufgaben auf Kantonsstrassen.

Abbildung 3-2 Unterhaltskreise



Quelle: https://so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-avt/pdf/Downloads/Karten_Strassennetz/unterhaltskreise_farb.pdf

b) Entflechtungspotenzial

Durch die klare Aufteilung der Zuständigkeiten (Gemeinde- und Kantonsstrassen) ist das Potenzial für Entflechtungen beschränkt. Möglicherweise könnten aber Synergien beim Strassenunterhalt und -betrieb oder zwischen den Werkhöfen des Kantons und jenen der Einwohnergemeinden genutzt werden. Gewisse Aufgaben der kantonalen Werkhöfe könnten evtl. durch die kommunalen Werkhöfe wahrgenommen werden. Handkehrum könnte der Kanton den Gemeinden Planungshilfen zur Verfügung stellen oder überkommunale Strategien entwickeln, damit sich die Einwohnergemeinden auf ihre kommunalen Kernaufgaben konzentrieren können.

Eine Entflechtung im Sinne einer konsequenten Dezentralisierung wie auch einer vollständigen Zentralisierung dürfte dagegen mehr Schnittstellen schaffen als Synergien freisetzen. Eine

konsequente Dezentralisierung würde bedeuten, dass die Gemeinden die kantonalen Werkhöfe übernehmen, was kaum sinnvoll ist, zumal dies zwingend eine gewisse Regionalisierung erfordern würde: Für den gemeinsamen Betrieb der bislang kantonalen Werkhöfe müssten sich die Gemeinden zusammenschliessen und insbesondere den Unterhalt der gemeindeübergreifenden Kantonsstrassen in einer neu zu schaffenden interkommunalen Organisation koordinieren. Bei der vollständigen Zentralisierung würde der Kanton die kommunalen Werkhöfe und den Unterhalt und Betrieb der Gemeindestrassen übernehmen. Dadurch würde die Autonomie der Gemeinden eingeschränkt und es entstünden neue Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden bei der Zuständigkeit und Aufgabenerfüllung auf Gemeindestrassen.

Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten, wie die Aufgaben- und Finanzierung anders aufgeteilt werden kann:

Kantonalisierung (BJD2-1): Der Kanton übernimmt den gesamten Strassenunterhalt und -betrieb sowie anderweitige Aufgaben, welche bis anhin die Werkhöfe der Einwohnergemeinden übernommen haben. Zur Erfüllung dieser Aufgabe übernimmt der Kanton auch die kommunalen Werkhöfe.

Kommunalisierung (BJD2-2): Die Gemeinden nehmen die Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten auf ihrem Gemeindegebiet nicht nur auf Gemeinde-, sondern auch auf Kantonsstrassen wahr.

Aufgabendelegation (BJD2-3): Der Kanton delegiert gewisse Aufgaben mit Abgeltung an die Gemeinden, wie dies z.B. schon heute bei den Städten der Fall ist (siehe weiter unten).

Weiter stellt sich die Frage, ob die Einwohnergemeinden oder der Kanton Aufgaben wahrnehmen, welche eigentlich Aufgaben des anderen sind oder sich die Zuständigkeit nicht klar abgrenzen lässt.¹⁰ Bei Konsultationen mit dem Amt für Verkehr und Tiefbau sowie Einwohnergemeinden haben sich keine quantifizierbaren oder finanziell bedeutenden Felder herauskristallisiert, bei welchen die Finanzierung und Aufgabenerfüllung nicht deckungsgleich sind.

c) Finanzielle Auswirkungen

Übernimmt der Kanton vermehrt strategische Aufgaben im Strassenunterhalt und -betrieb, resultiert dies in einem kantonalen Mehraufwand. Die Einwohnergemeinden werden hingegen entlastet. Dies zu quantifizieren, ist allerdings schwierig.

Übernehmen die Einwohnergemeinden kantonale Aufgaben des Strassenunterhalts und -betriebs (z.B. die Schneeräumung oder die Strassenreinigung der Kantonsstrassen), sind diese entsprechend vom Kanton zu entgelten. Für den Unterhalt und den Betrieb setzt das Amt für Verkehr und Tiefbau jährlich ca. 30 Mio. CHF ein.

¹⁰ So fliesst beispielsweise das Strassenabwasser der Kantonsstrassen auch in die kommunale Kanalisation, womit man begründen könnte, dass sich Kanton und Gemeinden die Kosten des Unterhalts der kommunalen Kanalisationssysteme aufteilen. Allerdings lässt sich ein Kostenteiler aufgrund des Abwassers von Kantonsstrassen schwer bestimmen.

d) Chancen und Risiken

Kantonsstrassen haben andere Anforderungen als Gemeindestrassen. So ist der Fuhrpark des Kantons (z.B. für die Schneeräumung oder Strassenreinigung) auf Kantonsstrassen spezialisiert, derjenige der Einwohnergemeinden auf Gemeindestrassen. Die Einwohnergemeinden sind somit zum Teil nicht in der Lage, Aufgaben des Kantons zu übernehmen. Dies spricht gegen eine Kommunalisierung oder Delegation. Im Kanton Solothurn gibt es dennoch eine gewisse Aufgabendelegation des Unterhalts von Kantonsstrassen. Die Städte Solothurn, Grenchen und Olten übernehmen diesen. Dies ist historisch so entstanden. Da es sich hierbei jedoch um die drei Solothurner Städte handelt, sind deren Werkhöfe für die erforderlichen Aufgaben entsprechend ausgestattet. Ab einer gewissen Grösse kann es also sinnvoll sein, dass Gemeinden auf ihrem Gemeindegebiet auch gewisse Aufgaben auf Kantonsstrassen übernehmen.

Bei kleineren Gemeinden könnte eine Zusammenarbeit, beispielsweise mit dem Betrieb eines gemeinsamen Werkhofs und koordiniertem Unterhalt der Gemeindestrassen Synergien bringen. Würde der Kanton den Unterhalt auf Gemeindestrassen übernehmen, könnten wohl Werkhofstandorte eingespart bzw. zentralisiert werden, jedoch müssten beispielsweise für den raschen Einsatz bei der Schneeräumung dezentrale Standorte bestehen bleiben.

Insgesamt sind in diesem Bereich keine grossen Effizienzgewinne zu erwarten. Mit den bestehenden Zusammenarbeitsformen zwischen kommunalen und kantonalen Werkhöfen (Bsp. Salzbezug) werden bereits Synergien genutzt. Am ehesten könnten zusätzliche Synergien genutzt werden, indem der Kanton den Gemeinden beim Erneuerungsmanagement Dienstleistungen anbietet, also bei der langfristigen Planung und dem gezielten Erneuern von Verkehrsinfrastrukturen, bspw. mithilfe von Softwarelösungen. Da der Aufbau eines solchen Management-Systems mit hohen Fixkosten verbunden ist, ist dies für Gemeinden i.d.R. nicht möglich. Der Kanton könnte den Gemeinden aber das bereits bestehende kantonale Management-System zur Verfügung stellen. Zustandsaufnahme und Bewirtschaftung könnten dann auch für die Gemeindestrassen im gleichen System erfolgen. Durch ein strukturiertes Erneuerungsmanagement können grössere, teurere Schäden vermieden werden, indem man vorzeitig saniert.

3.1.3 Raumplanung (BJD3)

a) Ausgangslage

Auch bei der Raumplanung ist die Aufgabenteilung klar: Der Bund gibt mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) den Rahmen vor und steckt das Pflichtenheft ab. Über den Richtplan konkretisiert der Kanton die sich daraus ergebenden Leitplanken. Und die Gemeinden sind für die Ortsplanung zuständig.

An dieser Aufgabenteilung hat sich über die letzten Jahrzehnte nichts geändert. Mit dem neuen Raumplanungsgesetz steht jedoch eine neue Anforderung im Zentrum: die Verdichtung nach Innen. Dadurch wurden die Ansprüche an die Raumplanung um mehrere Dimensionen kom-

plexer, was für alle Beteiligten, aber insbesondere für die Gemeinden, eine grosse Herausforderung darstellt. Wo die Ortsplanung früher vereinfacht gesagt in der Bestimmung neuer Flächen für das Siedlungsgebiet bestand, müssen heute v.a. das Potenzial der bestehenden Siedlungsfläche analysiert und Verdichtungsmöglichkeiten festgestellt werden. Zudem muss die Bevölkerung aktiver einbezogen werden, wenn die bestehende Siedlungsfläche betroffen ist. Das bedeutet auch langwierigere und teurere Prozesse.

Während die Erstellung von Nutzungsplänen grundsätzlich Sache der Gemeinden ist, kann der Kanton in besonderen Fällen kantonale Nutzungspläne erlassen. Dieses Instrument wird nur punktuell eingesetzt und eignet sich besonders bei grösseren, gemeindeübergreifenden Planungen. Die Projektleitung übernimmt in diesem Fall die Abteilung Nutzungsplanung des kantonalen Amtes für Raumplanung.

b) Entflechtungspotenzial

Im Bereich der Raumplanung mit seiner mehrstufigen Organisation auf den drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden gibt es kaum Potenzial für eine Aufgabenentflechtung. Dass die Ortsplanung bei den Gemeinden bleiben soll, ist unbestritten. Die lokale Verankerung ist in Anbetracht der gestiegenen Anforderungen und des unabdingbaren Einbezugs der Bevölkerung umso wichtiger. Mögliche Lösungsansätze könnten darin bestehen, dass der Kanton seine unterstützende Rolle als kantonale Anlaufstelle noch stärker wahrnimmt und beispielsweise beim Wissens-Transfer aktiver wird. Der Lead soll aber stets bei den Gemeinden bleiben.

Wenig Potenzial besteht auch hinsichtlich einer finanziellen Entflechtung. Im Gegenteil: Die Erfahrungen zeigen, dass in der Raumplanung ein gewisser Finanzierungsmix insofern wünschenswert ist, als dass verschiedene Akteure, mit möglicherweise unterschiedlichen Interessenlagen, gleichermassen eingebunden sind. Ein Beispiel stellen die Agglomerationsprogramme dar, die vom Bund aber auch vom Kanton substantiell mitfinanziert werden.

c) Finanzielle Auswirkungen

Unterstützt der Kanton die Gemeinden stärker, hätte dies einen personellen Mehraufwand beim Kanton zur Folge. Der Zusatzaufwand bei einer Anlaufstelle für Wissens-Transfer oder Beratung und Begleitung dürfte sich allerdings im Rahmen halten. Denkbar wäre auch eine Unterstützung durch den Kanton in Form von Beitragszahlungen.

d) Chancen und Risiken

Die Herausforderungen in der Raumplanung bergen zahlreiche Risiken: überforderte Akteure, Alleingänge statt Kooperationen oder andauernde Zersiedelung. Andererseits bieten sie auch Chancen. Angesichts der komplexen Anforderungen und des wachsenden Problemdrucks,

könnte die interkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung Aufwind erhalten. Zur Bewältigung raumplanerischer Herausforderungen wäre dies wünschenswert, da so Ressourcen und Wissen gepoolt und Lücken überwunden werden können.¹¹

Auch auf kantonaler Ebene ist der Handlungsbedarf erkannt. In seiner Stellungnahme zum Vorstoss KR Gloor vom 14. Januar 2020¹², schreibt der Regierungsrat, dass ohne zusätzliche substanzielle sowie auch finanzielle Unterstützung, viele Gemeinden nicht oder nur teilweise in der Lage sein werden, die neuen Aufgaben zu bewältigen.

Wie diese Unterstützung im Detail aussehen wird, wird Gegenstand der angelaufenen Diskussion zwischen Gemeinden und Kanton sein. Dabei soll gemäss Stellungnahme des Regierungsrats u.a. geprüft werden, ob mit dem Einsatz eines Mehrjahresprogramms die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden kann.

