



---

KURZBERICHT – 30.05.2018

---

# **Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung Kanton – Einwohnergemeinden (AFE)**

Theoretische Grundlagen und Zusammenhänge von Aufgaben- und Lastenverschiebungen

Im Auftrag des Amtes für Gemeinden Solothurn

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung Kanton – Einwohnergemeinden (AFE)  
Untertitel: Theoretische Grundlagen und Zusammenhänge von Aufgaben- und Lastenverschiebungen  
Auftraggeber: Amt für Gemeinden Solothurn  
Ort: Bern  
Datum: 30.05.2018

## Begleitgruppe

Thomas Steiner

## Projektteam Ecoplan

Michael Marti

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](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung .....</b>                                                                                        | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Theoretische Überlegungen: Der Föderalismus-Stern .....</b>                                                 | <b>1</b>  |
| 2.1      | Typologie für das Finanzierungs-dreieck .....                                                                  | 2         |
| 2.2      | Typologie für das Strukturdreieck .....                                                                        | 4         |
| <b>3</b> | <b>Beurteilungskriterien: 3 Prinzipien .....</b>                                                               | <b>5</b>  |
| 3.1      | Subsidiarität.....                                                                                             | 5         |
| 3.2      | Fiskalische Äquivalenz .....                                                                                   | 6         |
| 3.3      | Accountability .....                                                                                           | 7         |
| <b>4</b> | <b>Grundsätze für Finanzierung und Aufgabenteilung .....</b>                                                   | <b>8</b>  |
| 4.1      | Ziele.....                                                                                                     | 8         |
| 4.2      | Grundsätze der Finanzierung von Aufgaben .....                                                                 | 8         |
| <b>5</b> | <b>Schlussfolgerungen für die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung Kanton –<br/>Einwohnergemeinden.....</b> | <b>10</b> |
|          | <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                                                              | <b>12</b> |

## 1 Einleitung

Der Kanton Solothurn sieht im Legislaturplan 2017-2021 eine Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung von Kanton und Einwohnergemeinden (AFE) vor. Im Rahmen dieser Überprüfung stellt sich die Frage nach den theoretischen Grundlagen und Zusammenhängen von Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden.

Das vorliegende Papier beschreibt die Zusammenhänge zwischen Aufgaben, Finanzierung und Ausgleich. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es nicht nur um die Bereitstellung und Finanzierung einer Aufgabe geht, sondern auch um strukturelle Fragen hinsichtlich von Legitimation, Entscheidungsprozessen und räumlichen Zusammenhängen. Die Realität der Aufgabenstellungen ist sehr komplex, entsprechend muss bei der Analyse der Finanzierung von Aufgaben durch Kanton und Einwohnergemeinden die räumliche Struktur berücksichtigt werden.

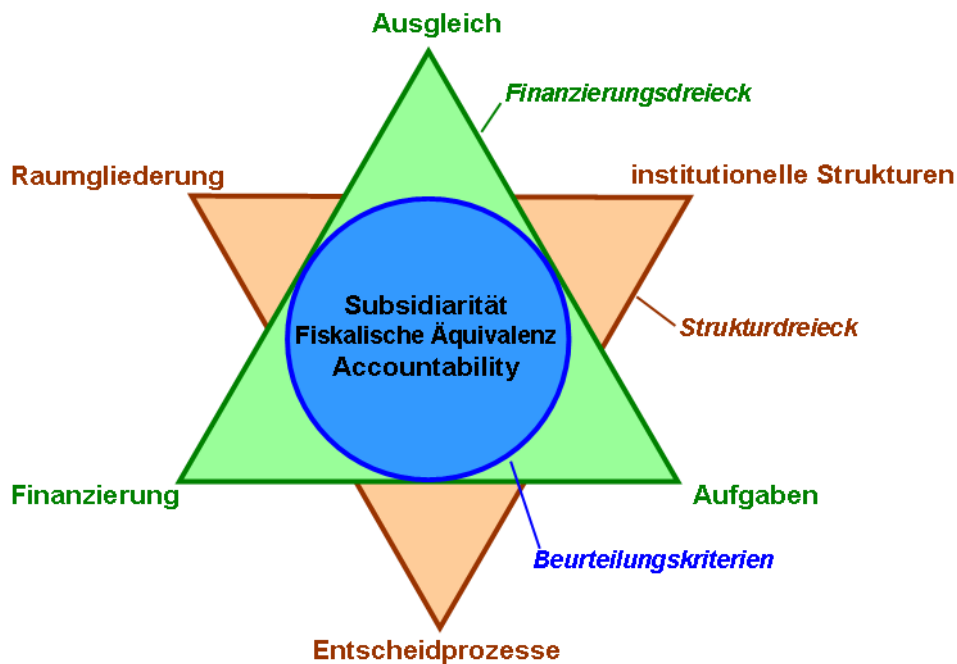
Adressiert werden die Prinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und Accountability sowie die Frage nach Ausgleichsmechanismen und Auswirkungen auf die finanzielle Tragbarkeit von Kanton und Gemeinden.

