

Wirksamkeitsbericht 2019

Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn

Schlussbericht

Basel, 5. März 2019

Wirksamkeitsbericht 2019

Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn – Schlussbericht

zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn AGEM

Autor/in: Miriam Frey und Michael Lobsiger

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1. Auftrag.....	7
2. Methodik.....	8
3. Finanz- und Lastenausgleich.....	10
3.1. Entstehung	10
3.2. Konzeption.....	11
3.2.1. Instrumente	11
3.2.2. Ausgleichsvolumen.....	14
3.2.3. Geber- und Empfängergemeinden	16
3.2.4. Beurteilung	18
3.3. Zielerreichung.....	22
3.3.1. Finanzautonomie	23
3.3.2. Verringerung Disparitäten	25
3.3.3. Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung.....	34
3.3.4. Lastenausgleich	39
4. Finanzlage.....	47
4.1. Finanzkennzahlen	47
4.2. Kostenentwicklung Bildung.....	49
4.3. Kostenentwicklung soziale Sicherheit	52
4.4. Lastenteilung Kanton und Gemeinden.....	54
5. Synthese und Handlungsbedarf.....	58
Anhang.....	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Ausgleichsvolumen Finanz- und Lastenausgleich	15
Abbildung 2	Empfängergemeinden.....	17
Abbildung 3	Wirkungsmodell	22
Abbildung 4	Finanzausgleich 2018 / effektive Steuereinnahmen 2014/2015	24
Abbildung 5	Steuerkraft vor Ausgleich, 2018.....	25
Abbildung 6	Steuerkraft nach Ausgleich, 2018	26
Abbildung 7	Steuerkraft vor und nach Ausgleich, 2018	27
Abbildung 8	Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich 2018, nach Grösse .	28
Abbildung 9	Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich, 2018	29
Abbildung 10	Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, 2017.....	30
Abbildung 11	Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Box Plots	31
Abbildung 12	Steuerfüsse Gemeinden, juristische Personen, Box Plots	31
Abbildung 13	Anteil Gemeinden mit sehr hohen / tiefen Steuerfüssen	32
Abbildung 14	Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Median	32
Abbildung 15	Steuerkraft und Steuerfuss, 2018.....	33
Abbildung 16	Mindestausstattung, 2018.....	36
Abbildung 17	Steuerkraft vor Ausgleich, Median	38
Abbildung 18	Nettoaufwand pro Kopf, 2016.....	40
Abbildung 19	Geografisch-topografischer Lastenausgleich, 2018	41
Abbildung 20	Soziodemografischer Lastenausgleich, 2018	42
Abbildung 21	Nettoaufwand Kultur und Freizeit pro Kopf, 2014-2016.....	43
Abbildung 22	Lastenausgleichsinstrumente, 2018.....	44
Abbildung 23	Standardabweichung Lastenausgleichsindikatoren	46
Abbildung 24	Nettoschuld / Kopf, 2016	47
Abbildung 25	Bilanzüberschuss / Kopf inkl. Neubewertungsreserve, 2016	48
Abbildung 26	Aufwand Gemeinden, Bildung.....	49
Abbildung 27	Staatsbeiträge / Schülerpauschalen, Volksschule.....	49
Abbildung 28	Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Kopf, 2016	50
Abbildung 29	Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Schüler, 2016	51
Abbildung 30	Aufwand Gemeinden, soziale Sicherheit	52
Abbildung 31	Aufwand (netto) soziale Sicherheit pro Kopf, 2016.....	52
Abbildung 32	Lastenausgleich Sozialhilfe pro Kopf, 2017	53

Abbildung 33	Aufwand (netto), Kanton und Gemeinden	54
Abbildung 34	Aufwand in Mio. CHF (netto), Kanton, nach Bereich	55
Abbildung 35	Bilanzüberschuss pro Kopf, Kanton und Gemeinden, 2016	55
Abbildung 36	Bilanzüberschuss in Mio. CHF, Kanton.....	56
Abbildung 37	Steuerfuss, Kanton und Gemeinden	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Geber- und Empfängergemeinden, 2018.....	16
Tabelle 2	Zweckfreie und zweckgebundene Transfers	23

Zusammenfassung

Auftrag und Methodik

Der neue innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn trat auf anfangs 2016 in Kraft. In engem Zusammenhang damit steht die Subventionierung der Volksschule: Die zuvor finanzkraftabhängigen Subventionen (indirekter Finanzausgleich) wurden in pauschale Abgeltungen pro Schüler/in überführt. Die neuen Instrumente sollen nach drei Jahren im vorliegenden Wirksamkeitsbericht erstmals überprüft werden.

Die Fragestellungen werden aus Sicht der ökonomischen Theorie und mittels statistischer Analysen beantwortet. Die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts erfolgte unter Einbezug von kantonalen und kommunalen Vertreter/innen.

Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs

Ressourcenausgleich: Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Staatssteueraufkommen. Dieses entspricht den Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen sowie weiteren Steuerarten und Betreffnissen gemäss Gesetzgebung bei einem Steuerfuss von 100%. Das so berechnete Staatssteueraufkommen pro Einwohner/in wird als Steuerkraft bezeichnet. Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft bezahlen 40%¹ der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und der durchschnittlichen Steuerkraft in den Ressourcenausgleich ein. Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten diese als Beiträge. Im Rahmen der Mindestausstattung werden Gemeinden, die 92%¹ der durchschnittlichen Steuerkraft noch nicht erreichen, auf diesen Wert angehoben (Finanzierung Kanton).

Lastenausgleich: Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, erhalten über den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich Beiträge vom Kanton. Als Ausgleichsindikatoren werden die Fläche / Kopf, die Strassenlänge / Kopf, die Ergänzungsleistungsquote und der Ausländeranteil verwendet. Zudem wird ein Jugendkoeffizient berücksichtigt. Die Städte Solothurn, Olten und Grenchen erhalten in Ergänzung dazu eine Abgeltung für ihre Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit.²

¹ gemäss jährlich zu beschliessenden Steuerungsgrössen durch den Kantonsrat

² Ergänzend zu diesen Instrumenten erfolgt temporär über 4 Jahre ein Härtefallausgleich zur Abfederung des Systemwechsels. Dieser wird in den nachfolgenden Auswertungen nicht berücksichtigt, um die Wirkung des Gesamtsystems nach der Übergangsphase beurteilen zu können.