3.1.4 Strategische Erschliessung neuer Räume (BJD4)

a) Ausgangslage

Entstehen neue besiedelte Räume in Einwohnergemeinden wie «Green Communities» oder neue Ortsteile, welche Zentrumsfunktionen wahrnehmen wollen (z.B. das ehemalige Fabrikgelände Attisholz), stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit der Finanzierung einer allfälligen (strategischen) Erschliessung. Eine entsprechende vorgängige Klärung der zukünftigen Erschliessungssituation beeinflusst massgeblich die Attraktivität des Projekts und reduziert Planungsunsicherheiten. In der Regel entstehen diese neuen Wohnräume auf kommunaler Ebene. Diese verfügen aber möglicherweise über zu wenig Kompetenzen und Mittel, um das Projekt raumplanerisch und erschliessungstechnisch anzustossen.

b) Entflechtungspotenzial

Der Kanton könnte bei vielversprechenden Arbeits- oder Wohnraum-Projekten, mit potenziell überkommunalen Auswirkungen auf den Verkehr (Öffentlicher Verkehr und Individualverkehr), eine aktivere Rolle einnehmen und (kleinere) Einwohnergemeinden so in einer frühen Phase entlasten. Traditionell und von Gesetzes wegen hat der Kanton eine passive Haltung und schaltet sich erst ein, wenn eine konkrete Nachfrage entsteht. So wird der Kanton beispielsweise im öffentlichen Verkehr erst mal zurückhaltend sein, bevor nicht ein entsprechender Bedarf manifestiert wird.

Die Erschliessung neuer Arbeits- oder Wohnräume mithilfe des öffentlichen Verkehrs ist für die ÖV-Gesetzesrevision auf dem Radar. Somit ist hier der Handlungsbedarf begrenzt, da dieser bereits erkannt wurde (Stichwort: «lernende Organisation»).

¹¹ Beispiele für eine fruchtbare Zusammenarbeit finden sich etwa im Bezirk Gäu oder auch bei der regionalen Arbeitszonenbewirtschaftung.

¹² Regierungsratsbeschluss Nr. 2020/66 vom 14. Januar 2020.

c) **Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton hätte Mehrausgaben zu tätigen. Diese wären entweder supplementär zu den Gemeindeausgaben oder würden zu einer Entlastung der Einwohnergemeinden führen.

d) **Chancen und Risiken**

Der Kanton Solothurn bräuchte konkrete Gefässe und Strategien, welcher Arbeits- und Wohnraum in welchem Umfang gefördert werden sollte, um proaktiv und sinnvoll dessen Erschliessung planen zu können. Aktuell werden grössere Überbauungen mit dem Amt für Raumplanung besprochen und es wird eine Nachfrage antizipiert. Hier könnte somit angesetzt werden.

Ausserdem hat es durchaus eine gewisse Berechtigung, dass sich der Kanton erst bei einer konkreten Nachfrage an die Gestaltung des Erschliessungsangebot macht. Die Planung der Erschliessung ist aufwendig und Steuergelder müssen dafür aufgewendet werden.

3.2 Departement für Bildung und Kultur (DBK)

3.2.1 Kantonalisierung der Volksschule (DBK1)

a) Ausgangslage

Die solothurnische Volksschule umfasst 11 Schuljahre: zwei Jahre Kindergarten, 6 Jahre Primarschule, 3 Jahre Sekundarstufe I (Sek I). Die Volksschule ist eine Verbundaufgabe von Kanton und Einwohnergemeinden.

Der Kanton ist dabei zuständig für die Inhalte und den Rahmen wie die Lehrpläne und Lektionentafeln, den Rahmen für die Qualitätssicherung, die Schulaufsicht sowie die Leistungsvereinbarungen mit den Schulträgern. Er regelt die personalrechtlichen Belange sowie die Löhne. Der Kanton beteiligt sich mit Beiträgen an den Besoldungskosten für den Unterricht und an den Schulleitungen mit Pauschalbeiträgen. Die Einwohnergemeinden errichten und führen die Schulen allein oder zusammen mit anderen Gemeinden. Dafür können sie Schulkreise (i.d.R. als Zweckverbände) bilden. Weiter stellen sie die Infrastruktur zur Verfügung und übernehmen die Kosten für die Lehrmittel und Apparate. Ausserdem werden die Löhne von den Einwohnergemeinden bezahlt. Die Steuerung der Schule wird durch den Gemeinderat (bzw. den Vorstand des Zweckverbands bei Kreisschulen) übernommen. Er stellt als kommunale Aufsichtsbehörde die strategische Ebene des jeweiligen Schulträgers dar. Operativ wird die Schule durch die Schulleitung geführt, Sie trägt die Ergebnis- und Personalverantwortung und stellt das Lehrpersonal ein.

59 Schulen werden durch eine Gemeinde und 27 durch einen Schulkreis/Zweckverband geführt. Die Sek I ist – mit wenigen Ausnahmen – regional organisiert. Sie hat drei Anforderungsniveaus, die dreijährigen Sek B (Basisanforderungen) und Sek E (erweiterte Anforderungen) sowie die zweijährige Sek P (Progymnasium; Vorbereitung aufs vierjährige Gymnasium).¹³

b) Entflechtungspotenzial

Im Rahmen einer Kantonalisierung der Volksschule wäre der Kanton zusätzlich zuständig für die Führung und Steuerung der einzelnen Schulen, die Löhne der Lehrpersonen sowie die Infrastruktur, Lehrmittel und Apparate (**Variante 1: vollständige Kantonalisierung DBK1-1**). Neben einer umfassenden Kantonalisierung sind Möglichkeiten einer Teil-Kantonalisierung anzudenken:

- **Variante 2 (Sekundarschule DBK1-2):** Es wird nicht die gesamte Volksschule, sondern lediglich die Sek I kantonalisiert.
- **Variante 3 (ohne Infrastruktur DBK1-3):** Die Einwohnergemeinden bleiben Infrastrukturbetreiberinnen und sorgen auf eigene Kosten für die Bereitstellung und den Unterhalt von Infrastruktur wie Schulraum und Sportstätten.
- **Variante 4 (ohne Schulleitung DBK1-4):** Die Einwohnergemeinden nehmen nach wie vor einige oder alle Schulleitungs-, Verwaltungs- sowie die Unterhalts- und Betriebsaufgaben gemäss Variante 3 wahr.

c) Finanzielle Auswirkungen

Aktuell sind die Nettoaufwendungen im Bildungsbereich des Kantons auf einem ähnlichen Niveau wie diejenigen der Einwohnergemeinden. Im Jahr 2017 lag der Nettoaufwand aller Einwohnergemeinden bei 380 Mio. CHF, der Kanton wendete 428 Mio. CHF netto auf. Der Kanton unterstützt dabei die Volksschulen der Einwohnergemeinden mit Schülerpauschalen im Umfang von rund 100 Mio. Franken. Umgekehrt beteiligen sich Einwohnergemeinden – voraussichtlich bis Ende Schuljahr 2021 – mit Schulgeld an der Sonderpädagogik im Umfang von rund 20 Mio. CHF im Jahr.¹⁴

Die Volksschule verursacht bei den Einwohnergemeinden Lehrerbesoldungs-, Betriebs- und Gebäudekosten (vgl. Abbildung 3-3). Je nachdem wie die Entflechtung realisiert wird, kommt es zu einer (umfangreichen) finanziellen Verschiebung dieser Kosten an den Kanton oder nicht.

- Die Kantonalisierung der ganzen Volksschule (11 Schuljahre; Variante 1) oder der Sekundarstufe I (3 Schuljahre; Variante 2) könnten ohne finanzielle Verschiebung erfolgen,

¹³ Die Sek P an den Standorten Olten und Solothurn werden durch die jeweiligen Kantonsschulen (Schulträger ist der Kanton) geführt.

¹⁴ Ab August 2022 werden sich die Gemeinden nicht mehr an der Sonderpädagogik beteiligen. Dies führt zu einer Verschiebung von jährlich 20 Mio. CHF (im ersten Jahr 2022 8 Mio. CHF).

indem Einwohnergemeinden über Schülerpauschalen an den Bildungsausgaben des Kantons für die Volksschule beteiligt werden. Das aktuelle System würde so also umgekehrt. Alternativ wäre eine Steuerbelastungsverschiebung in Betracht zu ziehen.

- Ohne einen solchen Abgeltungsmechanismus würde der Kanton bei einer vollständigen Kantonalisierung der Volksschule ein Leistungsfeld mit einem Umfang von zirka 0.5 Mrd. CHF übernehmen. Bei einer Übernahme der Sekundarstufe I (Sek I) wäre ebenfalls mit einer erheblichen Belastung des Kantons respektive Entlastung der Einwohnergemeinden zu rechnen. Fürs Jahr 2008 wurden Mehrkosten von rund 110 Mio. CHF geschätzt.¹⁵ Auf die erhebliche Kostenverschiebung müsste mit einer Anpassung der Kantons- und Gemeindesteuerfüsse reagiert werden oder der Kanton anderweitig in der Globalbilanz (Saldo Betrachtung) kompensiert werden.
- Die Finanzierung weiterer Möglichkeiten der Teil-Kantonalisierung kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Sinnvollerweise ist der Aufgabenträger zeitgleich Finanzierungsträger. Bleiben die Einwohnergemeinden beispielsweise Infrastrukturbetreiberinnen, finanzieren sie ihre Infrastruktur weiterhin selbst, könnten dafür aber auch Miete verlangen.

¹⁵ Ecoplan (2011), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO). Teilprojekt 2: Bildung. S. 47.

Abbildung 3-3: Aufwand und Ertrag der Einwohnergemeinden für die Volksschule 2017

Konto	Primarstufe	Sekundarstufe I	Musikschulen	Schulliegschaften	Tagesbetreuung	Volksschule, übrige	Total
Aufwand	187'729'331	147'026'072	19'786'420	71'495'679	1'934'767	29'621'455	457'593'724
Personalaufwand	149'777'861	26'903'559	14'094'173	16'852'623	987'123	13'638'031	222'253'369
Sach- und übriger Betriebsaufwand	8'810'024	2'748'774	498'121	21'469'844	385'015	5'254'318	39'166'096
Abschreibungen							
Verwaltungsvermögen	166'510	683'746	-	15'317'456	40'073	599'238	16'807'023
Finanzaufwand	-	6'387	-	-	-	-	6'387
Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	-	-	9'037	-	-	31'283	40'320
Transferaufwand	9'079'834	112'248'656	3'637'879	731'365	381'810	4'025'303	130'104'847
Ausserordentlicher Aufwand	214'593	24'605	-	13'801'114	-	350'145	14'390'457
Interne Verrechnungen	19'680'509	4'410'345	1'547'212	3'323'279	140'746	5'723'137	34'825'228
Ertrag	60'469'462	20'102'368	9'220'308	12'058'938	743'446	9'255'223	111'849'746
Regalien und Konzessionen	-	-	-	1'861	-	-	1'861
Entgelte	401'164	183'048	3'062'574	760'664	620'116	281'790	5'309'356
Verschiedene Erträge	-	-	3'093	27'811	-	34'565	65'469
Finanzertrag	123'600	341'331	-	7'010'621	-	1'331	7'476'883
Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	831	-	-	9'781	3'236	-	13'847
Transferertrag	57'494'697	19'335'989	5'947'059	2'071'291	120'095	7'135'219	92'104'350
Ausserordentlicher Ertrag	-	-	-	847'213	-	6'804	854'017
Interne Verrechnungen	2'449'169	242'000	207'582	1'329'696	-	1'795'515	6'023'963
Nettoaufwand	127'259'869	126'923'704	10'566'112	59'436'741	1'191'321	20'366'232	345'743'979

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus den laufenden Rechnungen des Jahres 2017 der Solothurnischen Einwohnergemeinden, aufbereitet durch das AGEM.

d) Chancen und Risiken

Es gibt diverse Gründe, welche für eine Kantonalisierung der Volksschule sprechen, z.B.:

- Die Organisation der Volksschule mit Zweckverbänden und interkommunalen Schulkreisen ist kompliziert.
- Die Lehrpersonen sind dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) des Kantons Solothurn unterstellt. Somit bestimmen Organe des Kantons die Anstellungsbedingungen und die Besoldung, welche die Einwohnergemeinden ihren Lehrpersonen zu zahlen hat (vgl. Kapitel 3.2.1).
- Eine Harmonisierung zwischen den einzelnen lokal geführten Schulen ist einfacher umzusetzen. Daraus folgend sind die Grundvoraussetzungen – welche den Schülerinnen und Schüler mitgegeben werden – eher auf einem ähnlicheren Niveau. Dies ist im Besonderen beim Übertritt von der Sek I in die Sek II von Relevanz.
- Nach dem finanzwissenschaftlichen Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung möglichst in Übereinstimmung zu bringen. Der Kanton kann insbesondere auf der strategischen Ebene viel entscheiden, z.B. die Anstellungsbedingungen.