## 2 Theoretische Überlegungen: Der Föderalismus-Stern

Ein mehrstufig organisierter Staat mit weitgehend je autonomen Körperschaften bedingt eine anspruchsvolle Gesamtsteuerung, damit allen Ansprüchen Rechnung getragen werden kann. Ausgangspunkt der Frage nach der richtigen Steuerung ist stets die Frage, welche **Aufgaben** erfüllt werden sollen und wie sich deren **Finanzierung** darstellt. Um in einem Staat mit einem föderalen Steuersystem zu gewährleisten, dass überall ein gewisser Aufgaben-Standard erfüllt werden kann, muss ein gewisser **Ausgleich** gewährleistet werden. Diese drei Schlüsselemente stellen eine materielle Einheit dar und lassen sich als „**Finanzierungsdreieck**“ (vgl. grünes Dreieck in Abbildung 2-1) darstellen.

Gleichzeitig bedingt eine konsistente staatliche Gesamtsteuerung die Beantwortung der Frage, welche **institutionellen Strukturen** in welchen **Räumen** (Raumgliederung, d.h. Gemeindestrukturen) und mit welchen **Entscheidungsprozessen** ablaufen. Diese drei Elemente stellen eine formelle Einheit dar und lassen sich als „**Strukturdreieck**“ (vgl. braunes Dreieck in Abbildung 2-1) beschreiben.

Abbildung 2-1: Der Föderalismus-Stern: Finanzierungs-dreieck und Struktur-dreieck



Quelle: Ecoplan / advokator afs (2010)

## 2.1 Typologie für das Finanzierungs-dreieck

Für die finanzielle Ebene verwenden wir folgende Typologie:

### a) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Frage in diesem Bereich ist: Welcher Akteur erfüllt welche (Teil-)Aufgaben? Dabei geht es darum, welche Staatsebene(n) verantwortlich ist (sind). Ob die Aufgabe staatlich, privat oder gemischtwirtschaftlich (allenfalls als Public-Private-Partnership PPP) wahrgenommen wird, ist zwar ebenfalls interessant, für die vorliegende Diskussion aber nicht entscheidend.

Die auftretenden Formen von Aufgabenzuteilung lassen sich nach den beteiligten Staatsebenen gliedern.

- Eigene Aufgaben (Kanton oder Gemeinden)
- Verbundaufgaben (Kantone/Gemeinden oder allenfalls auch Aufgaben, bei welchen der Bund beteiligt ist, z.B. Asyl): Diese Verbundaufgaben können gegliedert werden nach der Art und dem Grad der Vorgaben der oberen Staatsebenen, von gering (grobe Zielvorgaben) über mittel (Mindeststandards) bis zu sehr eng (untere Ebene als reines Vollzugsorgan).

**b) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)**

Die zentrale Frage in diesem Bereich ist: Wer finanziert was aus welchen Quellen?