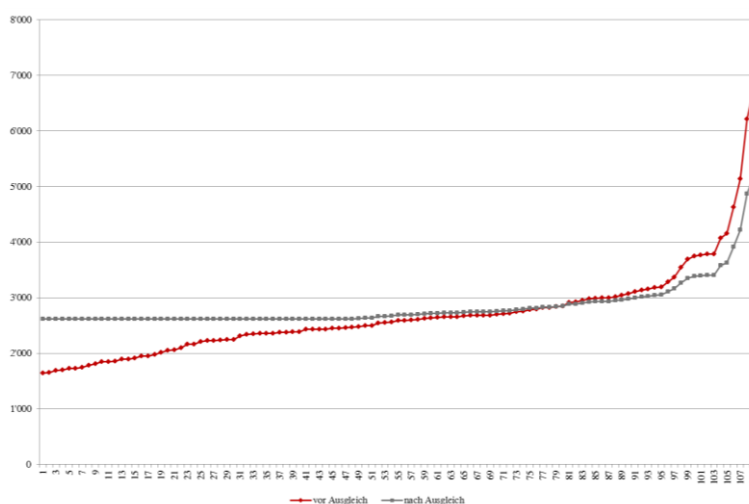
Das Ausgleichsvolumen des Finanz- und Lastenausgleichs liegt im betrachteten Zeitraum zwischen 66 und 69 Mio. CHF pro Jahr. Im Ausgleichsjahr 2018 gehörten 85 der 109 Gemeinden zu den Empfängern des Finanz- und Lastenausgleichs.

Wirksamkeit und Zielerreichung

Finanzautonomie: Unter Finanzautonomie wird das Recht der Gebietskörperschaften verstanden, ihre Aufgaben eigenverantwortlich anzugehen und die zu deren Finanzierung notwendigen Steuern und Abgaben selbst zu erheben. Ausgabenseitig sind die Transfers (vom Kanton an die Gemeinden) entscheidend. Hierbei hat die Revision des Finanz- und Lastenausgleichs eine Stärkung der Finanzautonomie bewirkt, da der Anteil der zweckfreien Transfers (d.h. die Zahlungen, die von den Gemeinden frei verwendet werden können) gestiegen ist. Einnahmenseitig ist relevant, dass die Gemeinden die Beiträge und Abgaben im Finanzausgleich mit ihrer Politik – zu Recht – nicht beeinflussen können. Wenn das Volumen des Finanz- und Lastenausgleichs hoch ist, beschränkt dies die finanzielle Autonomie. Der Finanz- und Lastenausgleich macht im Vergleich zu den Steuereinnahmen (knapp 900 Mio. CHF pro Jahr) jedoch deutlich unter 10% aus und ist somit nicht als Hemmnis in Bezug auf die Finanzautonomie der Gemeinden zu bewerten.

Disparitätenausgleich: In Bezug auf die *Leistungsfähigkeit*, d.h. die Steuerkraft der Gemeinden, reduziert der Ressourcenausgleich die Unterschiede substanziell. Im Ausgleichsjahr 2018 lag die Steuerkraft vor dem Ressourcenausgleich zwischen 1643 CHF und 6723 CHF pro Kopf (Spannweite: ca. 400%). Nach dem Ausgleich variierte die Steuerkraft zwischen 2616 CHF und 5171 CHF (Spannweite: 198%).

Steuerkraft nach Ressourcenausgleich, 2018



Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich

Die *Steuerfüsse* im Kanton Solothurn weisen im interkantonalen Vergleich eine grosse Varianz auf. Die Disparitäten haben seit 2016 abgenommen. Die Unterschiede reduzierten sich dabei nicht nur insgesamt, sondern es zeigte sich auch eine deutliche Abnahme von besonders hohen Steuerfüssen sowie eine Annäherung von ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden.

Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung: Um zu beurteilen, ob der Finanzausgleich den Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die Ressourcen resp. das Steuersubstrat beeinträchtigt, sind die Grenzabschöpfungsquoten relevant, also die Frage, um wieviel die Abgabe bei 1 CHF mehr Steuerkraft steigt resp. um wieviel der Beitrag bei 1 CHF mehr Steuerkraft sinkt. Bei den Gebergemeinden entspricht die Grenzabschöpfung 40%. Damit lohnt sich eine Erhöhung der Ressourcen für die Gebergemeinden zwar nicht im vollen Ausmass, aber immer noch deutlich.

Bei den Empfängergemeinden weisen alle Gemeinden mit Mindestausstattung eine Grenzabschöpfung von 100% auf. Dies bedeutet: Aus *theoretischer* Sicht haben die Gemeinden mit Mindestausstattung einen geringen Anreiz, ihre Ressourcenstärke resp. ihre Steuerkraft zu erhöhen. Die Höhe der Mindestausstattung von 92% ist im interkantonalen Vergleich dabei eher hoch, lässt sich aber durch verschiedene Faktoren erklären:

- Eine hohe Mindestausstattung kann adäquat resp. nötig sein, wenn die Gemeinden viele Pflichtaufgaben erfüllen, bei denen sie wenig Spielraum in deren Erfüllung haben. Dies ist beim Lastenausgleich bei der Sozialhilfe der Fall.³ Gemeinden mit Mindestausstattung, die in den Lastenausgleich Sozialhilfe einzahlen (rund 2/3), leisten im Durchschnitt Zahlungen von 258 CHF pro Kopf (Lastenausgleich Regelsozialhilfe, Jahr 2017) – dies entspricht etwa dem durchschnittlichen Betrag der Mindestausstattung.
- Der Anteil der Gemeinden resp. der Bevölkerung mit einer Mindestausstattung liegt bei 43% resp. 36%. Beide Werte sind im interkantonalen Vergleich nicht besonders hoch, sie liegen etwa im Mittel resp. sind eher tief im Vergleich zu den Deutschschweizer Kantonen.
- Die Gemeinden mit Mindestausstattung entwickeln sich ähnlich wie die Empfängergemeinden ohne Mindestausstattung. Damit ist unwahrscheinlich, dass sich in der *Praxis* bedeutende Fehlanreize entfalten.

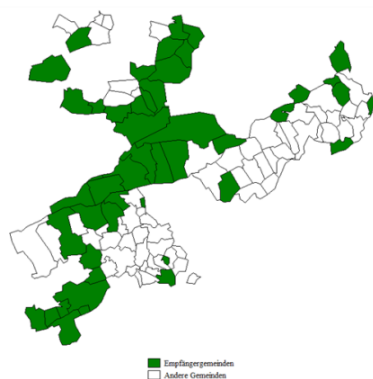
Lastenausgleich: Der geografisch-topografische Lastenausgleich wird an 46 Gemeinden ausgerichtet. Dies sind oftmals Stützpunkt- und Wohngemeinden und

³ Die Sozialhilfeausgaben werden von den Gemeinden mit pro-Kopf-Beiträgen finanziert.

ländliche Gemeinden, die eher klein und tendenziell ressourcenschwach sind. Der soziodemografische Lastenausgleich wird an 45 Gemeinden ausbezahlt. Dies sind oftmals Zentrumsgemeinden und Entwicklungsgemeinden und i.d.R. eher grössere Gemeinden. Der Grossteil der Gemeinden profitiert entweder vom einen oder vom anderen Lastenausgleichsgefäss (insgesamt 81 der 109).