Es gibt jedoch auch Risiken und Nachteile einer Kantonalisierung der Volksschule:

- Das neue System mit Schülerpauschalen des Kantons an die Einwohnergemeinden sowie der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden funktioniert gut und geniesst Akzeptanz. Ein erneuter Systemwechsel ist mit grossem Aufwand und Kosten verbunden, bringt neue Unsicherheiten mit sich und würde sich über Jahre erstrecken.
- Mit 86 Schulträgern und unzähligen Schulhäusern ist die Volksschule, infrastrukturell und geografisch, bürgernah ausgerichtet. Somit erscheint eine kommunale Lösung plausibel.
- Bestrebungen zu einer Teil-Kantonalisierung, z.B. die Kantonalisierung der Sekundarstufe I, sind bis anhin gescheitert. Somit wird die komplette Kantonalisierung der Volksschule grosse Hürden im politischen Entscheidungsprozess zu bewältigen haben.
- Der Bildungsbereich macht heute nahezu 40% der Nettoaufwände der Einwohnergemeinden und somit einen bedeutenden Teil ihrer Aufgaben aus. Übernimmt der Kanton die Volksschule ohne entsprechenden Abgeltungsmechanismus mit Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden, würde also ein wichtiger Teil ihrer Aufgaben und somit ihrer Bedeutung wegfallen.
- Für den Kanton wäre es vermutlich nicht stemmbar, die gesamte Infrastruktur der Gemeinden zu übernehmen. Die Einwohnergemeinden haben hier auch eine gewisse Verhandlungsmacht, da sie dem Kanton ihre Infrastruktur zu ihren Konditionen anbieten können. Zu prüfen wäre entsprechend auch eine Mietlösung.

Je nachdem, welche Variante der (Teil-)Kantonalisierung gewählt wird und wie die Aufgaben- und Finanzierungsteilung danach aussehen würde (z.B. Übernahme der Kosten oder Schülerpauschalen), gibt es andere Chancen und Risiken.

- Variante 1 (vollständige Kantonalisierung DBK1-1)

Chancen

- Vgl. oben genannte Chancen.

Risiken

- Vgl. oben genannte Risiken.

- Variante 2 (Sekundarstufe I (Sek I) DBK1-2):

Chancen

- Da die Sek I spezialisierter bildet, wäre diese Teil-Kantonalisierung vermutlich politisch besser zu rechtfertigen als eine vollumfängliche Kantonalisierung.
- Die Teil-Kantonalisierung sollte technisch grundsätzlich möglich sein. Als Fallbeispiel kann die Kantonalisierung der Sek I im Kanton Basel-Landschaft dienen.

Risiken

- Im Zusammenhang mit dem NFA wurde diese Option bereits diskutiert und man hat sich schliesslich explizit dagegen entschieden.
- Regionen würden durch die Teil-Kantonalisierung geschwächt. Dies zeigte sich bei der Neudefinierung der Sek I-Kreise. Die Sek I trägt zur Standortattraktivität bei.
- Politische Mehrheiten zu finden wäre schwierig. Das hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, z.B. beim NFA SO.

- Aktuell dürfen die Kantonsschulen in Solothurn und Olten ein Progymnasium anbieten. Somit ist ein kleiner Teil der Sekundarschule (Sek P in Solothurn bzw. Olten) bereits kantonalisiert. Es gibt jedoch Stimmen, die dieses System grundsätzlich hinterfragen.
- Variante 3 (ohne Infrastruktur DBK1-3):
 - Chancen*
 - Diese Option ist vielversprechender als eine vollumfängliche Kantonalisierung, da es für den Kanton kaum stemmbar ist, die gesamte Schulinfrastruktur der Einwohnergemeinden zu übernehmen.
 - Risiken*
 - Einwohnergemeinden dürften es als Nachteil betrachten, wenn sie in den Bereichen, welche der Kanton übernimmt, an Entscheidungskompetenz und Mitsprachemöglichkeiten verlieren.
- Variante 4 (ohne Schulleitung DBK1-4): Einwohnergemeinden nehmen nach wie vor gewisse Schulleitungs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Betriebsaufgaben wahr.
 - Hier ist es schwierig, eine Einschätzung abzugeben, da die Chancen und Risiken abhängig von der konkreten Ausgestaltung sind. Dieser Vorstellung stellt nur eine Halblösung dar, verursacht neue Schnittstellen und Abgrenzungsfragen und dürfte zu einer komplexen Ausgestaltung führen.

Die oben diskutierten Chancen und Risiken sind aufgrund der zahlreichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Optionen nicht abschliessend und vielmehr exemplarisch. Varianten der Teil-Kantonalisierung können mithilfe der Punkte im nachfolgenden Kasten auf Chancen und Risiken geprüft werden.

Die verschiedenen Varianten der Kantonalisierung können entlang der folgenden Punkte evaluiert werden:

- **Sicherheit der Finanzierung:** Übernimmt der Kanton die Finanzierung, gibt es keine Abhängigkeit von der Finanzlage einiger Gemeinden. Allerdings ist der Kanton allenfalls seinerseits hohem Spardruck ausgesetzt.
- **Transparenz:** Wird die Volksschule aus einer Hand finanziert, ist dies übersichtlich.
- **Fiskalische Äquivalenz:** Idealerweise ist der Finanzierungsträger der Leistungsträger. Dies ist bei der Bewertung von Varianten zu berücksichtigen.
- **Vollzugstauglichkeit und -aufwand:** Bei einer Zentralisierung, bzw. Kantonalisierung werden Strukturen vereinfacht und es ist grundsätzlich mit einem geringeren Vollzugsaufwand zu rechnen. Ein Trägerschaftswechsel ist allerdings mit erheblichem Aufwand verbunden und es ist mit einem sehr langwierigen Prozess zu rechnen. Ausserdem müsste eine umfassende Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden in der Globalbilanz ausgeglichen werden.
- **Vermeidung von Fehlanreizen:** Allfällige Fehlanreize der Subventionen des Kantons an die Volksschule der Einwohnergemeinden könnten durch eine Kantonalisierung wegfallen.
- **Solidarität:** Eine Zentralisierung bewirkt, dass Risiken der Kostendynamik zwischen weniger Akteuren geteilt werden. Eine Solidarhaftung entfällt gewissermassen.

- **Steuerbarkeit, Flexibilität:** Mit einer Zentralisierung werden Steuerbarkeit und Flexibilität durch eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse beim Kanton erhöht.

3.2.2 Geltung Gesamtarbeitsvertrag für Volksschullehrpersonen (DBK2)

a) Ausgangslage

Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) mit den Anstellungsbedingungen für Volksschullehrpersonen wurde vom Kanton¹⁶ sozialpartnerschaftlich mit den Arbeitnehmerverbänden ausgehandelt. Die Einwohnergemeinden sind die Arbeitgeberinnen und somit für die Ausrichtung der Lehrerbesehung zuständig.

Die Einwohnergemeinden fühlen sich durch den aktuellen GAV eingeschränkt und sehen ihn als Kostentreiber. Nach Einschätzung der Einwohnergemeinden laufen verschiedene GAV-Projekte, welche gewisse Grundwerte des GAV in Frage stellen. Eine weitere Problematik und ein vertragliches Fehlkonstrukt aus Sicht Gemeinde ist, dass Einwohnergemeinden nicht als Vertragspartner im GAV aufgeführt sind. Weiter wird vom VSEG gewünscht, dass in der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) die Vertretung, welche die Interessen der Einwohnergemeinden bzw. Schulträger vertritt, personell durch den Schulleiterverband (VSL-SO) verstärkt wird.

b) Entflechtungspotenzial

Die aktuelle Situation widerspricht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz «Wer zahlt, bezieht». Um der fiskalischen Äquivalenz gerecht(er) zu werden, gibt es vier Möglichkeiten der Entflechtung:

- **Kanton als Anstellungs- und Besoldungsbehörde (DBK2-1):** Der Kanton stellt die Lehrpersonen beim Kanton an und übernimmt die Ausrichtung der Lehrerbesehung.¹⁷
- **Lehrpersonen als Gemeindeangestellte ohne GAV (DBK2-2):** Die Volksschullehrpersonen werden aus der GAV-Regelung herausgelöst und die Einwohnergemeinden können so ihre Dienstverhältnisse frei gestalten. Eine gewisse Harmonisierung zwischen den Einwohnergemeinden könnte durch Richtlinien des LSO und VSL-SO erreicht werden.
- **Verstärkung der Mitsprachemöglichkeiten der Einwohnergemeinden in der GAVKO (DBK2-3):** Die Mitsprache der Einwohnergemeinden als Arbeitgeberin bei den Anstellungsbedingungen wird verstärkt, indem beispielsweise die VSL-SO einen Sitz in der GAVKO erhält.¹⁸

¹⁶ Der GAV ist grundsätzlich Gegenstand des Personalamts des Finanzdepartements. Da jedoch im Besonderen der GAV für Lehrpersonen wiederholt in der Kritik stand, besteht hier eine Schnittstelle zum Departement für Bildung und Kultur.

¹⁷ Dies hätte zur Folge, dass Lehrpersonen als Kantonsangestellte nicht mehr im Kantonsrat sein dürften.

¹⁸ Von den 7 Arbeitgebervertretungen in der GAVKO gibt es eine Gemeindevertretung durch den VSEG.

- **GAV speziell für Lehrpersonen (DBK2-4):** Aktuell stützt sich der GAV der Lehrpersonen auf den allgemeinen Teil sowie einen Spezialteil, der nur für Lehrpersonen erstellt worden ist. Der allgemeine Teil ist dabei stark auf Personen der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet und passt somit zum Teil nur bedingt zu den Ansprüchen der Lehrpersonen. Damit könnten die Bedürfnisse der Einwohnergemeinden bezüglich der Anstellungsbedingungen ihrer Angestellten einfacher abgeholt und umgesetzt werden.

c) Finanzielle Auswirkungen

- Kanton als Anstellungs- und Besoldungsbehörde:
 - Wird die Ausrichtung der Lehrerbesoldung vom Kanton übernommen, findet eine Verschiebung erheblichen Umfangs statt. Im Jahr 2017 gaben die Einwohnergemeinden 163 Mio. CHF für die Lehrerbesoldung aus (vgl. Abbildung 3-4). Dies widerspiegelt jedoch nicht den durch den Kanton zu übernehmenden Betrag. Der Kanton beteiligt sich mit Schülerpauschalen an den Kosten der Volksschule. Die kantonalen Beiträge an die Bildungsausgaben der Einwohnergemeinden belaufen sich auf rund 100 Mio. CHF. Somit ist zu erwarten, dass der Kanton einen Mehraufwand von rund 60 Mio. CHF (netto) bei einer Übernahme der Lehrerbesoldung hinnehmen müsste.
 - Wie oben erwähnt, könnte diese Option allerdings auch ohne eine finanzielle Verschiebung erfolgen, indem sich Kanton und Einwohnergemeinden wie bis anhin an der Lehrerbesoldung beteiligen. Das Schülerpauschalen-Modell würde also bestehen bleiben, aber der Finanzierungsfluss umgekehrt werden.
- Lehrpersonen als Gemeindeangestellte ohne GAV:
 - Die finanziellen Auswirkungen sind schwierig einzuschätzen. Sie sind abhängig davon, inwiefern sich der Kanton nach wie vor mit Schülerpauschalen beteiligt. Technisch sollte es möglich sein, dass das System bestehen bleibt, da die Schülerpauschalen unabhängig von den individuellen Besoldungskosten einer Lehrperson sind.
 - Durch den erhöhten Spielraum der Einwohnergemeinden in der Lohngestaltung ihrer Lehrpersonen ist mit finanziellen Minder- oder Mehraufwänden bei den Einwohnergemeinden zu rechnen.
- Verstärkung der Mitsprachemöglichkeiten der Einwohnergemeinden in der GAVKO:
 - Es ist unklar, ob diese Option finanzielle Auswirkungen hat.
- GAV speziell für Lehrpersonen:
 - Es ist unklar, ob diese Option finanzielle Auswirkungen hat.