- Nach der Natur der Einnahmen
  - Steuern
  - Kausalabgaben wie Gebühren, evtl. Lenkungsabgaben
  - Beiträge anderer staatlicher Institutionen (Transfers)
- Nach dem Grad der Autonomie in der Einnahmeerhebung:
  - Eigene Einnahmesysteme (z.B. Kantonssteuern)
  - Verbundsysteme (z.B. Gemeindesteuern, die meist als Prozentsatz einer kantonalen Einheitssteuer ausgedrückt werden)
  - Anteile an bestimmten Einnahmen (z.B. Kantonsanteile an der LSVA)
- Nach der Periodizität von Ausgaben, d.h. der Finanzierung von einmaligen Investitionen (Infrastrukturen) oder wiederkehrenden laufenden Ausgaben (Betrieb, Unterhalt usw.)

**c) Ausgleich (Ausgleichsinstrumente)**

Die Frage in diesem Bereich ist: Welche Ausgleichsinstrumente werden eingesetzt?

- Beiträge («Subventionen»)
  - Abgeltungen (für Pflichtaufgaben) oder Finanzhilfen (für freiwillige Aktivitäten)
  - pauschale oder an den Kosten bemessene Beiträge
  - vertikale oder horizontale Beiträge
- Kostenteiler
  - eine Aufgabe wird gemeinsam nach einem bestimmten Schlüssel finanziert, z.B. pro Kopf oder nach Verursacherprinzip (z.B. Abwassermenge)
- Finanz- und Lastenausgleichssysteme i.e.S.
  - Ressourcenausgleich (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmepotenziale, in der Regel der Steuerkraft)
  - Lastenausgleich (Ausgleich von Sonderlasten, im Kanton Solothurn beispielsweise geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich)
  - Kompensation von Spillovers
    - bemessen nach effektiven Spillovers
    - pauschal abgegolten
    - indirekt abgegolten durch Korrekturen in anderen Systemen (z.B. im Ressourcenausgleich durch einen Abzug der Steuerkraft)

## 2.2 Typologie für das Strukturdreieck

### a) Institutionelle Strukturen

- Für die Bewirtschaftung der anfallenden Aufgaben wie auch für die Generierung von Mitteln stehen zunächst einmal die herkömmlichen Strukturen (Gemeinden, Kantone, Bund) zur Verfügung.
- Daneben gibt es aber – infolge des Auseinanderklaffens zwischen historisch abgegrenzten und funktionalen Räumen – immer mehr zusätzliche Strukturen, welche die Aufgabenerfüllung im funktionalen Raum erleichtern sollen (z.B. Zweckverbände und Regionalplanungsgruppen).
- Diese Zusammenarbeitsstrukturen lassen sich nicht in ein einheitliches Schema pressen, man kann jedoch unterscheiden
  - einerseits zwischen **koordinierenden** Zusammenarbeitsstrukturen (Entscheidungszuständigkeiten verbleiben bei den beteiligten Akteuren) **und entscheidbefugten** Zusammenarbeitsstrukturen (Entscheidungszuständigkeiten werden auf eine gemeinsame Struktur übertragen), wobei es unterschiedliche Abstufungen gibt,
  - andererseits zwischen **sektorspezifisch und multifunktional** ausgerichteten Strukturen.
- Grundlage solcher Zusammenarbeitsstrukturen können Verträge sein, es können aber auch juristische Personen des öffentlichen Rechts (Zweckverbände, Körperschaften, Anstalten) oder des Privatrechts (z.B. Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft, etc.) oder gebildet werden.
- Die Zusammenarbeitsstrukturen sind regelmässig horizontal ausgerichtet, d.h. zwischen Gemeinden bzw. zwischen Kantonen. Vertikale strukturierte Verflechtungen bilden demgegenüber die Ausnahme.