Lastenausgleichsinstrumente, 2018

geografisch-topografisch (46)



soziodemografisch (45)



Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015).

Die Zentrumslastenabgeltung Städte wird an Solothurn, Olten und Grenchen bezahlt und durch ihre Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit für ausserkommunale Nutzer/innen begründet.

Finanzielle Lage und Lastenverteilung

Kostenentwicklung Bildung: Der Nettoaufwand der Gemeinden im Bereich Bildung hat sich ab 2016 etwas erhöht und beträgt insgesamt ca. 360 Mio. CHF pro Jahr. Je nach Gemeinde schwanken die Nettoaufwände zwischen knapp 1000 und 2300 CHF pro Einwohner/in resp. 7200 CHF und 20'800 CHF pro Schüler/in.

Kostenentwicklung soziale Sicherheit: Der Nettoaufwand der Gemeinden im Bereich soziale Sicherheit war seit 2014 in etwa konstant und beträgt ca. 220 Mio. CHF pro Jahr. In Bezug auf die einzelnen Gemeinden ergibt sich eine Spannweite von ca. 700 bis 1000 CHF pro Einwohner/in. Auch wenn diese Spannweite vergleichsweise gering ist, erstaunt sie auf den ersten Blick. So ist die Sozialhilfe – als grösster Kostenbereich im Bereich soziale Sicherheit – bereits über den Lastenausgleich Sozialhilfe ausgeglichen. Auch die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV entsprechen pro-Kopf-Ausgaben. Die Varianz resultiert in der Folge von den übrigen

nicht gebundenen, freiwilligen Aufgaben (z.B. Leistungen im Bereich Familien und Kinderkrippen).

Lastenteilung: In den letzten Jahren hat der Nettoaufwand vom Kanton etwas zugenommen, bei den Gemeinden ist er leicht gesunken. Diese leichte Tendenz zu einer Mehrbelastung des Kantons ist aktuell zu wenig ausgeprägt, um von einer veränderten Lastenteilung von Kanton und Gemeinden zu sprechen. Die weitere Entwicklung sollte aber künftig beobachtet werden.

Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf

Das Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn ist als sehr gut zu beurteilen: Die Struktur des Finanzausgleichs ist zielführend und transparent und die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichssystems können durch die Ausgleichsinstrumente und deren Ausgestaltung erreicht werden. Grundsätzliche Änderungen sind daher zum jetzigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch nötig. Folgende Vorschläge, die das Finanz- und Lastenausgleichssystem punktuell noch optimieren könnten, würden wir – unter dem Vorbehalt, dass künftige Entwicklungen wie die Unternehmenssteuerreform in der Analyse nicht berücksichtigt wurden – empfehlen:

- Das Ausmass der Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs ist eine Frage, die durch den Kantonsrat jährlich politisch entschieden wird. Eine angemessene Reduktion der Grenzabschöpfungsquote und der Mindestausstattung wäre für die kommenden Jahre u.E. sinnvoll. Dies insbesondere deshalb, weil die Grenzabschöpfung mit Wegfall des Härtefallausgleichs bei einzelnen Gemeinden ansonsten künftig relativ hoch wäre.
- Die Auswertungen zur jährlichen Festlegung der Steuerungsgrössen könnten u.E. punktuell noch ergänzt werden, insb. zur Entwicklung der Anzahl Geber- und Empfängergemeinden und in Bezug auf die Höhe der Abgaben in den Ressourcenausgleich im Verhältnis zum Staatssteueraufkommen.

Weiter ist zu beachten, dass der Lastenausgleich pragmatisch bestimmt wurde und bei der Konzipierung verschiedene Rahmenbedingungen zu beachten waren (keine zu grossen Veränderungen durch den Systemwechsel, keine Anpassungen beim Lastenausgleich Sozialhilfe). Daher wurde bei der Wahl der Ausgleichsgefässe, Ausgleichsindikatoren und Dotationen weitgehend auf empirische Analysen verzichtet. Um mit diesem Ansatz konsistent zu sein, sollten gemäss Auftrag auch im vorliegenden Wirksamkeitsbericht keine vertieften statistischen Analysen durchgeführt werden; der Fokus sollte auf den Auswirkungen liegen. Unter diesem Blickwinkel scheint der Lastenausgleich adäquat zu sein – sonst wären Fehlentwicklungen erkennbar. Eine Quantifizierung der Höhe der Sonderlasten und eine empiri-

sche Beurteilung der Indikatoren sind jedoch nicht möglich. Wir empfehlen daher im zweiten Wirksamkeitsbericht im Jahr 2023, nachdem der Finanz- und Lastenausgleich seine Wirkung vollständig entfalten konnte, eine vertiefte Analyse dazu vorzunehmen.

1. Auftrag

Der neue innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn trat auf anfangs 2016 in Kraft.⁴ Die Reform orientierte sich dabei am Modell der NFA⁵ auf Bundesebene und beinhaltet sowohl Elemente zum Ausgleich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden (Ressourcenausgleich) als auch Instrumente zum Ausgleich unterschiedlicher Belastungen (Lastenausgleich).

In direktem Zusammenhang mit dem Finanz- und Lastenausgleich steht die Subventionierung der Volksschule: Das zuvor als indirekter Finanzausgleich ausgestaltete System wurde in pauschale Abgeltungen pro Schüler/in überführt (differenziert nach Schulart und Altersstufe).

Gemäss gesetzlicher Vorgabe sollen die neuen Instrumente nach drei Jahren in einem sog. Wirksamkeitsbericht erstmals überprüft werden (§ 4 FILAG EG, Abs. 3): *Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert mögliche Massnahmen für die kommende Periode.*

Der vorliegende Wirksamkeitsbericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einer kurzen Darstellung zu Vorgehen und Methodik (Kapitel 2) wird der Finanz- und Lastenausgleich in Bezug auf Konzeption und Wirksamkeit analysiert (Kapitel 3). Um ein Gesamtbild der finanziellen Lage und der Verteilung der Lasten zwischen Kanton und Gemeinden zu erhalten, wird des Weiteren die Kostenentwicklung in den beiden grössten Kostenbereichen der Gemeinden – Bildung und soziale Sicherheit – betrachtet (Kapitel 4). Der Bericht schliesst mit einer Synthese und erläutert die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen (Kapitel 5).

⁴ Vgl. Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30. November 2014.