Abbildung 3-4: Lohnaufwand für Lehrpersonen der Volksschule durch die Einwohnergemeinden 2017

Bezeichnung	Funktionales Konto	Lohnaufwand 2017 (Artenkonto 3020) in Mio. CHF
TOTAL		162.6
Primarstufe	211/212	138.5
Kindergarten	2110	25.8
Kreiskindergarten	2116	963.0
Primarschule	2120	100.1
Kleinklassen / Spezielle Förderung	2121	3.0
Werken	2122	4.1
Regionale Schulkooperationen	2126	4.5
Sekundarstufe I	213	24.1
Sekundarstufe	2130	17.4
Hauswirtschaft	2131	1.2
Werken	2132	0.3
Kreisschule	2136	5.2

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus den laufenden Rechnungen des Jahres 2017 der Solothurnischen Einwohnergemeinden, aufbereitet durch das AGEM.

d) Chancen und Risiken

- Kanton als Anstellungs- und Besoldungsbehörde: Dass der Kanton die gesamte Lehrerbesehung der Volksschule übernimmt, ist wegen der finanziellen Tragweite nur dann realistisch, wenn zeitgleich ein entsprechender finanzieller Ausgleichsmechanismus (z.B. Änderung Kostenverteiler, Steuerbelastungsverschiebung) zwischen den beiden Gebietskörperschaften gefunden werden kann.
- Lehrpersonen als Gemeindeangestellte ohne GAV: Diese Option ist kaum umzusetzen. Aus Arbeitnehmersicht bietet dies kaum einen Mehrwert und ist eher nachteilig. Somit würde sich der LSO vermutlich auch dagegenstellen. Zudem sind die Solothurner Lehrpersonen der PK-SO angeschlossen, dies könnte sich ohne GAV auch ändern. Des Weiteren hätte der Kanton einen gewissen Druck aufgrund des freien Lehrpersonenmarktes, auch den Schulmarkt zu liberalisieren und den Schülerinnen und Schülern des Kantons Solothurn freie Schulwahl zu gewähren. Insgesamt dürfte die Schulqualität im Kanton Solothurn darunter leiden.
- Verstärkung der Mitsprachemöglichkeiten der Einwohnergemeinden in der GAVKO: Diese Möglichkeit wäre umsetzbar, indem mehr Gemeindevertretende eine ordentliche Einsitznahme hätten, wenn es um den speziellen Teil der Lehrpersonen geht. Mehr Gemeindevertretende im allgemeinen Teil sind hingegen nicht sinnvoll.
- GAV speziell für Lehrpersonen: Aufgrund des starren, auf Angestellte der Verwaltung ausgelegten GAV, wäre ein GAV speziell für Lehrpersonen eine Möglichkeit, den Bedürfnissen

der Lehrpersonen besser gerecht zu werden. Da jedoch auch das Spital- und Pflegepersonal oder etwa die Polizei sowohl am allgemeinen wie auch einem spezifischen GAV angehängt sind, stellt sich die Frage, ob eine Sonderregelung nur für Lehrpersonen umsetzbar wäre.

3.2.3 Verwendungszweck der Schülerpauschalen (DBK3)

a) Ausgangslage

Der Kanton unterstützt die Einwohnergemeinden bei der Finanzierung der Volksschule. Seit 2016 mit dem FILAG EG erfolgt dies mithilfe von einheitlichen Schülerpauschalen. Gemäss § 13^{ter} Abs. 1^{bis} der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz bestimmt der Regierungsrat die Bruttopauschalen bzw. Bruttowerte pro Schulart für die Grund- und Lektionenpauschalen sowie Wertzuschüsse. Primär handelt es sich um einen Beitrag an die Besoldungskosten der Lehrpersonen.

b) Entflechtungspotenzial

Der Verwendungszweck der Schülerpauschalen, welche die Einwohnergemeinden vom Kanton erhalten, wird primär für die Lehrerbesoldung verwendet. In anderen Kantonen haben die Einwohnergemeinden vielfältigere Möglichkeiten, Schülerpauschalen einzusetzen, so z.B. im Kanton Aargau. Dort wird auf das Schuljahr 20/21 hin, die heute antragsbasierte Ressourcierung der Volksschulen durch ein System mit Schülerpauschalen abgelöst. Bisher kannte der Kanton Aargau neun verschiedene Kategorien, in denen Ressourcen beantragt und kategoriengebunden verwendet werden konnten. Neu haben die Volksschulen mehr Flexibilität bei der Verwendung der Ressourcen. Der Kanton gibt nach wie vor die Leitplanken vor, aber die Schulen entscheiden selbständig, wie sie mit den verfügbaren Ressourcen ein sachgerechtes, wirkungsvolles Bildungsangebot gemäss Schulgesetz gestalten. Im Zentrum stehen dabei stets die maximale pädagogische Wirkung der Ressourcen sowie die Wahrung der Bildungsrechte aller Schülerinnen und Schüler.

Entsprechend könnte auch der Katalog möglicher Verwendungen der Schülerpauschale im Kanton Solothurn ausgeweitet werden, z.B. um folgende Aspekte:

- Lohnkosten, welche in einem weiteren Sinn dem Zweck dienen, z.B. für pädagogische Verantwortliche
- Beiträge für Lehrmittel, z.B. Computer
- Weiterbildungen der Lehrpersonen

Von Seiten des kantonalen Volksschulamtes wird eine solche Ausweitung als zielführendste und zukunftssträchtigste Variante im Rahmen von Entflechtungen bei der Volksschule erachtet.

c) Finanzielle Auswirkungen

Unter der Annahme, dass das Volumen der entrichteten Pauschalen gleich bleibt, sind keine finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

d) Chancen und Risiken

Mit dem aktuellen System hat der Kanton eine gewisse Transparenz, wofür das zur Verfügung gestellte Geld eingesetzt wird, da genau definiert ist, wofür die Einwohnergemeinden die Schülerpauschalen einsetzen dürfen.

Wird der Verwendungszweck der Schülerpauschalen geöffnet, haben die Einwohnergemeinden mehr Entscheidungskompetenzen und können verstärkt nach ihren Vorstellungen mit ihrem Budget wirtschaften. Die Tatsache, dass die Lehrpersonen am GAV angeschlossen sind, wirkt zudem der Gefahr entgegen, dass die Einwohnergemeinden die Löhne der Lehrpersonen drücken würden, um das so eingesparte Geld anderweitig einsetzen zu können. Allerdings könnten die Einwohnergemeinden in beschränktem Rahmen über die Steuerung der Klassengrössen, d.h. der Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Klasse, die Ressourcierung der Lehrpersonen nach unten optimieren.

3.2.4 Kantonalisierung von Museen (DBK4)**a) Ausgangslage**

Im Kanton Solothurn gehören die meisten Museen den Einwohnergemeinden. Das Museum Altes Zeughaus in der Stadt Solothurn war bis 2017 eine Dienststelle innerhalb einer Abteilung des Amtes für Kultur und Sport des Kantons und mittlerweile besteht eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

b) Entflechtungspotenzial

Im Kanton Solothurn gibt es drei Kunstmuseen: Solothurn, Grenchen und Olten. Die Kantonalisierung der drei Kunstmuseen in Solothurn, Grenchen und Olten würde einige Vorteile mit sich bringen. Es könnten so beispielweise Veranstaltungen und Ausstellungen thematisch und zeitlich abgestimmt werden. Des Weiteren könnten durch die Zentralisierung Synergien genutzt werden, wie eine gemeinsame Planung, ein gemeinsames Marketing oder ein gemeinsames Ticketing. Der Kanton Aargau hat als vielversprechendes «Musterbeispiel» eine vergleichbare Idee umgesetzt.

c) **Finanzielle Auswirkungen**

Würden die drei Kunstmuseen kantonalisiert, so würden die Städte Solothurn, Grenchen¹⁹ und Olten entlastet, der Kanton belastet. Der Kanton würde beispielsweise die Gebäudeinfrastruktur von den Gemeinden übernehmen. Sofern betreffend Entflechtung ein Handlungsbedarf erkannt wird, müssten die Kosten im Rahmen einer Detailstudie abgeschätzt werden. Zu prüfen wären ebenfalls Auswirkungen auf den Zentrumslastenausgleich im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs.

d) **Chancen und Risiken**

Durch eine Kantonalisierung können standortübergreifende Bereiche wie Leitung, Sammlung, Marketing, Kundendienst, planerische Aufgaben der Kunstvermittlung oder die Koordination der Museumsaufsichten personell zusammengelegt werden. So können Synergieeffekte genutzt werden.

Problematisch an einer Zentralisierung ist, dass die Präsenz des Leitungsgremiums an den einzelnen Standorten fehlt und dass standortgebundene Arbeiten nicht effizient ausgeführt werden. Um dem entgegenzuwirken kann beispielsweise eine Matrixorganisation mit Bereichsteams und zentralisierten Querschnittsbereichen eingesetzt werden.

3.3 **Finanzdepartement (FD)**

3.3.1 **Einheitsbezug Steuern (FD1)**

a) **Ausgangslage**

Im Kanton Solothurn werden Steuern von den Einwohner- und vom Kanton separat bezogen. Zwei Stellen müssen folglich entgolten werden. Zwischen den Einwohner- und Kirchgemeinden besteht zudem i.d.R. der sogenannte Einheitsbezug. Das heisst, die Einwohnergemeinden ziehen die Kirchgemeindesteuern stellvertretend für die Kirchgemeinden ein.

Das KSTA sieht in seiner Planung die Durchführung des Pilotprojekts «Einheitsbezug» vor. Dieses hat zum Ziel, die Bedingungen für den Einheitsbezug sowie die technische Umsetzung gemeinsam mit einer Pilotgemeinde zu erarbeiten. Gemäss Auskunft des KSTA gibt es derzeit noch keine offizielle Pilotgemeinde, aber verschiedene Gemeinden hätten ihr Interesse angemeldet. Der Kanton hat bislang noch keine Bedingungen definiert und wird die Projektplanung (Konzept) voraussichtlich 2021 in Angriff nehmen. Die Realisierung mit der Pilotgemeinde ist für 2022 geplant.

Demgegenüber gibt es Stimmen, welche sich eine Kommunalisierung des Steuerbezuges wünschen, und auch vorsehen, dass die Gemeinde die Steuern für den Kanton mit einzieht.

¹⁹ Wobei es zu beachten gilt, dass das Kunsthaus Grenchen als private Stiftung organisiert ist. Die Stadt Grenchen zahlt dort also lediglich jährliche Standortbeiträge. Die restliche Finanzierung müsste vertieft geklärt werden.

b) Entflechtungspotenzial

Werden Steuern nicht doppelt (kommunal und kantonal) bezogen, entfällt eine Doppelspurigkeit und der Prozess des Steuerbezuges wird effizienter. Grundsätzlich gibt es zwei Stossrichtungen:

- **Variante 1 (FD1-1), Kantonalisierung des Steuerbezugs / Einheitsbezug:** In Richtung Kantonalisierung wurde mit der Vorbereitung des Pilotprojekts bereits der erste Schritt gemacht. Das KSTA erarbeitet im 2021 das Konzept. Die Realisierung mit der Pilotgemeinde ist für 2022 geplant. Falls das Pilotprojekt gelingt, soll die Einführung des Einheitssteuerbezugs auf freiwilliger Basis erfolgen. Dieser Prozess könnte allenfalls forciert werden, indem gesetzlich festgehalten wird, dass Steuern vom Kanton bezogen werden.
- **Variante 2 (FD1-2), Kommunalisierung des Steuerbezugs / Einheitsbezug durch Einwohnergemeinden:** In diesem Fall würden die 109 Einwohnergemeinden ihre Steuern plus diejenigen des Kantons beziehen. Auch diese Lösung ist im Grundsatz bürgerfreundlich, aber es ist doch davon auszugehen, dass diese Lösung weniger effizient ist. Zudem wäre noch zu klären, ob die Kompetenzen des Bezugs der Bundessteuern an die Gemeinden delegiert werden kann.

c) Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Kantonalisierung des Steuerbezugs erfolgt eine finanzielle Lastenverschiebung von Einwohnergemeinden zu Kanton für den administrativen Mehraufwand. Aus Bürgersicht ist der Einheitsbezug jedoch die effizientere Lösung, da nur eine Steuerbehörde die Abwicklung durchführt. Die finanzielle Bedeutung dieser Lastenverschiebung ist noch im Rahmen der Pilotstudie abzuschätzen.