### b) Entscheidungsprozesse

Entscheidungsprozesse laufen einerseits im Rahmen der herkömmlichen Strukturen (Kantone, Gemeinden), ab. Um im funktionalen Raum zu einer Entscheidung zu gelangen, bedarf es aber regelmässig des Zusammenwirkens verschiedener Akteure, sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht. So ist es beispielsweise denkbar, dass im Politikbereich Kultur Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen die Zustimmung sowohl des Kantons wie auch verschiedener Gemeinden und/oder einer institutionalisierten Zusammenarbeitsplattform voraussetzen.

Die Analyse muss jeweils nicht nur die Entscheidungsfindung **innerhalb** der einzelnen institutionellen Strukturen (Gemeinden, Kantone, allenfalls Bund), sondern auch das vertikale und horizontale Zusammenspiel **zwischen** den verschiedenen Institutionen umfassen.

Strukturierte Kooperationsformen werden als Beitrag zur Beschleunigung von Prozessen und bei richtiger Ausgestaltung auch zur Gewährleistung demokratischer Mitsprache verstanden. Letztlich ist die «richtige» Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse also ein äusserst wichtiger Aspekt bei der (Neu-)Ordnung der staatlichen Steuerung.

### c) Raumgliederung

- Der Raum ist einerseits aufgrund der historischen Entwicklung vertikal (Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden) und horizontal (Nebeneinander verschiedener Gebietskörperschaften) in **institutionell-territoriale Gebietskörperschaften** gegliedert.
- Andererseits lässt sich der Raum auch nach funktionalen Gesichtspunkten gliedern. Bei dieser Betrachtungsweise können allerdings die Grenzen nicht eindeutig festgelegt werden: Die Ausdehnung des funktionalen Raums kann zunächst je nach Ausgangspunkt der Betrachtung (Aufgabe) unterschiedlich sein; **funktionale Räume** können sich zudem horizontal überschneiden (Bsp: Gemeinde A ist funktional sowohl mit der Stadt B wie auch mit der Gemeinde C verflochten); schliesslich zeichnet sich auch bei den funktionalen Räumen eine vertikale Gliederung ab.<sup>1</sup> Funktionale Räume bzw. Bereiche sind im Kanton Solothurn ausgeprägt verbreitet als Schulkreise, Sozialregionen, Bevölkerungs- und Zivilschutzorganisationen und im ARA-Bereich.
- Den Raum, in dem effektiv Entscheide gefällt werden, bezeichnen wir als **Entscheidungsraum**: Im Idealfall entspricht er dem funktionalen Raum, oftmals fallen aber Entscheide z.B. in einem Gemeindeverband, der kleiner ist als es die funktionalen Verflechtungen erfordern würden.

Bei der Diskussion von Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen ist somit immer zu präzisieren, auf welchen funktionalen Raum sich die Diskussion bezieht, wie dieser Raum institutionell-territorial gegliedert ist und welche Position ihm im Verhältnis zu anderen Räumen zukommt.

## 3 Beurteilungskriterien: 3 Prinzipien

Die Konkretisierung bzw. Umsetzung dieses Föderalismus-Sterns bedarf stets einer politischen Bewertung. Die Diskussion kann indessen versachlicht werden, wenn sie sich an den Grundsätzen der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability orientiert und die Modelle mittels dieser **Beurteilungskriterien** (vgl. blauer Kreis in der Abbildung 2-1) bewertet werden.

### 3.1 Subsidiarität

**Subsidiarität** ist die Frage, ob eine **Aufgabe** im zweckmässigen **Raum** und zudem von der richtigen **institutionellen Struktur** wahrgenommen wird. Zur Subsidiarität ist auch der in der

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. die Ausführungen im Raumkonzept Schweiz (ARE 2008). Eine solche vertikale Gliederung betrifft beispielsweise Metropolitanregionen oder auch die Hauptstadtregion.