⁵ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

2. Methodik

Die Fragestellungen werden aus Sicht der ökonomischen Theorie zum Finanzausgleich und mittels statistischer Analysen beantwortet. Die Datenauswertungen beziehen sich dabei auf die aktuelle Situation und die zeitliche Entwicklung. Punktuell werden die Ergebnisse mittels eines interkantonalen Vergleichs eingeordnet. Dazu wird in erster Linie eine Studie von Avenir Suisse⁶ genutzt. Diese stellt einen vertieften, schweizweiten Überblick zum innerkantonalen Finanzausgleich dar, ist jedoch bereits aus dem Jahr 2013, weshalb zusätzliche Angaben zur aktuellen Situation von Vergleichskantonen (Kanton AG, Kanton BE, Kanton LU) sowie der NFA auf Bundesebene verwendet werden. Die Bewertung basiert auf den Zielsetzungen des Finanz- und Lastenausgleichs.

Dabei ist zu beachten, dass es sich beim Wirksamkeitsbericht um einen Rückblick auf die Ausgleichsjahre 2016 bis 2019 handelt. Künftige Entwicklungen sind nicht berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Unternehmenssteuerreform (STAF, Steuervorlage 17), die voraussichtlich auf das Jahr 2020 in Kraft tritt und eine Anpassung beim Finanz- und Lastenausgleich mit sich bringt. Bei Umsetzung der Steuervorlage sind bestimmte Werte für die Steuerungsgrössen bereits gesetzt. Des Weiteren werden unabhängig vom Wirksamkeitsbericht möglicherweise punktuelle Anpassungen beim Ressourcenausgleich⁷ resp. beim Lastenausgleich (Aktualisierung der Datengrundlage Strassenlänge, Verteilung der Zentrumslastenabgeltung) vorgenommen.

Die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts erfolgte unter Einbezug einer Begleitgruppe von kantonalen und kommunalen Vertreter/innen:

Vertretung Gemeinden⁸:

- Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG⁹ / Gemeindepräsident EG Fulenbach
- Andreas Gervasoni, Verwaltungsleiter EG Dulliken
- Urs Tanner, Finanzverwalter Stadt Olten

⁶ Vgl. Avenir Suisse (2013): Kantonsmonitoring 5, Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität, Lukas Rühli.

⁷ ggf. Einbezug des möglicherweise abschliessenden Ergebnisses vor Verwaltungsgerecht nach definitivem Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2018 in Sachen gemeinwirtschaftlichen Leistungen

⁸ Vertretung nach Repräsentanz in der kantonalen Finanz- und Lastenausgleichskommission (FILAKO)

⁹ Verband Solothurner Einwohnergemeinden

Vertretung Kanton:

- Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden AGEM
- Michael Aeschlimann, Fachmann Finanzausgleich, AGEM

Beirat Kanton

- Dr. Michael Marti, Ecoplan AG (Projektbegleitung NFA SO)

Teil Finanzlage:

- Dr. Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit ASO
- Andreas Walter, Chef Volksschulamt VSA

Den Vertreterinnen und Vertretern der Begleitgruppe sei an dieser Stelle herzlich für ihre konstruktiven Rückmeldungen und für ihre Unterstützung gedankt.

3. Finanz- und Lastenausgleich

3.1. Entstehung

Vor Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs gab es im Kanton Solothurn ein Finanzausgleichssystem mit folgenden Elementen:

- **Direkter Finanzausgleich:** Bis 2010 wurde der direkte Finanzausgleich je hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert (je 7.5 Mio. CHF), danach erhöhte der Kanton im Rahmen einer 4-jährigen Übergangsfinanzierung seinen Anteil um 15 Mio. CHF. Die Beiträge und Abgaben wurden basierend auf dem sog. Finanzausgleichsindex berechnet, in den der Steuerbedarf (entspricht normierten Ausgaben) und die Steuerkraft (entspricht einem harmonisierten Ertrag) eingeflossen sind. Weiter wurden Investitionsbeiträge und Beiträge zur Unterstützung von Gemeindefusionen ausgeschüttet. Der direkte Finanzausgleich wurde mit der Revision substantiell verändert, insb. wurden die Ressourcen von den Lasten getrennt (vgl. nachfolgendes Kapitel).
- **Indirekter Finanzausgleich:** Den grösseren Teil des Finanzausgleichs machte der indirekte Finanzausgleich aus. Dabei wurden die Lehrerlöhne vom Kanton u.a. abhängig von der Finanzkraft der Gemeinden subventioniert (Bandbreite von 15% bis 90%). Die Beiträge vom Kanton an die Gemeinden beliefen sich auf ca. 124 Mio. CHF pro Jahr. Die Ausgleichswirkung wurde von Avenir Suisse (2013)¹⁰ auf ca. 35-40 Mio. CHF geschätzt.¹¹ Der indirekte Finanzausgleich wurde mit der Revision abgeschafft. Die Beiträge des Kantons im Bereich Bildung entsprechen neu pauschalen Abgeltungen. Dazu wird ein Grundbetrag pro Schüler/in berechnet, von welchem der Kanton 38% übernimmt.

Die Ausgangslage ist für die Analysen aus folgendem Grund relevant: Der Beitragssatz des Kantons im Bereich Bildung (zur Finanzierung Schülerpauschalen) kann für jeweils 4 Jahre neu festgelegt werden. Entsprechend kann dies als „Stellschraube“ für Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich verwendet werden. Wenn z.B. der Beitrag des Kantons im Finanz- und Lastenausgleich erhöht würde,

¹⁰ Vgl. Avenir Suisse (2013): Kantonsmonitoring 5, Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen, Lukas Rühli. Anmerkung Ausgleichswirkung: Das Umverteilungsausmass entspricht der Differenz über alle Gemeinden zwischen der tatsächlichen Subvention und einer hypothetischen Subvention bei einheitlicher Subventionsquote, welche zum gleichen Transfervolumen führen würde (d.h. finanzkraftunabhängige Finanzierung).

¹¹ inkl. der finanzkraftabhängigen Abgaben der Gemeinden an den Kanton im Bereich Bildung

könnte dies über eine Reduktion des Staatsbeitrags im Bereich Bildung „kompensiert“ werden, so dass die Anpassung haushaltsneutral erfolgen kann.

3.2. Konzeption

3.2.1. Instrumente

Der Finanz- und Lastenausgleich beinhaltet verschiedene Instrumente. Diese werden nachfolgend kurz erläutert. Für die Berechnung der Beiträge und Abgaben im Finanz- und Lastenausgleich werden jeweils die Durchschnittswerte aus zwei Basisjahren verwendet. Diese entsprechen den Jahren 3 und 4 vor dem Ausgleichsjahr (z.B. werden für das Ausgleichsjahr 2019 die Jahre 2015 und 2016 berücksichtigt). Die Beiträge des Finanz- und Lastenausgleichs sind zweckungebunden.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Staatssteueraufkommen resp. der Steuerkraft. Das Staatssteueraufkommen einer Gemeinde entspricht den Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen sowie weiteren Steuerarten und Betreffnissen gemäss Gesetzgebung bei einem Steuerfuss von 100 Prozent. Das Staatssteueraufkommen pro Einwohner/in wird als Steuerkraft bezeichnet. Die Steuerkraft ist somit unabhängig vom effektiven Steuerfuss einer Gemeinde.