Bei einer Kommunalisierung des Steuerbezugs wäre zwar ebenfalls der Einheitsbezug gegeben, allerdings erfolgte dieser Bezug im Grundsatz durch jede Gemeinde. Ob das erforderliche Knowhow effizient eingesetzt werden kann, ist fraglich.

d) Chancen und Risiken

Ein Einheitssteuerbezug ist aus finanzieller und auch aus praktikabler Sicht bürgerfreundlicher. Dass der Einheitsbezug in diesem Falle von der kantonalen Steuerbehörde und nicht von den Einwohnergemeinden vollzogen wird, erscheint angesichts der grossen Zahl der Gemeinden und dem damit erforderlichen Knowhow naheliegend. Die Vorteile des Einheitsbezugs liegen darin, dass der Steuerbezug über alle Gemeinwesen und Steuerhoheiten (auch die Bundessteuer) koordiniert erfolgt, für die Steuerzahler übersichtlicher ist und sie nur noch einen Ansprechpartner haben. Es ist zu erwarten, dass sich der Aufwand, auf Seiten der Verwaltung und auf Seiten der Steuerzahlenden, reduzieren lässt. Gemäss KSTA gilt dies vor allem für jene Fälle, in denen der Steuerbezug nicht rund läuft, insbesondere für das Rechtsinkasso, für Zahlungserleichterungen und Erlass. Das KSTA verfügt über entsprechendes Fachpersonal und einen Rechtsdienst.

Gegnerinnen und Gegner eines Einheitsbezuges fürchten, dass durch den Verlust an Bürger-
nähe, der Steuerbezug erschwert wird. Die Steuerzahlenden werden unzuverlässiger und
wenn der Kanton mahnt, habe das eine abstraktere und anonymere Wirkung, als wenn die
Gemeinde mahnt, welche aufgrund der lokalen Nähe mehr Verbindlichkeit schafft. Eine Zent-
ralisierung des Steuerbezugs kann von den Gemeinden zudem als Autonomieverlust und Be-
deutungsverlust gesehen werden. Mit dem Wegfall des Steuerinkassos in den Gemeinden
werden dort Arbeitsplätze verloren gehen, die im KSTA nur zu einem kleinen Teil kompensiert
werden.

3.3.2 Inventurbeamte / Amtschreiberei (FD2)

a) Ausgangslage

Nach jedem Todesfall muss, wenn der Verstorbene Vermögen hinterlassen hat, ein Inventar
aufgenommen werden. Diese Inventuraufnahme erfolgt durch den Gemeindepräsidenten, in
welchem der Erblasser seinen letzten Wohnsitz hatte. Die Einwohnergemeinde kann dabei die
Befugnisse des Gemeindepräsidenten an einen Inventurbeamten übertragen.

Nach erfolgter Inventuraufnahme hat der Inventurbeamte oder der Gemeindepräsident, das
Erbenverzeichnis, das Inventar mit Schätzung sowie ein Protokoll dem Amtschreiber zu über-
mitteln.

b) Entflechtungspotenzial

Einige Einwohnergemeinden haben Mühe, das Amt des Inventurbeamten zu besetzen. Der
Kanton bzw. die Amtschreiberei übernimmt in solchen Fällen die Arbeit des Inventurbeamten.
Möglicherweise wäre es zielführend, wenn die kantonalen Amtschreibereien generell das In-
ventar von Verstorbenen aufnehmen.

c) Finanzielle Auswirkungen

Es handelt sich lediglich um eine Aufgabenverschiebung. Die Kosten der Inventuraufnahme
und der Schätzung fallen gemäss § 60 ff. der Inventarisations-Verordnung zu Lasten der Er-
bengemeinschaft. Es ist davon auszugehen, dass sich dies auch bei einer Kantonalisierung
nicht ändert.

d) Chancen und Risiken

Die Risiken sind begrenzt, da die Kosten für die Inventuraufnahme der Erbengemeinschaft
übertragen werden. Zudem scheinen die Gemeinden nicht besonders interessiert an diesem
Amt zu sein. Eine Kantonalisierung dieser Aufgabe birgt die Chance, dass die Einwohnerge-
meinden nicht mehr die Mühe auf sich nehmen müssen, das Amt des Inventurbeamten zu
besetzen. Die sechs Amtschreibereien können diese Aufgabe routinierter übernehmen.

3.4 Departement des Innern / Soziales (DDI)

Grundsätzlich stellt sich bei den nachfolgend dargelegten Leistungsfeldern im Sozialbereich die Frage, welche Tätigkeiten vom Kanton und welche von den Gemeinden übernommen werden sollten und wie sich die Gemeinden für gewisse Aufgaben strukturieren sollten. Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass zur Erledigung dieser Aufgaben – dem Zweck entsprechend – eine vorhandene oder errichtete vierte Ebene erforderlich ist.

Aktuell bestehen die im Rahmen des Sozialgesetzes definierten Sozialregionen im Kanton Solothurn. Diese 13 Regionen weisen einen durchschnittlichen Perimeter von knapp 20'000 Einwohnern auf. Neben dem Status quo mit der heutigen Verteilung der Leistungsfelder und der heutigen Umsetzung gibt es drei grundsätzlich unterschiedliche Stossrichtungen in der Sozialpolitik.

- **Stärkung der kommunalen Verantwortung:** Eine Stärkung der kommunalen Verantwortung steht aktuell auf der politischen Agenda. Die Einwohnergemeinden wollen nicht primär eine (verstärkte) Zusammenlegung, sondern die Steuerung und Lenkung der kommunalen Leistungsfelder übernehmen. Hierbei ist der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden dabei, mittels Revision des Sozialgesetzes ein neues Gremium auf Gemeindeebene zu schaffen. Dieses kommunale Gremium würde die Verantwortung über die zugewiesenen Leistungsfelder vollständig übernehmen, die Leistungsfelder steuern, die Revision durchführen, die geltenden Regeln bestimmen und Massnahmen ergreifen. Der Kanton bleibt Rechtsmittelinstanz im Einzelfall.
- **Weiterentwicklung (Konzentration) von Sozialregionen hin zu regionalen Versorgungsstrukturen:** Eine Stossrichtung liegt in der verstärkten Zusammenarbeit und in der stärkeren Zusammenlegung der Sozialregionen. Denkbar sind Sozialzentren, die in den 5 Amteien angesiedelt sind. Eine solche Lösung wäre beispielsweise vergleichbar mit den CMS (centres médico-sociaux) im Kanton Wallis. Neben der Übernahme der heutigen Leistungsfelder würde eine solche Lösung auch ermöglichen, dass beispielsweise der Kindes- und Erwachsenenschutz von den Gemeinden geführt wird. In einer Konzentration auf wenige Standorte besteht auch die Möglichkeit, Aufgabenfelder wie Alimentenbevorschussung, KESB, Mütter-Väter-Beratung, Schuldenberatung etc. seitens dieser Sozialzentren zu übernehmen.
- **Kantonalisierung:** Eine alternative Lösung ist die Kantonalisierung gewisser Leistungsfelder. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Kantonalisierung beispielsweise der Sozialhilfe eine grosse Verschiebung darstellt, die auf eine andere Art kompensiert werden müsste.

3.4.1 Organisation Pflege und Alter (DDI1)

a) Ausgangslage

Das ASO und der VSEG sind im Gespräch hinsichtlich einer organisatorischen Neugestaltung des Bereichs Alter und Pflege. Die Gemeinden beanspruchen mit der finanziellen Verantwortung für den Bereich Alter auch die Steuerung. Der VSEG hat sich zum Ziel gesetzt, dass seine Sozialregionen die Planung, Steuerung und Umsetzung übernehmen. Dem ASO bleibt die Aufsichtsfunktion und die Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Gleichbehandlung.

b) Entflechtungspotenzial

Mit einer allfälligen Umsetzung der Steuerung und Planung bei den Gemeinden und der Aufsichtsfunktion beim Kanton ist die finanzielle Äquivalenz umgesetzt. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, dass auf Stufe Sozialregionen die erforderliche Expertise für die Planung und Steuerung des Leistungsfelds Pflege und Alter zur Verfügung steht.

Drei Varianten sind denkbar:

- **Variante 1 (DDI1-1): Stärkung der kommunalen Verantwortung mit den heutigen Sozialregionen:** Die Planung und Steuerung des Bereichs Pflege und Alter wird über die 13 Sozialregionen umgesetzt, da mit den Sozialregionen bereits eine Struktur bereit steht. Ein gemeinsames Gremium auf der vierten Ebene, bestehend aus Gemeindevertretern, übernimmt die Planung und Steuerung der 13 Sozialregionen. Damit können die Gemeinden im Bereich Pflege und Alter im Rahmen der bestehenden Sozialregionen die vollständige Verantwortung übernehmen.
- **Variante 2 (DDI1-2): Weiterentwicklung (Konzentration) von Sozialregionen hin zu regionalen Versorgungsstrukturen:** Die Sozialregionen werden zu grösseren Einheiten zusammengefasst; z.B. als Sozialzentren im Perimeter der fünf Amteien. Dies ermöglicht eine einfachere Koordination zwischen den Sozialzentren, bedarf weniger Führungskräfte und ermöglicht es dem Kanton, sich auf die Aufsichtsaufgabe zu konzentrieren.
- **Variante 3 (DDI1-3): Kantonalisierung:** Grundsätzlich ist eine Kantonalisierung des Bereichs Pflege und Alter denkbar. Damit würde das Paket aus Spitex, Pflegefinanzierung und EL AHV, welches seit Anfang 2018 vollumfänglich bei den Gemeinden angesiedelt worden ist, wieder kantonalisiert.

c) Finanzielle Auswirkungen

Es ist zu erwarten, dass der Kanton Einsparungen bei der administrativen Tätigkeit der Planung und Steuerung bei den Varianten 1 und 2 erzielen kann. Diese werden jedoch beschränkt sein; es ist davon auszugehen, dass der Kanton grössere Einsparungen in der Variante 1 erzielt, bei welcher er auch die Aufsicht abgeben würde.

Bei den Gemeinden ist mit einem erhöhten administrativen Aufwand zu rechnen (Koordination zwischen den 13 Sozialregionen bzw. bei 5 Sozialzentren). Die Einwohnergemeinden werden einen gewissen Aufwand bei der Errichtung des erforderlichen Gremiums in Variante 1 haben. Hingegen erhoffen sich die Einwohnergemeinden mit der Planung und Steuerung durch ihre Sozialregionen eine Effizienzsteigerung im Angebot und eine Reduktion der Kosten im Leistungsfeld Alter. Das Ausmass dieser potenziellen Finanzeffekte ist nicht abschätzbar.

d) Chancen und Risiken

Die Neuorganisation im Altersbereich gibt den Einwohnergemeinden die Möglichkeit, die Planung und Steuerung und damit die Gesamtverantwortung (Variante 1) zu übernehmen. Die Gemeinden werden in dieser Variante darlegen können, dass sie die Planung effizient durchführen. In erfolgreichen Fall besteht die Möglichkeit, Synergien zu erzielen.

Mittelfristig werden die Gemeinden prüfen müssen, ob der gewählte Perimeter mit den 13 Sozialregionen effektiv geeignet ist, die Aufgabe zu erfüllen, oder ob sich nicht ein Perimeter, der sich beispielsweise nach den Amteien richtet, allenfalls besser geeignet ist.

3.4.2 Aufgabenverteilung im Kindes- und Erwachsenenschutz (DDI2)

a) Ausgangslage

Die Abklärungen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz werden von den Sozialregionen wahrgenommen, d.h. auf kommunaler Ebene. Dies entspricht der Regelung nach Sozialgesetz. «Die Einwohnergemeinden erbringen die ihnen zugewiesenen Aufgaben [...] des Kindes- und Erwachsenenschutzes in Sozialregionen.» (§ 27 Abs. 1). «Die Sozialregion führt einen Sozialdienst, der im Einzelfall die Entscheidungsgrundlagen für [...] die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes liefert.» (§ 29 Abs. 1).

b) Entflechtungspotenzial

Mit der Entflechtung im Bereich EL AHV/IV hat der Kanton auch die Platzierungskosten übernommen. Die KESB und die Platzierungskosten sind somit kantonal; die Abklärungen werden hingegen nach wie vor von den Einwohnergemeinden getragen, obwohl es sich nun um ein kantonal zu finanzierendes Leistungsfeld handelt.

Grundsätzlich stehen neben dem Status quo zwei Varianten zur Diskussion:

- **Variante 1 (DDI2-1), Kindes- und Erwachsenenschutz als kantonale Aufgabe und Abgeltung der Sozialregionen im Mandat für die Abklärungen:** Der Kindes- und Erwachsenenschutz ist heute eine Verbundaufgabe. Die Abklärung und die entsprechenden Kosten werden heute gemäss Sozialgesetz durch die Sozialregionen geleistet bzw. übernommen. Andere Kantone mit kantonalen KESB, wie z.B. der Kanton Bern, sind im Grundsatz zuständig für die Abklärung und gelten den Gemeinden bzw. den von den Gemeinden geführten Sozialdienste die Kosten ab, da diese die Abklärungen im Mandat übernehmen.