NFA verankerte Grundsatz zu zählen, wonach die übergeordnete Staatsebene jeweils die strategische Stossrichtung vorgeben kann, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen soll.<sup>2</sup>

### 3.2 Fiskalische Äquivalenz

**Fiskalische Äquivalenz** ist primär das Kriterium, ob «**wer profitiert, bezahlt**», also ob die Zahlenden auch mit den **Nutznießenden** übereinstimmen. Dies ist im Übrigen oft eine Frage der Raumgliederung (Übereinstimmung der institutionellen und der funktionalen Raumgliederung). Ebenfalls häufig unter «fiskalische Äquivalenz» subsummiert werden die Kriterien, «**wer zahlt, befiehlt**», und «**wer bestellt, zahlt**» also die Frage, ob **Aufgaben und Finanzierung** (unter Berücksichtigung von «Korrekturen», die über den **Ausgleich** erfolgen) übereinstimmen.

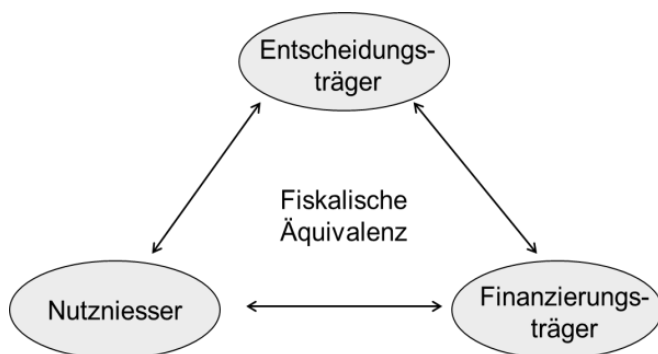
Häufig wird unter der fiskalischen Äquivalenz nur die Übereinstimmung von Nutznießern und Finanzierungsträgern gemeint. Wir gehen hier allerdings von dem breiteren Verständnis gemäss Botschaft NFA aus.<sup>3</sup>

Wenn Nutzniessende und Finanzierungsträger auseinanderklaffen, handelt es sich i.d.R. um Spillovers, und diese treten vornehmlich horizontal (zwischen Gemeinden) auf. Diskussionen um das Auseinanderklaffen von Entscheidungs- und Finanzierungsträgern treten häufiger vertikal auf (z.B. wenn sich Gemeinden über zu grosse Mitentscheidung des Kantons ohne entsprechende Mitfinanzierung beklagen), können aber auch horizontal (z.B. zwischen Zentren und mitfinanzierenden Umlandgemeinden) innerhalb der heterogenen Gemeindelandschaft des Kantons Solothurn auftreten.

---

<sup>2</sup> Vgl. hierfür auch die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip in Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

<sup>3</sup> Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

**Abbildung 3-1: Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.<sup>4</sup>

### 3.3 Accountability

**Accountability** bedeutet demokratische Kontrolle. Dies setzt voraus, dass die (Aufgaben- und Finanzierungs-)Verantwortung klar zugewiesen ist, dass transparente Informationsmechanismen sowie (direkte) Sanktionsmechanismen bestehen (Nichtwiederwahl, Referenden, usw.). Accountability bezeichnet also – mit Blick auf den Föderalismus-Stern – die Frage, ob die **Aufgaben** klar bestimmten **institutionellen Strukturen** zugeordnet sind, zudem ob in demokratischen und transparenten **Entscheidungsprozessen** über die **Aufgaben** und deren **Finanzierung** entschieden wird, welche ins System der demokratischen Verantwortlichkeit (Legitimationskette) eingebunden sind.

In der Realität sind aus historischen Gründen oftmals Aufgaben nicht klar institutionellen Strukturen zugeordnet bzw. werden durch intransparente Entscheidungsprozesse überlagert. Entsprechend muss eine Analyse zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung auch Bereinigungen in den Entscheidungsprozessen mit sich bringen und kann – bei Bedarf – Auswirkungen auf institutionelle Strukturen (wie z.B. im verstärkten Anstreben von Gemeindefusionen) haben.