Disparitätenausgleich: Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft bezahlen aktuell 40%¹² der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und der durchschnittlichen Steuerkraft¹³ in den Ressourcenausgleich ein. Die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten diese Beiträge.

Beispiel mit zwei Gemeinden, die gleich gross sind: Die durchschnittliche Steuerkraft liegt bei 2000 CHF. Gemeinde A weist eine Steuerkraft von 3000 CHF auf. Ihre Differenz zum Durchschnitt beträgt somit 1000 CHF (= 3000-2000 CHF). Davon bezahlt sie 40%, d.h. 400 CHF pro Einwohner/in ein. Gemeinde B hat eine Steuerkraft von 1000 CHF und erhält durch den Disparitätenausgleich 400 CHF pro Einwohner/in. Sie hat neu eine Steuerkraft von 1400 CHF.

¹² Gemäss Gesetz: Bandbreite 30% bis 50%, Ausgleichsjahre 2016-2019: 40%.

¹³ Durchschnittliche Steuerkraft = Steueraufkommen aller Gemeinden / alle Einwohner/innen

Mindestausstattung: In einem zweiten Schritt werden alle Gemeinden, die aktuell 92%¹⁴ der durchschnittlichen Steuerkraft noch nicht erreichen, darauf angehoben. Diese Mindestausstattung wird vom Kanton finanziert (vertikale Finanzierung).

Beispiel von oben: Gemeinde B erreicht mit dem Ausgleich über den Disparitäten-ausgleich 70% der durchschnittlichen Steuerkraft (1400 CHF / 2000 CHF), d.h. sie ist unter der Grenze der Mindestausstattung. Um die Gemeinde auf 92% anzuheben (1840 CHF), bezahlt der Kanton einen Beitrag von 440 CHF pro Einwohner/in (=1840-1400 CHF).

Lastenausgleich

Im Kanton Solothurn erhalten Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, Beiträge vom Kanton.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich: Der geografisch-topografische Lastenausgleich soll Kosten der Weite abdecken. Als Indikatoren werden die Fläche und die Strassenlänge pro Kopf verwendet. Gemeinden, welche bezüglich dieser Indikatoren 50% über dem Median¹⁵ liegen, erhalten einen Beitrag. Dieser Beitrag wird nach den beiden Indikatoren differenziert (je hälftig) und proportional nach Höhe der Abweichung berechnet (allerdings begrenzt auf eine Abweichung von 150%).

Beispiel Fläche pro Kopf: Der Median liegt bei 100. Gemeinden mit einem Wert von über 150 sind somit anspruchsberechtigt. Gemeinde A hat einen Wert von 160 (Abweichung von 10) und Gemeinde B einen Wert von 170 (Abweichung von 20). Gemeinde B weist eine doppelt so hohe Abweichung wie Gemeinde A auf und erhält daher den doppelten Beitrag pro Kopf. Wenn das Beitragsvolumen für diesen Teil des geografisch-topografischen Lastenausgleichs bei 600'000 CHF liegen würde (und beide Gemeinden gleich gross sind), würde Gemeinde A 200'000 CHF und Gemeinde B 400'000 CHF erhalten.

Soziodemografischer Lastenausgleich: Als Indikatoren des soziodemografischen Lastenausgleichs werden die Ergänzungsleistungsquote und der Ausländeranteil¹⁶ verwendet. Gemeinden, welche bezüglich dieser Indikatoren 60% über dem Median liegen (Ausgleichsjahr 2018), erhalten einen Beitrag. Die Indikatoren werden dabei mit dem Jugendkoeffizienten (Anteil der unter 20-Jährigen) gewichtet. Der

¹⁴ Gemäss Gesetz: Bandbreite 80% bis 100%, Ausgleichsjahr 2016: 91%, 2017-2019: 92%.

¹⁵ Median = die Hälfte der Gemeinden liegt darüber, die andere Hälfte darunter. Der Grenzwert wird jährlich festgelegt. Der genannte Wert von 50% bezieht sich auf das Ausgleichsjahr 2018.

¹⁶ Dabei werden deutschsprachige Nachbarländer nicht berücksichtigt.

Beitrag wird nach den beiden Indikatoren differenziert (je hälftig) und proportional nach Höhe der Abweichung berechnet.

Beispiel Ausländeranteil: Der Medianwert beträgt 0.1. Gemeinden mit einem Wert von mehr als 0.16 sind somit anspruchsberechtigt. Dies ist im vorliegenden Beispiel bei 2 Gemeinden (A und B) der Fall, ihre Werte liegen bei 0.17. Die beiden Gemeinden weisen damit die gleiche Abweichung auf. Sie haben jedoch unterschiedliche Werte in Bezug auf den Jugendkoeffizienten. Entsprechend wird ihre Abweichung zum Median unterschiedlich gewichtet. Gemeinde A hat einen Jugendkoeffizienten, der unter dem festgelegten Grenzwert liegt (dieser entspricht dem Durchschnitt – Standardabweichung). Ihre Abweichung zählt daher nur einfach ($0.01 = 1 \cdot 0.01$). Gemeinde B liegt in Bezug auf den Jugendkoeffizienten über dem Grenzwert, ihre Abweichung wird daher mit einem höheren Gewicht berücksichtigt, dem vierfachen Wert ($0.04 = 4 \cdot 0.01$). Gemeinde B erhält somit (wenn beide Gemeinden gleich gross sind) den vierfachen Betrag (Beispiel: Bei einem Beitragsvolumen von 500'000 CHF sind es z.B. 400'000 CHF für Gemeinde B und 100'000 CHF für Gemeinde A).

Zentrumslastenabgeltung Städte: Solothurn, Olten und Grenchen erhalten eine pauschale Abgeltung für ihre Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit. Insgesamt wird pro Jahr ein Beitragsvolumen von 1 Mio. CHF bezahlt. Die Anteile variieren nach Ausgleichsjahr und lagen im Ausgleichsjahr 2018 bei 68% (Solothurn), 27% (Olten) resp. 5% (Grenchen).

Weiteres

Härtefallausgleich: Ergänzend zu den Ausgleichsgefässen erfolgt temporär über 4 Jahre ein Härtefallausgleich zur Abfederung des Systemwechsels. Konkret bedeutet dies, dass die Beiträge und Abgaben stufenweise erhöht werden und erst ab dem nächsten Jahr (Ausgleichsjahr 2020) den berechneten Werten entsprechen. Vom Härtefallausgleich betroffen sind Gemeinden, die durch den neuen Finanzausgleich um mehr als 17% des Staatssteueraufkommens besser gestellt wurden und Gemeinden, die um mehr als 5.5% des Staatssteueraufkommens schlechter gestellt wurden. Der Härtefallausgleich wird in den nachfolgenden Auswertungen nicht berücksichtigt, um die Wirkung des Gesamtsystems nach der Übergangsphase beurteilen zu können.