Eine solche Anpassung hätte zur Folge, dass der Verbundcharakter des Kindes- und Erwachsenenschutzes wegfällt.

- **Variante 2 (DDI2-2), Kommunalisierung der KESB und damit Übernahme des Leistungsfelds:** Eine Kommunalisierung der KESB ist auf Grund der Erfahrungen in anderen Kantonen und der Tatsache, dass die Gemeinden auch verwandte Felder wie die Sozialhilfe führen, gut denkbar. Allerdings macht – nach heutiger Erfahrung und gemäss Empfehlungen der KOKES – eine Kommunalisierung nur Sinn, wenn sich die Gemeinden in einem grösseren Perimeter als die heutigen Sozialregionen gruppieren. Die bereits erwähnte Variante von Sozialzentren gemäss dem Perimeter Amteien wäre eine mögliche Variante.

Eine Kommunalisierung der KESB würde jedoch möglicherweise auch eine Übernahme der Platzierungen und Platzierungskosten nach sich ziehen. Diese Aufgabe hat der Kanton mit der Neugestaltung der EL AHV und EL IV im Jahr 2020 übernommen.

c) Finanzielle Auswirkungen

Bei der Kantonalisierung würde ein Teil der Kosten der polyvalenten Sozialregionen für die Abklärungen auf den Kanton übertragen und die Sozialregionen würden ihre Tätigkeit im Mandat des Kantons ausüben. Der Kanton wird somit mit Mehrkosten belastet. Es ist davon auszugehen, dass dies zu Mehrbelastungen von rund 10 Mio. CHF führt.

Eine Verschiebung der KESB und die daraus nachliegende Übernahme der Platzierungskosten würde ein Volumen von rund 30-35 Mio. CHF vom Kanton zu den Gemeinden bedeuten (4.8 Mio. CHF für die Kosten der KESB, 25-30 Mio. CHF für die Übernahme der Platzierungskosten).

d) Chancen und Risiken

Eine Kommunalisierung der KESB führt grundsätzlich zu einem Kompetenzzuwachs für die Einwohnergemeinden. Mit der Volksschule, der Sozialhilfe und dem Bereich Pflege und Alter sind heute drei wichtige Akteure in der Prävention und im frühzeitigen Erkennen insbesondere von Kindes- und Erwachsenenschutzfällen in kommunaler Kompetenz. Aus diesem Gesichtspunkt wäre eine Kommunalisierung der KESB zielführend.

Es ist aber einerseits fraglich, ob die Gemeinden bereit sind, die KESB und allenfalls auch die Platzierungen zu übernehmen. Die KESB ist nicht nur vom Aufwand her eine Herausforderung, sondern insbesondere auch hinsichtlich der Aufgabenstellung und der Reputation in der Gesellschaft.

Andererseits wird es herausfordernd, die Abgeltung für die KESB-Abklärungen umzusetzen. Zum einen ist diese Arbeitsteilung heute im Sozialgesetz als Verbundaufgabe verankert, zum anderen ist es anspruchsvoll, einen gut begründbaren Abgeltungsmechanismus zwischen Sozialregionen und Einwohnergemeinden zu finden. Dieser kann wegen der möglichen Fehlreize nicht nach Aufwand sein; Pauschalwerte (in Stunden) festzulegen, ist jedoch ebenfalls problematisch.

Die Variante, dass der Kanton die KESB übernimmt und die Abklärungen selber durchführt, ist hingegen ineffizient. Dies würde zu einer Doppelspurigkeit führen, der Kanton macht Abklärungen im Kindes- und Erwachsenenschutz, die Sozialregionen in der Existenzsicherung (Sozialhilfe). Zudem würde eine solche Lösung die Sozialregionen schwächen. Schliesslich könnte eine Kantonalisierung der KESB auch dazu führen, dass der Kanton die heutige Regionalisierung der KESB-Behörden hinterfragt.

3.4.3 Asyl und Integration (DDI3)

a) Ausgangslage

Im Bereich Asyl und Integration sind sämtliche drei Staatsebenen – Bund, Kanton und Gemeinden – involviert. Mit der Übergabe der Verantwortung an Kanton und Gemeinden ist zunächst der Kanton und dann die Gemeinden zuständig (§ 155 Sozialgesetz).

- Der Kanton nimmt vom Bund zugewiesene asyl- und schutzsuchende Personen in regionalen Asylzentren auf. Er ist zuständig für die Erstaufnahme und die Erstversorgung. Er verteilt die zugewiesenen asyl- und schutzsuchenden Personen gleichmässig auf die Gemeinden.
- Nach rund 3-4 Monaten nehmen die Einwohnergemeinden die vom Kanton zugewiesenen asyl- und schutzsuchenden Personen auf. Sie betreuen und unterstützen asyl- und schutzsuchende Personen und sorgen für die Integration und den sozialen Anschluss.

b) Entflechtungspotenzial

Es gilt zu prüfen, ob die heutige Trennlinie zwischen Kanton und Gemeinden richtig gesetzt ist. Insbesondere stellt sich die Frage, ob eine andere Triage gemacht werden müsste. Personengruppen ohne Perspektive, hier bleiben zu dürfen, müssten eher in kantonaler Obhut verbleiben, während bei Personengruppen mit der Perspektive, bleiben zu dürfen, rasch in kommunale Verantwortung übergeben werden sollten. In der dörflichen Gemeinschaft werden die asyl- und schutzsuchenden Personen integriert. Kleinere Gemeinden bedürfen möglicherweise hierbei mehr Unterstützung.

c) Finanzielle Auswirkungen

Es ist zu erwarten, dass eine Verschiebung der Tätigkeiten zu einer Mehrbelastung für den Kanton führen wird. Das Ausmass hängt letztlich von einer alternativen Aufgabengestaltung ab, es ist aber davon auszugehen, dass die Mehrbelastung sich in Grenzen hält, insbesondere wenn die Zahl der integrationsbedürftigen Menschen nicht allzu stark ansteigt.

Die Gemeinden ihrerseits argumentieren, dass sie – wenn sie zuständig für die Integration sind – heute zu wenige Mittel aus der Integrationspauschale des Bundes erhalten.

d) Chancen und Risiken

Eine optimierte Aufgabenteilung im Bereich Asyl und Integration ist für Kanton wie Gemeinden zweckmässig. Der Kanton vermag aufgrund seiner Strukturen Integrationsarbeit leisten, auch was die arbeitsmarktliche Integration betrifft. Diese Unterstützung ist wichtig, die Integration muss aber letztlich auf der kommunalen Ebene erfolgen.

Während die finanzielle Auswirkung dieser Optimierung begrenzt bleibt, ist die Wirkung und damit die Relevanz beträchtlich. Es dient der Akzeptanz, wenn der Kanton in der Integrations-tätigkeit eine Vorarbeit leistet.

3.4.4 Sozialhilfe (DDI4)

a) Ausgangslage

Die Sozialhilfe ist heute im Kanton Solothurn ein kommunales Leistungsfeld. Verwandte Tätigkeiten wie die Arbeit der RAV oder der IV, welche beide ebenfalls die Menschen in ihren Institutionen in den Arbeitsmarkt vermitteln wollen, sind kantonal organisiert. Es gibt in der Schweiz – insbesondere in der Westschweiz – Kantone, welche die Sozialhilfe kantonal organisiert haben. Im Kanton Solothurn ist die Verantwortung für die Sozialhilfe heute auf 13 Sozialregionen verteilt.

b) Entflechtungspotenzial

Es gilt zu prüfen, ob die Sozialhilfe – im Gegensatz zu heute – kantonalisiert werden oder der kommunale Weg noch konsequenter beschritten werden sollte. Wir untersuchen nachfolgend drei Varianten:

- **Variante 1 (DDI4-1), Stärkung der kommunalen Verantwortung:** Die Gemeinden haben sich mit den Sozialregionen in der Sozialhilfe stark professionalisiert und ein spezifisches Knowhow aufgebaut. Zwischen den Gemeinden gibt es – in der Sozialhilfe wie in den anderen Leistungsfeldern – einen Lastenausgleich. Die Gemeinden sind aktuell dabei, ein kommunales Gremium zu konstituieren, das die Strategie bestimmen soll, die Kontrolle übernimmt und Sanktionen spricht. Grundsätzlich würde eine solche Weiterführung mit einer Stärkung der Verantwortung aus einer staatspolitischen und ordnungspolitischen Sicht Sinn machen. Die Gemeinden müssten sicherstellen, dass die entsprechenden Regelungen bestimmt sind und ein Gremium mit der entsprechenden Kompetenz besteht.
- **Variante 2 (DDI4-2), Weiterentwicklung (Konzentration) von Sozialregionen hin zu regionalen Versorgungsstrukturen:** Bei der Weiterentwicklung der Sozialregionen stellt sich die Frage, ob der Perimeter der heute bestehenden Amteien nicht für eine solche Aufgabe prädestiniert wäre. Ähnlich wie im bereits erwähnten Kanton Wallis, wo es 5 CMS (centres médico-sociaux) gibt, gäbe es dann 5 Sozialzentren, welche in einem Perimeter von durchschnittlich etwa 50'000 Einwohnern die Sozialhilfe umsetzen würden. Dies würde einerseits eine gewisse weiterführende Professionalisierung ermöglichen und andererseits einen geringeren Overhead ermöglichen (5 statt 13 Führungen).

- **Variante 3 (DDI4-3), Kantonalisierung der Sozialhilfe:** Im Falle einer Kantonalisierung würde eine bessere Abstimmung verschiedener Systeme – Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit und IV – ermöglicht werden und es käme zu weniger Friktionen zwischen den Systemen als heute. Allerdings hätte eine Kantonalisierung zur Folge, dass eine finanztechnische Verschiebung erforderlich wäre (z.B. eine Steuerbelastungsverschiebung).

c) **Finanzielle Auswirkungen**

Wie erwähnt, hätte eine Kantonalisierung der Sozialhilfe eine grosse finanzielle Auswirkung. Die Existenzsicherung (ohne die Platzierungen, welche heute durch den Kanton finanziert werden) machen rund 75 Mio. Franken pro Jahr aus. Diese Verschiebung wäre ein Mehrfaches im Vergleich zu den Verschiebungen in den letzten Jahren.

Bei einer Fortführung der Kommunalisierung werden zusätzliche Kosten auf die Gemeinden wegen der Errichtung der erforderlichen Strukturen und Gremien entstehen. Inwiefern die Gemeinden in der Sozialhilfe mittelfristig Sozialhilfekosten einsparen können, muss sich erst noch zeigen.

d) **Chancen und Risiken**

Eine Kantonalisierung der Sozialhilfe ist nur denkbar, sofern das System der sozialen Sicherheit von den verschiedenen Akteuren neu überprüft wird. Es müsste geprüft werden, welche Leistungsfelder vom Kanton und welche von den Gemeinden bewirtschaftet werden. Eine mögliche, grundsätzliche Einteilung wäre die Zuordnung nach speziellen Leistungen beim Kanton und generellen, bevölkerungsnahen Leistungen bei den Gemeinden. Allerdings kann die Kantonalisierung der Sozialhilfe nur in einem Abtausch mit einem anderen umfangreichen Leistungsfeld oder mit einer Steuerbelastungsverschiebung erfolgen.

Die Weiterführung der kommunalen Verantwortung in der Sozialhilfe scheint auf den ersten Blick weniger risikobehaftet. Es ist jedoch erforderlich, dass die Gemeinden Strukturen schaffen, um die strategische Führung im Leistungsfeld Sozialhilfe wahrnehmen können. Zudem ist es wichtig, einen sinnvollen regionalen Parameter für die Leistungserbringung zu definieren.