<sup>4</sup> In der Literatur können andere Begriffe als die fiskalische Äquivalenz verwendet werden. Oftmals wird vor allem aus der Optik der Steuertheorie primär oder ausschliesslich die Übereinstimmung von Nutzniessenden und Finanzierenden als fiskalische Äquivalenz bezeichnet. Bspw. benennt Bertelsmann Stiftung (2006), Gemeindefinanzen in Deutschland, das Dreieck mit «Institutionelle Symmetrie» und braucht die fiskalische Äquivalenz nur für die Übereinstimmung zwischen Nutzniessern und Finanzierungsträgern. Die Übereinstimmung von Finanzierungsträgern und Entscheidungsträgern wird dort als Konnexitätsprinzip und die Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Nutzniessern als Kongruenzprinzip bezeichnet.

## 4 Grundsätze für Finanzierung und Aufgabenteilung

Aus der NFA und aus den Arbeiten an verschiedenen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen<sup>5</sup> lassen sich folgende Ziele und Grundsätze für die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen postulieren:

### 4.1 Ziele

- **Optimale Leistungserbringung:** Die Art und das Ausmass der öffentlichen Leistungen soll den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und dabei auch regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigen können.
- **Eliminierung der Ausgabenanreize:** Das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure ist zu fördern, indem konsequent Ausgabenanreize eliminiert werden, die vor allem dann entstehen, wenn Leistungen bezogen werden können, für die nicht im vollem Umfang bezahlt werden muss.
- **Transparenz** der Leistungen und Finanzflüsse («Aufgaben- und Lastenbilanz»)
- Angemessene **Solidarität** zwischen den verschiedenen Akteuren

### 4.2 Grundsätze der Finanzierung von Aufgaben

- **Trennung des Ressourcenausgleichs** (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmen) **vom Lastenausgleich** (Ausgleich unterschiedlicher, kaum beeinflussbarer Lasten resp. Kosten); dies bedeutet insbesondere: Keine Verknüpfung von Finanzkraft und Subventionen, um (Fehl-)Anreize zu überhöhten Ausgaben zu vermeiden. Der Grund für dieses Postulat liegt vor allem darin, dass der Ressourcenausgleich zweckfrei erfolgen soll, damit die Empfänger ihre Mittelverwendung in Selbstverantwortung optimieren können. Zudem werden Fehlanreize vermieden: Eine Koppelung von Lasten- und Ressourcenausgleich führt dazu, dass sich der Ressourcenausgleich erhöht, wenn bestimmte Ausgaben getätigt werden, und zudem, dass sich der Lastenausgleich nicht mehr nur an der Höhe der Lasten orientiert, sondern am sachfremden Kriterium der Ressourcenausstattung. Mit dem neuen Finanzausgleich ist diese Trennung im Kanton Solothurn vollzogen worden.
- Möglichst **klare Zuweisung der Aufgaben**, und zwar nach dem **Subsidiaritätsprinzip**: Wo keine vollständige Entflechtung der Aufgaben möglich ist, sind die Aufgaben als Verbundaufgaben anzugehen, wobei die Zuständigkeiten klar zu regeln sind. Dabei ist wichtig, dass die Vorgaben nicht so eng sind, dass die untere Ebene keine Gestaltungsfreiheiten mehr hat. Letztlich ist politisch und sachlich im Einzelfall zu diskutieren, welche Aufgabenteilung optimal ist.

---

<sup>5</sup> Vgl. bspw. Mischler (2009), Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich oder auch Angelini/Thöny (2004), Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen.