Besondere Beiträge bei Zusammenschlüssen (Besitzstand): Schliesslich gibt es während einiger Jahre für neu fusionierte Gemeinden besondere Beiträge, die durch den Zusammenschluss in Bezug auf den Finanz- und Lastenausgleich

schlechter gestellt wurden (Ausgleichsjahr 2018: 6 Gemeinden, die insgesamt rund 800'000 CHF erhielten).

Des Weiteren werden die Sozialhilfeausgaben von den Gemeinden gemeinsam finanziert, indem die Aufwände auf die Gemeinden proportional zu ihrer Einwohnerzahl verteilt werden (*Lastenausgleich Sozialhilfe*). Dieses Instrument zählt nicht zum Finanz- und Lastenausgleich. Es ist für die nachfolgenden jedoch u.U. relevant, da es die Ausgaben der Gemeinden teils bindet.

Einschub: Steuerungsgrössen

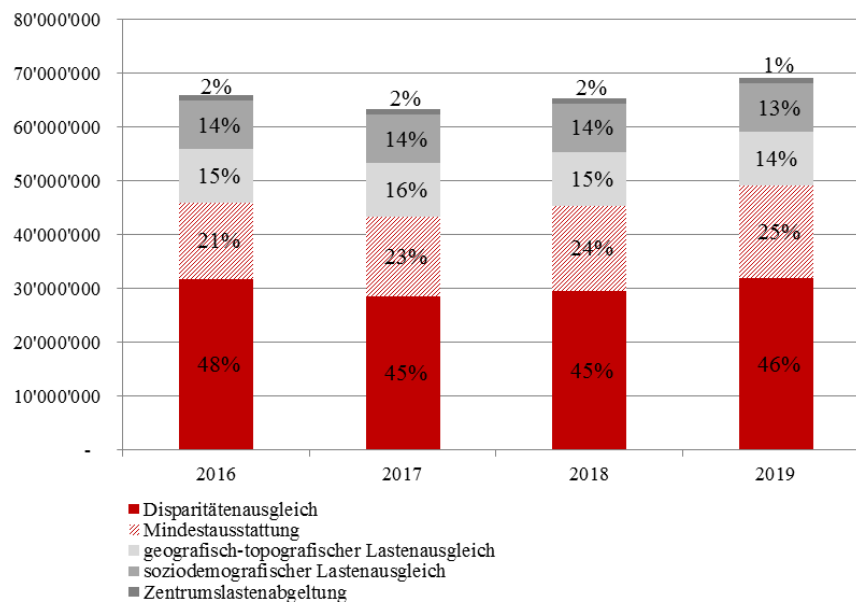
Folgende Grössen legt der Kantonsrat jährlich fest:

- Disparitätenausgleich: Abschöpfungsquote in der Bandbreite 30 bis 50%
- Mindestausstattung (Grenze): Bandbreite 80 bis 100%
- geografisch-topografischer Lastenausgleich: Minimale und maximale Abweichung vom Median für die Strassenlänge und die Fläche pro Kopf
- soziodemografischer Lastenausgleich: Minimale Abweichung vom Median für die Ergänzungsleistungsquote und den Ausländeranteil; berücksichtigte Nationalitäten bei der Berechnung des Ausländeranteils
- Zentrumslastenabgeltung Städte: Anteile für Solothurn, Olten, Grenchen
- Dotationen für die Lastenausgleichsgefässe

3.2.2. Ausgleichsvolumen

Das Ausgleichsvolumen des Finanz- und Lastenausgleichs lag in den Ausgleichsjahren 2016-2019 zwischen 66 und 69 Mio. CHF pro Jahr. Umgerechnet sind dies Werte von zwischen 240 und 265 CHF pro Einwohner/in. Mit rund 70% macht der Ressourcenausgleich den grössten Teil davon aus.

Abbildung 1 Ausgleichsvolumen Finanz- und Lastenausgleich



Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich / Besitzstand, Rundungsdifferenzen möglich.

Die Höhe des Ressourcenausgleichs basiert auf den Disparitäten zwischen den Gemeinden sowie auf politischen Entscheidungen (Festlegung der Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden und der Mindestausstattung). Die Beitragsvolumen des Lastenausgleichs sind politische Grössen. Mit Ausnahme der Höhe der Mindestausstattung wurden alle diese Steuerungsgrössen, welche das Ausgleichsvolumen beeinflussen, in den vergangenen Jahren vom Kantonsrat konstant gehalten.¹⁷ Das Ausgleichsvolumen schwankte in der Folge im betrachteten Zeitraum nur leicht.¹⁸

¹⁷ Mindestausstattung: Erhöhung von 91% auf 92% ab dem Jahr 2017.

¹⁸ Anmerkung: Die aufgeführten Beitragsvolumen entsprechen den berechneten Beiträgen des Finanz- und Lastenausgleichs, noch ohne Berücksichtigung der Beiträge aus dem Härtefallausgleich und dem Besitzstand. Berücksichtigt man die Beiträge bezüglich Besitzstand ebenfalls, erhöht sich das Volumen im betrachteten Zeitraum um 513'000 bis 856'000 CHF pro Jahr. Die Beiträge aus dem Härtefallausgleich für Gemeinden mit einer Schlechterstellung betrug im Ausgleichsjahr 2016 rund 6.1 Mio. CHF, die Abgaben von Gemeinden mit einer Besserstellung etwa 3.3 Mio. CHF. Im Ausgleichsjahr 2019 sind es noch 1.6 resp. 0.8 Mio. CHF.

3.2.3. Geber- und Empfängergemeinden

Im Ausgleichsjahr 2018 gehörten 85 der 109 Gemeinden zu den Empfängern des Finanz- und Lastenausgleichs. Die Darstellung nach den einzelnen Elementen ist in nachfolgender Tabelle aufgeführt. Anmerkung: Es wird das Ausgleichsjahr 2018 dargestellt, da es sich hierbei um die letzten definitiv verfügbaren Zahlen handelt.