4 Priorisierung der Felder mit Entflechtungspotential

4.1 Beurteilung der Arbeitsgruppe

Die in Kapitel 3 dargelegten Felder mit Entflechtungspotenzial wurden von der Arbeitsgruppe im Rahmen von zwei Sitzungen im Juni 2020 diskutiert und hinsichtlich ihres Handlungsbedarfs priorisiert und in einer weiteren Sitzung vom August 2020 bereinigt. Zur Einordnung der Handlungsfelder und zur Klärung der Frage, welche der rund 30 Varianten bzw. Untervarianten weiterzuverfolgen sind, diente das in Kapitel 2 vorgestellte Raster:

Abbildung 4-1: Raster zur Priorisierung von Aufgabenfeldern



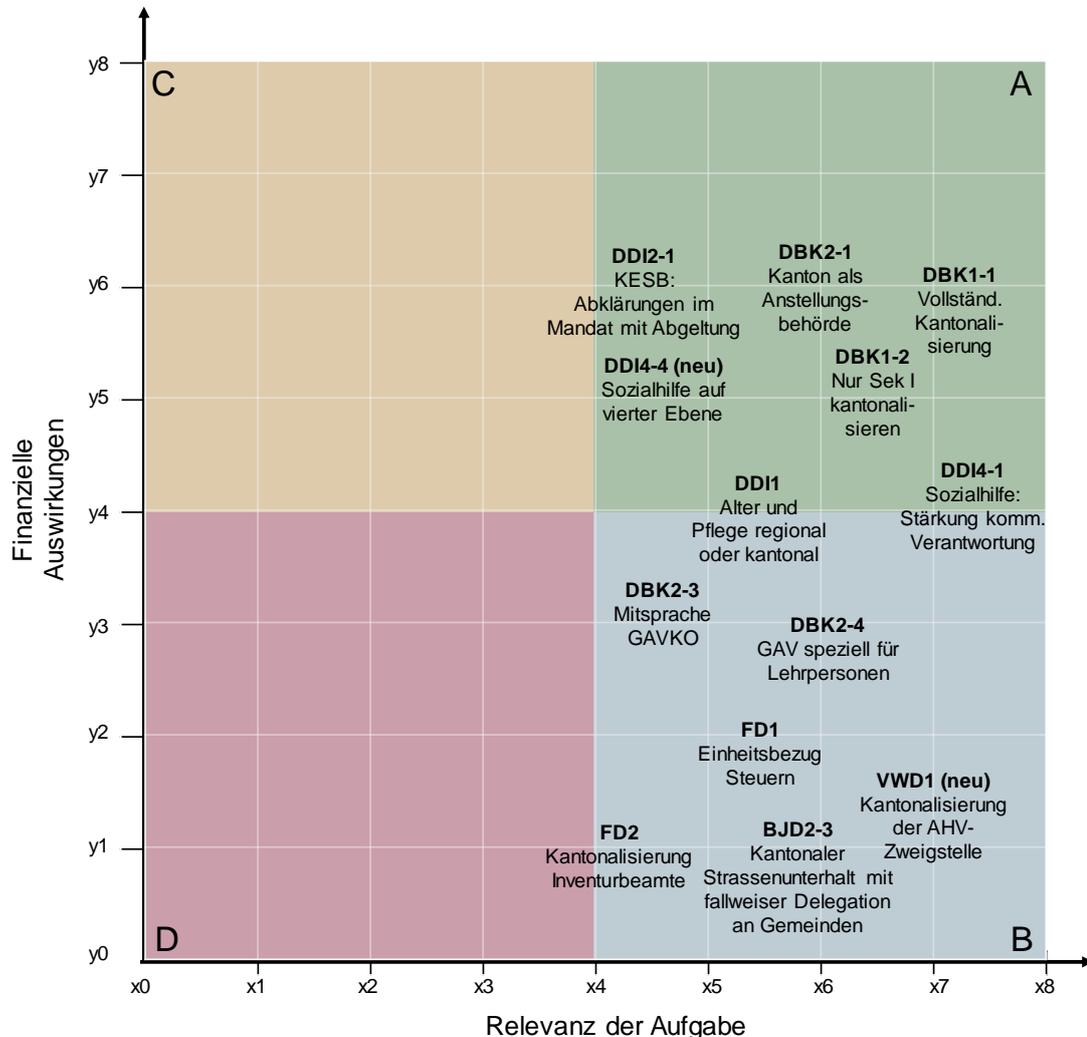
Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Diskussion und Priorisierung wurde die Arbeitsgruppe in zwei Gruppen aufgeteilt, die die Handlungsfelder und Varianten diskutierten und einordneten. Dabei zeigten sich sowohl zwischen den Gruppen wie auch innerhalb der Gruppen teils unterschiedliche Einschätzungen. Das vorliegende Kapitel legt daher zusammenfassend die zentralen Ergebnisse aus den Diskussionen dar.

Abbildung 4-2 stellt eine Synthese der Diskussionsergebnisse und der Priorisierung durch die Arbeitsgruppe dar. Dabei erfolgt lediglich eine Auflistung jener Handlungsfelder, die entweder mit «Handlungsbedarf» respektive «zwingende Prüfung des Handlungsbedarf» eingestuft wurden. Eine Übersicht zur Einordnung der übrigen Handlungsfelder findet sich im Anhang.

Im Folgenden wird kurz erläutert, welche Überlegungen zur Einordnung in der synthetisierten Darstellung geführt haben sowie wo sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig waren und wo es Differenzen gab.

Abbildung 4-2: Einordnung der priorisierten Handlungsfelder durch die Arbeitsgruppe



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der geführten Diskussionen in der Arbeitsgruppe.

a) Bau- und Justizdepartement (BJD)

Die Kostenaufteilung im ÖV bedarf aus Sicht der Arbeitsgruppe keiner grundlegenden Überarbeitung. Insbesondere die Deckelung beim Verteilschlüssel wird nicht als problematisch erachtet. Der aktuelle Verteilschlüssel dürfte auch im neuen ÖV-Gesetz beibehalten werden. Bei einem allfälligen Kostenausgleich gemäss Ergebnis im Bericht Lastenverschiebungsbilanz könnte gegebenenfalls eine Anpassung des ÖV-Schlüssels geprüft werden.

Eine weitere Möglichkeit, allerdings lediglich zur fakultativen Prüfung (vgl. auch Anhang), sieht ein Teil der Arbeitsgruppe in einer Kantonalisierung des ÖV. Dadurch würde jedoch eine neue Schnittstelle zum Ortsverkehr entstehen, den die Gemeinden heute z.T. selbständig organisieren bzw. finanzieren.

Beim **kantonalen Strassenunterhalt** favorisiert die Arbeitsgruppe klar das Modell der fallweisen Aufgabendelegation mit Abgeltung durch den Kanton als weiterzuverfolgende Variante. Bereits heute delegiert der Kanton den Städten gewisse Aufgaben im kantonalen Strassenunterhalt und entschädigt sie dafür. Dieses Modell soll im Ermessen des Amtes für Verkehr und Tiefbau auch auf weitere Einwohnergemeinden ausgedehnt werden, sofern diese über die notwendigen Ressourcen zur Wahrnehmung solcher Aufgaben verfügen.

b) Departement für Bildung und Kultur (DBK)

Viel Potenzial wird im **Bildungsbereich** geortet, wo gleich mehrere prüfungswerte Varianten mit hohen finanziellen Auswirkungen resultierten. Auch hinsichtlich Relevanz werden diese als hoch eingestuft. Bei der Priorisierung, welche Variante am ehesten weiterzuverfolgen ist, gehen die Meinungen indes auseinander: Ein Teil der Diskussionsteilnehmer erachtet die Kantonalisierung der Volksschule als Variante mit hohem Entflechtungspotential, weil sie eine konsequente Zuordnung an einen Verantwortlichkeitsträger verspricht. Andere Mitglieder der Arbeitsgruppe sehen die ausschliessliche Kantonalisierung der Sek I als favorisierte Variante für eine vertiefte Prüfung.

Übereinstimmung herrscht beim GAV für die Lehrerschaft, wo die Arbeitsgruppe einen klaren Handlungsbedarf sieht. Die Gemeinden stören sich insbesondere daran, dass die Lehrpersonen über den vom Kanton verhandelten GAV bessergestellt als die übrigen Gemeindeangestellten sind. Mehrere Varianten zur Verbesserung dieser Situation werden als prüfungswert erachtet, wobei eine gewisse Abhängigkeit zu einer möglichen Kantonalisierung der Volksschule besteht: Bei einer Kantonalisierung der Volksschule würde der Kanton Anstellungs- und Besoldungsbehörde. Bei einer Kantonalisierung der Sek I dürfte es möglicherweise einen separaten GAV für die Lehrpersonen der Unterstufe geben. Die Lehrpersonen der Sekundarstufe I (Sek I) würden als Kantonsangestellten übernommen. Eine stärkere Mitsprache der Einwohnergemeinden in der GAVKO sowie ein spezieller GAV für die Lehrkräfte könnten auch ohne Kantonalisierung der Volksschule weiterverfolgt werden.

Weniger Potenzial besteht im **Kulturbereich**: Hier wird die Relevanz einer Kantonalisierung der städtischen Kunstmuseen weniger hoch eingestuft, wobei ein Teil der Arbeitsgruppe diese Variante zwingend prüfen möchte. Es wird angeregt, dass im Falle einer Betrachtung auch weitere Museen (nicht jedoch die Theaterhäuser) berücksichtigt werden sollten. Im Grundsatz herrscht aber eine gewisse Skepsis, eine Museumsstrategie wie beispielsweise im Kanton Aargau zu erstellen.

c) Finanzdepartement (FD)

Ein kontroverses Ergebnis zeigt sich bei der **Einheitsbesteuerung**, wo in der Arbeitsgruppe insbesondere aus städtischer Sicht eine dezidierte Minderheitenmeinung gegen eine Kantonalisierung des Steuerbezugs vertreten wurde. Während Vertreter aus kleineren Gemeinden einem Einheitsbezug durch den Kanton offen gegenüberstehen, dürfte dies für Vertreter von grösseren Gemeinden keine Option darstellen. Denkbar wäre daher als Kompromiss eine neue Variante einer Kantonalisierung mit Wahlmöglichkeit. Der Kanton würde dann nach wie vor die Kantonssteuer beziehen und zusätzlich die Gemeindesteuer für jene Gemeinden, die sich dafür entscheiden. Der Bezug der Gemeindesteuern würde vom Kanton also als Dienstleistungen für diese Gemeinden angeboten (ein entsprechender Vorstoss ist derzeit im Kantonsrat vorliegend).

Ebenfalls prüfenswert, jedoch von geringerer Relevanz erachtet die Arbeitsgruppe die Kantonalisierung der Inventurbeamten. Eine Kantonalisierung wäre insbesondere dann weiterzuverfolgen, wenn Synergien zu den Amtschreibereien realisiert werden können.

d) Departement des Innern / Soziales (DDI)

Im Bereich Soziales gehen die Einschätzungen auseinander: Insbesondere hinsichtlich der weiteren Zusammenlegung der Sozialregionen werden unterschiedliche Meinungen vertreten. Ein Teil der Arbeitsgruppe erachtet es als wichtig, dass die **Sozialhilfe** weiterhin «vor Ort» erbracht wird und sieht die 13 Sozialregionen als sinnvollen Perimeter. Andere Teilnehmer argumentieren, dass der Ermessensspielraum der Sozialregionen eingeschränkt werden sollte, zugunsten einer verstärkten zentralen Steuerung und einheitlichen Vorgaben. Sie sieht daher eine Struktur mit einer zentralen Anstalt und 13 ausführenden «Agenturen» als zukunftssträchtige Variante. Dieser Anstalt würden die Führung und Steuerung der Sozialhilfe obliegen, während in den 13 Regionen lediglich Geschäftsstellen geführt würden, die Dienstleistungen erbringen. Die Befürworter des Status Quo hinterfragen jedoch die Legitimität einer solchen Struktur. Die Kantonsvertreter stehen einer vierten Ebene in der Sozialhilfe kritisch gegenüber.

Ähnlich könnte auch im Bereich **Pflege und Alter** eine separate Struktur auf der vierten Ebene mit vier *Versorgungsräumen* geschaffen werden. Diese wäre unabhängig von den 13 Sozialregionen, die die Arbeitsgruppe nicht als zweckmässigen Perimeter für Planung und Steuerung im Pflegebettbereich erachtet. So muss z.B. eine flächendeckende Bettenplanung im Heimbereich grossräumiger geplant werden. Neben dieser neu eingebrachten Variante auf der vierten Ebene ist die Beibehaltung der Planung durch den Kanton – mit verbessertem Einbezug und Stimme der Gemeinden – eine prüfenswerte Möglichkeit. Auch hier zeigen sich unterschiedliche Präferenzen in der Arbeitsgruppe.

Beim **Kindes- und Erwachsenenschutz** ist sich die Arbeitsgruppe einig, dass dies eine kantonale Aufgabe ist und auch bleiben sollte. Hingegen wird als zielführend erachtet, dass die Sozialregionen die Abklärungen künftig im Mandat und gegen entsprechende Abgeltung durchführen sollen.