- **Nutzen, Verantwortung und Finanzierung deckungsgleich gestalten (fiskalische Äquivalenz):** Da Zusammenführung von Nutzniessenden, Zuständigkeit und (Finanzierungs-)Verantwortung ist für die Steuerbarkeit und die Effizienz des Systems zentral, aber auch für die politische Akzeptanz. Nur bei Einhaltung der finanziellen Äquivalenz ist das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure nachhaltig beeinflussbar. Nur wenn die Verantwortung klar zugeordnet ist und die Aufgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung zusammenfällt ist das System steuerbar.
- **Globalbetrachtung und Gebot der Transparenz in der vertikalen und horizontalen Umverteilung (Globalbilanz):**
  - Die Beurteilung, ob in einer bestimmten Raum die drei Ecken des Finanzierungsdreiecks (Aufgaben, Finanzierung, Ausgleich) insgesamt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, verlangt eine **Globalbetrachtung** über alle Aufgaben und alle (auch kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg («Aufgaben- und Leistungsbilanz»). Es ist letztlich eine politische Wertung, was als «ausgewogen» oder «angemessen» beurteilt wird, oder anders gesagt: welches Ausmass an Ausgleich als fair betrachtet wird.
  - Um die Auswirkungen von Reformen transparent zu machen und beurteilen zu können, müssen die Auswirkungen in einer **Globalbilanz** dargestellt werden. Diese umfasst als Modellrechnung alle finanziellen Umverteilungen (Lastenverschiebungen), und zwar sowohl vertikal (zwischen Kanton und Gesamtheit der Gemeinden) wie horizontal (gemeindeschärfe Bilanz von Mehr- und Minderbelastungen aus der Reform). Sie zeigt sowohl die bestehenden Finanzströme (Beiträge, Ausgleichssysteme, Umverteilungen) wie auch die Effekte von Reformszenarien auf.
  - **Verteilungswirkungen unter den Gemeinden beachten:** Zwar gibt es keine Besitzstandsgarantie, d.h. es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Gemeinden im Falle von Reformen gegenüber dem Ist-Zustand schlechter gestellt werden. Jede Reform der Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung führt zu Veränderungen der finanziellen Verhältnisse zwischen den Gemeinden. Bei einer Reform eines bestehenden Finanz- und Lastenausgleichs müssen die Verteilungswirkungen unter den Gemeinden jedoch geprüft werden. Bei grossen Abweichungen müssen geeignete Massnahmen entwickelt werden, welche Extremfälle in beide Richtungen abfedern. Diese Verteilungswirkungen wurden im Kanton Solothurn bei der Erarbeitung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs berücksichtigt. Das federführende Amt im Kanton ist sich somit dieser Effekte bewusst.
  - Zum Gebot der Transparenz gehört auch die **laufende Nachführung** der Globalbilanz, während der Erarbeitung einer Reform und auch nach deren Inkrafttreten (Monitoring, vgl. z.B. Wirkungsbericht im Kanton Solothurn). Ein laufendes Monitoring im Finanz- und Lastenausgleich ist implementiert.
- **Anreize** besonders bei Ausgleichsmechanismen beachten: Schlecht ausgestaltete Ausgleichsmechanismen können die Gefahr bergen, einen Anreiz zu wenig haushälterischem Umgang mit Ressourcen zu bieten, z.B. wenn Kosten von kommunalen Aufgaben vom Kanton oder einem Lastenverteilsystem übernommen werden, so dass eine Gemeinde für sparsames Verhalten nicht oder kaum belohnt wird. Es ist daher darauf zu achten, dass die

Ausgleichsmechanismen die Anreize zu wirtschaftlichen Verhalten nicht ausser Kraft setzen (z.B. durch Abgeltungen, die sich an unbeeinflussbaren strukturellen Kriterien (z.B. Sozialindex) oder an einem messbaren Output (Kilometer renaturierte Gewässer) bemessen oder pauschal ausgerichtet werden (zweckfreie Beiträge).