Tabelle 1 Geber- und Empfängergemeinden, 2018

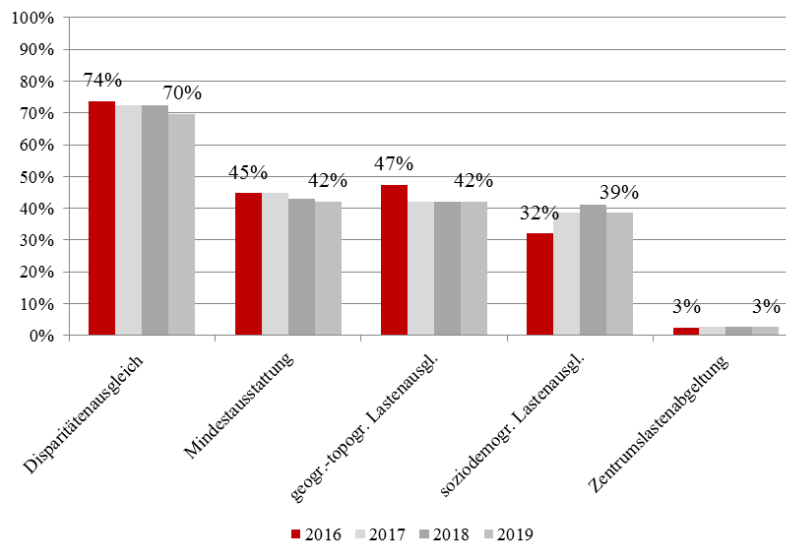
	Geber	Empfänger
Disparitätenausgleich	30	79
Mindestausstattung	0	47
geografisch-topografischer Lastenausgleich	0	46
soziodemografischer Lastenausgleich	0	45
Zentrumslastenabgeltung	0	3
Insgesamt	24	85

Quelle: Daten AGEM. Inkl. Besitzstandsgarantie.

Betrachtet man die Entwicklung zwischen 2016 und 2019, zeigt sich beim Ressourcenausgleich eine tendenzielle Abnahme der Empfängergemeinden in den letzten Jahren. In Bezug auf den Lastenausgleich erfolgte eine Abnahme beim geografisch-topografischen Lastenausgleich (bedingt durch die Fusion der Gemeinde Buchegg)¹⁹, eine leichte Zunahme beim soziodemografischen Lastenausgleich (wobei die Werte schwanken) und keine Änderung bei der Zentrumslastenabgeltung.

¹⁹ 10 Gemeinden mit Beiträgen aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich fusionierten auf 2014 zur Gemeinde Buchegg (für die Ausgleichsjahre ab 2017 relevant).

Abbildung 2 Empfängergemeinden



Quelle: Daten AGEM

Auffallend ist, dass die Anzahl Empfängergemeinden im Vergleich zu den Gebern überwiegt. Der Anteil Empfängergemeinden liegt im Kanton Solothurn bei insgesamt 78%, bezogen auf den Disparitätenausgleich bei 72% (jeweils Ausgleichsjahr 2018). Dies ist bei Finanzausgleichssystemen ein übliches Bild. Die Gründe liegen in zwei Faktoren: Zunächst wird nur der Disparitätenausgleich horizontal (d.h. über die Gemeinden selbst) finanziert. Entsprechend sind nur dort Gebergemeinden überhaupt möglich. Die höhere Anzahl Empfängergemeinden tritt aber auch dort auf. Dies liegt an der Verteilung: Einige sehr finanzstarke Gemeinden bewirken, dass die durchschnittliche Steuerkraft relativ hoch zu liegen kommt (deutlich höher als der Median). Entsprechend führt ein Ausgleich, der sich an der durchschnittlichen Steuerkraft orientiert, zwangsläufig zu einer höheren Anzahl Empfängern als Gebern. Im interkantonalen Vergleich kann das Verhältnis von 70% bis 74% unterstützten Gemeinden in Bezug auf den Ressourcenausgleich (Disparitätenausgleich) als etwa im Mittelfeld liegend eingeordnet werden.²⁰

- Kanton AG: 70% Empfängergemeinden
- Kanton BE: 85% Empfängergemeinden
- Kanton LU: 63% Empfängergemeinden
- NFA auf Bundesebene: 73% Empfänger

²⁰ Quelle: Angaben von den Websites / der Dokumentation zum Finanzausgleich der einzelnen Kantone (aktuellste verfügbare Angaben, Ausgleichsjahr 2017-2019).

Es zeigt sich, dass kleine Gemeinden tendenziell ressourcenschwächer sind als grössere Gemeinden. So liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl bei ressourcenstarken Gemeinden z.B. bei 3470, bei ressourcenschwachen hingegen bei 2056 (Ausgleichsjahr 2018). Entsprechend hängt der Anteil der Empfängergemeinden auch von der Gemeindestruktur ab. Kantone mit vielen, kleinen Gemeinden haben unter sonst gleichen Bedingungen tendenziell mehr Empfängergemeinden als Kantone mit homogenen, eher grösseren Gemeinden (Grund: Bei grossen Gemeinden findet ein Teil des Ausgleichs bereits innerhalb der Gemeinde statt).

3.2.4. Beurteilung

Die Konzeption des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn entspricht einem modernen Finanzausgleichssystem wie es die NFA auf Bundesebene und viele weitere Kantone kennen. Ein wichtiges Kriterium ist dabei der Grundsatz *I Ziel = 1 Instrument*. Auf den Finanzausgleich angewandt bedeutet dies, dass die Umverteilungsziele von den Allokationsanliegen getrennt sein sollen. Konkret: Der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich sind nicht miteinander zu vermischen. Dies ist im Kanton Solothurn erfüllt. Beim Ressourcen- und Lastenausgleich handelt es sich um eigenständige Instrumente, die eigenständige Ziele verfolgen und unabhängig voneinander berechnet werden. Die Berechnung der Steuerkraft basiert auf einem harmonisierten Steuerertrag. Überlegungen zu finanziellen Belastungen der Gemeinden finden dabei richtigerweise keine Berücksichtigung. Umgekehrt enthält auch der Lastenausgleich keine Distributionsziele wie z.B. die Steuerkraft als Indikator.

Als weiteres Kriterium zur Beurteilung sind die *Anreize* zu nennen. Der zentrale Grundsatz des Finanzausgleichs ist, dass die Gemeinden keine direkte Möglichkeit haben, durch ihre politischen Entscheide die Ausgleichszahlungen zu beeinflussen. Dies ist im Kanton Solothurn erfüllt.

Stärken der Gesamtkonzeption sind zudem die (überwiegend) fusionsneutrale Ausgestaltung (z.B. keine Bevorzugung kleinerer Gemeinden), die Transparenz sowie der Verzicht auf eine Steuerfussbindung (vgl. nachfolgenden Einschub).