Auch im **Asylbereich** ist man sich einig, dass Personen mit guten Perspektiven rasch in die kommunale Verantwortung übergeben werden sollen. Personen ohne Perspektive sollen dagegen beim Kanton (bzw. Bund) bleiben. Als prüfenswerte Variante wurde seitens der Gemeinden zudem eingebracht, dass der Kanton die Verantwortung und Steuerung für die Integration übernimmt und Leistungsaufträge an die Gemeinden erteilt.

4.2 Zusätzliche Felder mit Entflechtungspotenzial

Von Seiten der VSEG-Geschäftsführung sind zwei weitere Felder mit Entflechtungspotenzial genannt worden. Wir führen diese beiden Felder nachfolgend auf, ohne eine vertiefte Betrachtung mit den kantonalen Stellen oder Institutionen gemacht zu haben.

- **Koordination der IT-Beschaffung von Kanton und Einwohnergemeinden:** Es soll eine zentrale Einkaufsplattform im Amt für Information und Organisation (AIO) geschaffen werden; diese Einrichtung soll Kanton und insbesondere Einwohnergemeinden ermöglichen, gemeinsame Beschaffungen zu tätigen. Der Kanton wird für die Dienstleistungen an den Gemeinden entschädigt. Mit einer erhöhten Koordination in der IT-Beschaffung nimmt letztlich auch der Schnittstellenbedarf zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ab. Allerdings muss aus Sicht VSEG diese Koordination für die Einwohnergemeinden freiwillig bleiben.
- **Kantonalisierung der AHV-Zweigstellen:** Ein weiteres, von den Einwohnergemeinden identifiziertes Themenfeld mit Entflechtungspotenzial sind die AHV-Zweigstellen im Kanton Solothurn. Gemäss VSEG besteht seitens der Einwohnergemeinden respektive Sozialregionen die Bereitschaft, eine vollständige Kantonalisierung dieser Zweigstellen im Kanton Solothurn verstärkt anzugehen. Dies würde aus Sicht des VSEG zu einer Effizienzsteigerung führen.

4.3 Prüfung von Gebietsstrukturen

Aus Sicht der Kantonsvertreter besteht mit Blick auf das in dieser Studie ersichtliche Entflechtungspotenzial ein Bedarf, die heutigen mehrheitlich kleinräumigen Gemeindestrukturen zu überdenken. Dies geschieht mit dem Ziel, das ressourcenmässige Potential der Einwohnergemeinden zur Übernahme von gewichtigen Aufgabenfeldern zu stärken: Es zeigt sich im vorliegenden Bericht, dass «grössere» Aufgabenentflechtungen tendenziell mit einer Zentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen einhergehen sollten, d.h. also entweder durch den Kanton oder aber mit überkommunalen (neuen) Strukturen wahrgenommen werden sollten (siehe auch Vorschläge DBK bzw. DDI, FD).

Die Gemeinden sollten sicherstellen, dass sie in der Lage sind, solche neue Aufgaben zu erfüllen, sei es als einzelne Einwohnergemeinde, sei es in schlanken regionalen Zusammenarbeitsformen oder allenfalls durch Gebietsreformen.

In die Diskussion fliessen auch die Vor- bzw. Nachteile einer sogenannten 4. Staatsebene zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ein. Kritiker dieser 4. Staatsebene befürchten eine

Zunahme der Schnittstellen zu Kanton und Einwohnergemeinden sowie eine fehlende politische Legitimation dieser Ebene. Befürworter sehen in der 4. Ebene eine Möglichkeit, Tätigkeiten auf Gemeindeebene zu bündeln, ohne sie dem Kanton übergeben zu müssen.

Aus einer umgekehrten Optik regt der VSEG an, dass der Kanton seine regionalen Strukturen überprüft, beispielsweise bei den Oberämtern (hierzu gibt es allerdings ein laufendes Projekt) oder allenfalls bei den auch bei den Bezirksstrukturen. Aus Sicht des VSEG besteht hier ebenfalls ein Optimierungspotenzial.

Auf alle Fälle sind die strukturellen Fragen – wie auch in Kapitel 2.3 diskutiert und mit dem Föderalismusstern dargelegt – zentrale Aspekte, die im Rahmen einer Aufgabenentflechtung mit berücksichtigt werden müssen.

5 Anträge seitens der Arbeitsgruppe

Basierend auf der in Kapitel 4 vorgenommenen Priorisierung und der dargestellten Überlegungen lassen sich verschieden Anträge zuhanden des Steuerungsausschusses formulieren. Die Arbeitsgruppe beantragt dem Steuerungsausschuss, dem Regierungsrat folgende Handlungsfelder zur weiteren Prüfung vorzuschlagen:

1. **Kantonalisierung der Volksschule; diese Prüfung umfasst sowohl die Variante der Kantonalisierung der gesamten Volksschule wie die Variante der Kantonalisierung der Sek I**

Es soll geprüft werden, welche Vorteile eine vollständige Kantonalisierung bzw. eine Kantonalisierung der Sek I gegenüber dem heutigen System hätte.

2. **Anpassung der heutigen Anstellungssituation der Lehrerschaft Volksschule**

Es sollen die drei Varianten – Kanton als Anstellungs- und Besoldungsbehörde, stärkere Mitsprache der Einwohnergemeinden in der GAVKO sowie spezieller GAV für die Lehrkräfte – im Zusammenspiel mit den oben erwähnten Varianten zu einer vollständige Kantonalisierung oder einer Kantonalisierung der Sek I analysiert werden.

3. **Delegation Aufgaben im kantonalen Strassenunterhalt an die Gemeinden**

Es ist zu analysieren, ob das heutige bereits funktionierende Modell der Delegation im Strassenunterhalt an die Städte auf weitere Einwohnergemeinden ausgedehnt werden kann.

4. **Kantonaler Einheitsbezug mit Wahlmöglichkeit**

Die Zentralisierung des Steuerbezugs beim Kanton mit Wahlmöglichkeit ist anzugehen. Der Kanton bezieht zusätzlich die Gemeindesteuer für jene Gemeinden, die sich dafür entscheiden. Der Bezug der Gemeindesteuern würde vom Kanton also als abzugeltende Dienstleistungen für diese Gemeinden angeboten.

5. **Kantonalisierung Inventurbeamte**

Weiterzuverfolgen ist auch die Kantonalisierung von Inventurbeamten. Zu prüfen ist insbesondere, ob sich dadurch Synergien in der Schnittstelle zu den Amtschreibereien realisieren lassen.

6. **Verstärkte Regionalisierung in den Bereichen Sozialhilfe und Pflege und Alter**

Der eingeschlagene Weg zu einer verstärkten Regionalisierung in den Bereich Sozialhilfe und Pflege und Alter soll weiter verfolgt werden. Dabei gilt es, verschiedene Modelle zur Umsetzung zu prüfen.

7. Kindes- und Erwachsenenschutz als kantonale Aufgabe belassen mit Abgeltung der Sozialregionen im Mandat für die Abklärungen

Der Kindes- und Erwachsenenschutz soll eine kantonale Aufgabe bleiben; es soll aber geprüft werden, nach welchen Modellen die Sozialregionen (bzw. die kommunalen Strukturen) für die Abklärungen im Mandat des Kantons abgegolten werden.

8. Kanton übernimmt Steuerung der Integration und vergibt abgeltungsberechtigte Leistungsaufträge an die Gemeinden

Es gilt zu prüfen, ob der Kanton die Verantwortung und Steuerung für die Integration übernimmt und Leistungsaufträge an die Gemeinden erteilt und diese entschädigt. Personen ohne Perspektive sollen beim Kanton (bzw. Bund) bleiben und Personen mit guten Perspektiven rasch in die kommunale Verantwortung übergeben werden.

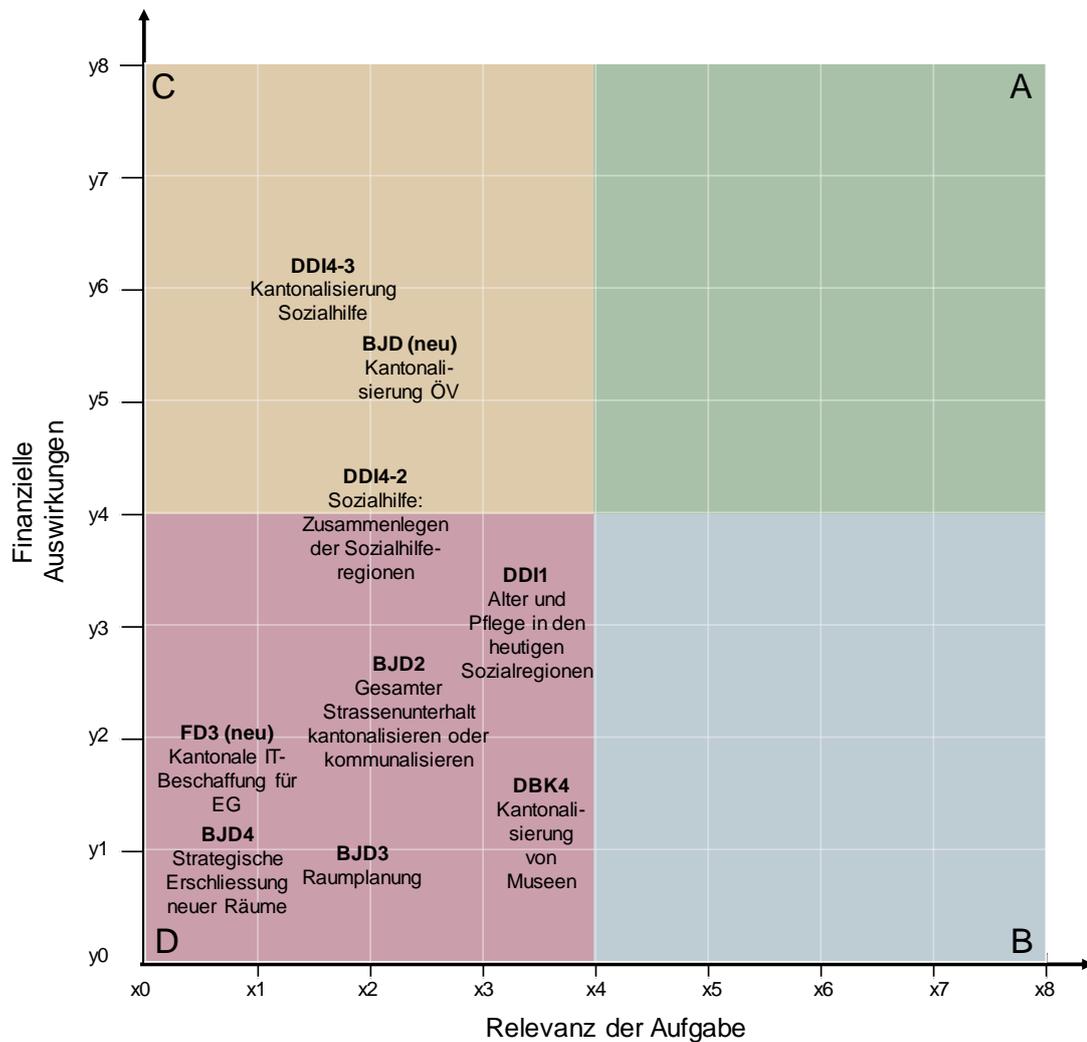
9. Kantonalisierung AHV-Zweigstellen

Die Kantonalisierung der AHV-Zweigstellen soll geprüft werden, insbesondere unter dem Aspekt der zu erwartenden Effizienzsteigerung aufgrund einer zentralisierten Zweigstelle.

Anhang: Übrige Handlungsfelder

Abbildung A-1 zeigt die Handlungsfelder, bei denen die Arbeitsgruppe eine fakultative Prüfung des Handlungsbedarfs bzw. keinen Handlungsbedarf geortet hat.

Abbildung A-1: Handlungsfelder mit fakultativem bzw. ohne Handlungsbedarf



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der geführten Diskussionen in der Arbeitsgruppe.

Folgende Varianten und Untervarianten schieden in der Diskussion vorgängig aus und wurden nicht im Raster eingeordnet:

- Kantonalisierung der Volksschule ohne Schulleitung (DBK1-4)
- Lehrpersonen als Gemeindeangestellte ohne GAV (DBK2-2)
- Öffnung des Verwendungszwecks der Schülerpauschalen (DBK3)
- Kommunalisierung der KESB (DD12-2)