- **Kostendynamik beachten:** Bei Verbundaufgaben ist das Risiko der Kostendynamik (Kostenveränderungen aufgrund von externen, weder vom Kanton noch von den Gemeinden direkt beeinflussbaren Faktoren) von Kanton und Gemeinden gemeinsam zu tragen. Bei einer Aufgabenneuverteilung ist zu beachten, wie gross die Kostendynamik ist (Wahrscheinlichkeit von Schwankungen und insbesondere Zunahme der Kosten); es ist aber nicht immer möglich und zweckmässig, eine Aufgabenumverteilung punkto Kostendynamik neutral zu gestalten. Falls beispielsweise eine Aufgabe unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf kommunaler Ebene angesiedelt wird, so muss auch die Kostendynamik von den Gemeinden getragen werden, und es ist im Gesamtkontext zu prüfen, wie ein ausgewogenes Verhältnis von Lasten und Finanzierungsmöglichkeiten hergestellt werden kann.
- **Belastung der verschiedenen Staatsebenen versus Gebot der Kostenneutralität für die verschiedenen Ebenen** (in diesem Fall Kanton und Gesamtheit der Gemeinden). Es geht darum zu prüfen, ob sich durch die Reformen und Aufgabenverschiebungen die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt verändert haben und diese bei Bedarf zu korrigieren sind. Diese Korrektur kann über eine Anpassung im Verhältnis von Kantons- zu Gemeindesteuern bzw. einer sogenannten Steuerbelastungsverschiebung erfolgen oder aber mittels (anderweitiger) Aufgabenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden. Zu berücksichtigen ist, dass eine Steuerbelastungsverschiebung zu einem Abbau der Disparitäten zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Gemeinden führen würde, da bei einer steuerkraftstarken Gemeinde die Einbusse an Steuereinnahmen pro Einwohner höher wäre als bei einer steuerkraftschwachen Gemeinde.
- **Kohärenz des Gesamtsystems sichern:** Reformelemente dürfen die Kohärenz und Ausgewogenheit des Gesamtsystems nicht gefährden. Dies schliesst neue Instrumente nicht aus, es ist aber darauf zu achten, dass das System nicht «übersteuert» wird und kohärent bleibt (resp. kohärent wird).

## 5 Schlussfolgerungen für die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung Kanton – Einwohnergemeinden

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus den theoretischen Überlegungen für die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung von Kanton und Einwohnergemeinden im Kanton Solothurn ziehen.

- **Aufgabenteilung:** Als erstes muss die Erbringung der verschiedenen Aufgaben betrachtet werden. Dabei steht insbesondere die Frage nach der optimalen Aufgabenerfüllung unter der Berücksichtigung der Prinzipien der Subsidiarität im Vordergrund. Selbstverständlich gilt es zu berücksichtigen, dass auch bei der Überprüfung der Aufgabenteilung ein politischer Spielraum besteht.

- **Finanzierungsentflechtung:** Nach der Zuweisung der Aufgaben stellt sich die Frage nach der Finanzierungsentflechtung. Dabei gilt es die Maximen der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability zu beachten. Nach Möglichkeit soll nach den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz gelebt werden, auch wenn bei den meisten Aufgaben der Kanton als obere Staatsebene Vorgaben gibt. Bei der Finanzierungsentflechtung ist der unterschiedliche Grad der Vorgaben von gering (grobe Zielvorgaben) über mittel (Mindeststandards) bis zu sehr eng (untere Ebene als reines Vollzugsorgan) zu berücksichtigen.
- **Kostendynamik und Kostenbalance:** Bei Reformen in der Aufgabenentflechtung ist der Effekt auf Gemeinden untereinander und die Belastung zwischen Kanton und Gemeinden zu beachten. Reformen können einen Partner mehr belasten als einen anderen Partner. Bei Bedarf müssen die entsprechenden Ausgleichsmechanismen geprüft werden. Zudem ist bei einer Reform neben der aktuellen veränderten Belastung auch die Kostendynamik zu berücksichtigen. Diese kann sich im Vergleich zur heute ersichtlichen Belastung zukünftig deutlich unterscheiden und möglicherweise einen Partner in der Zukunft ausgeprägter belasten.

## Literaturverzeichnis

Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)

Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen, IFF - Institut für Finanzwirtschaft.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2008)

Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni 2008.

Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001)

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. Bern.

Ecoplan / advokator afs (2010)

Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK. Bern.

Ecoplan (2017)

Evaluation FILAG 2016 Kanton Bern. Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016.

Mischler Peter (2009)

Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich. Ökonomische Beurteilung eines Politikinstruments am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg. Publications of the Institute of Federalism Fribourg Switzerland.