Einschub: Steuerfussbindung

Eine Steuerfussbindung wird immer wieder gefordert und einige Kantone berücksichtigen den Steuerfuss bei den Ausgleichszahlungen²¹ (z.B. werden Ausgleichsbeiträge gekürzt, wenn der Steuerfuss der Empfängergemeinde unter dem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden resp. der Gebergemeinden liegt). Eine solche Steuerfussbindung ist jedoch konzeptionell nicht gerechtfertigt:

- Die Beiträge des Finanz- und Lastenausgleichs sind nicht zweckgebunden. Entsprechend muss es den Gemeinden auch freigestellt sein, wie sie die Beiträge verwenden: zur Senkung der Steuern, einer Erhöhung der Ausgaben oder der Reduktion von Schulden. Gleich wie auch die Gebergemeinden frei darin sind wie sie die Beiträge finanzieren. Die Gemeindeautonomie würde mit der Steuerfussbindung somit eingeschränkt.
- Eine Steuerfussbindung „bestraft“ finanzschwache Gemeinden für einen haushälterischen Umgang mit ihren Ressourcen.
- Eine Steuerfussbindung setzt falsche Anreize: Wenn eine Gemeinde durch Kürzungen des Finanzausgleichs für eine Steuersenkung „abgestraft“ wird, wählt sie ggf. nicht das für sie optimale Steuerniveau.
- Die Steuerfussbindung im Finanz- und Lastenausgleich würde schliesslich auch dem Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit entgegenstehen und im Ressourcenausgleich wäre es des Weiteren eine Vermischung zwischen Lasten und Ressourcen. So wird postuliert, dass ein geringer Steuerfuss geringe Lasten ausdrückt, ein Argument, das – ob richtig oder falsch – im Ressourcenausgleich nicht relevant ist.

Verschiedene Aspekte zur Konzeption des Finanz- und Lastenausgleichs stehen aktuell zur Debatte. Nachfolgend werden zwei Punkte etwas näher betrachtet.

Fokus: neutrale Zone

Ist ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Geber- und Empfängergemeinden gewünscht, könnte dies wie folgt angepasst werden: Eine erste Möglichkeit wäre, dass nur Gemeinden, die unter z.B. 95% (anstatt 100%) der durchschnittlichen Steuerkraft liegen, Beiträge vom Ressourcenausgleich erhalten, die übrigen Gemeinden zahlen ein. Eine solche Regelung kennen nur wenige Kantone (z.B. SH, GL). Es ist jedoch ggf. schwierig zu kommunizieren, wenn Gemeinden mit unter-

²¹ Vgl. Avenir Suisse (2013): Kantonsmonitoring 5, Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität, Lukas Rühli.

durchschnittlichen Ressourcen Abgaben in den Ressourcenausgleich leisten müssen.

Die zweite Möglichkeit (diese wird deutlich öfters angewandt) ist die sog. neutrale Zone. Dies würde bedeuten, dass z.B. Gemeinden, die eine Steuerkraft von 95% bis 105% der durchschnittlichen Steuerkraft aufweisen, keine Beiträge erhalten resp. keine Abgaben leisten müssen (die Ausgestaltung könnte auch sein, dass Gemeinden zwischen 95% und 100% keine Beiträge erhalten, die Abgabepflicht aber weiterhin ab 100% wirkt). Die neutrale Zone hat jedoch Nachteile:

- Die neutrale Zone nimmt im Rahmen eines Ausgleichssystems, das eine Solidarität zwischen den Gemeinden darstellt, einzelne Gemeinden davon aus. Würde man z.B. die Grenze auf 95% resp. 105% setzen, wären 14 Gemeinden ausgenommen (Ausgleichsjahr 2018).
- Die Werte zur Begrenzung der neutralen Zone sind immer arbiträr, d.h. in gewisser Weise „willkürlich“.
- Die Abgaben und Beiträge sind aktuell symmetrisch, d.h. die Summe der Abgaben entspricht derjenigen der Beiträge. Dies wäre durch eine neutrale Zone nicht mehr zwingend der Fall. Der Ausgleich würde damit komplexer (da Bereinigungen erfolgen müssten).

Fazit: Die Einführung einer neutralen Zone beinhaltet aus unserer Sicht primär Nachteile und ist daher u.E. nicht zu empfehlen.

Fokus: Basisjahre zur Berechnung

Für die Berechnung der Beiträge und Abgaben im Finanz- und Lastenausgleich werden wie erwähnt jeweils die Durchschnittswerte aus zwei Basisjahren verwendet. Ein Abstützen auf einen Durchschnittswert über mehrere Jahre ist sinnvoll, da die Schwankungen reduziert werden können. Die Berücksichtigung eines weiteren Jahres würde diesen Effekt verstärken und eine weitere Glättung zur Folge haben, Nachteil ist die geringere Aktualität (d.h. grösserer Time Lag). Weshalb ein grosser Time Lag ein Problem ist, zeigt folgendes Beispiel: Wenn eine ressourcenstarke Gemeinde eine substanzielle Einbusse ihrer Steuereinnahmen aufweist (z.B. durch den Wegzug eines grossen Unternehmens) muss sie zu diesem Zeitpunkt gleichzeitig ggf. hohe Beiträge in den Disparitätenausgleich einbezahlen, weil ihre Steuerkraft früher hoch war. Wie die Vor- und Nachteile eines längeren Zeitraums zu gewichten sind, ist eine grundsätzliche Frage.

Im interkantonalen Vergleich sind wie nachfolgend aufgezeigt verschiedene Varianten gewählt worden, beispielsweise:

- Kanton Aargau: 3 Basisjahre (2019: 2015-2017)
- Kanton Bern: 3 Basisjahre (2019: 2016-2018)
- Kanton Luzern: 3 Basisjahre (2019: 2014-2016)
- Kanton Basel-Landschaft: 1 Basisjahr (2019: 2018)
- Kanton Zürich: 1 Basisjahr (2019: 2017)
- NFA Bundesebene: 3 Basisjahre (2019: 2013-2015)

Würde man den Ressourcenausgleich²² auf Basis von 3 Jahren berechnen (2014-2016 anstelle 2015-2016), würden zwei Gemeinden von den Gebern zu den Empfängern wechseln und eine Gemeinde würde neu eine Mindestausstattung erhalten. Im Median liegt die Abweichung in Bezug auf den Disparitätenausgleich bei 7%. Bei der Mindestausstattung sind es 8%. Eine Abweichung von über 20% weisen 29 (Disparitätenausgleich) resp. 17 Gemeinden (Mindestausstattung) auf. Beim Disparitätenausgleich hätten im betrachteten Jahr Solothurn (Schlechterstellung) und Selzach (Besserstellung) die grössten absoluten Abweichungen. Bei der Mindestausstattung wäre die Veränderung resp. Einbusse für die Gemeinde Dulliken am grössten.

Fazit: In Bezug auf die Wahl der Anzahl Basisjahre gibt es grundsätzlich kein „richtig“ oder „falsch“. Es ist vielmehr eine Abwägung der Vorteile und Nachteile. Aus unserer Sicht ist die Verwendung von Durchschnittswerten grundsätzlich vorzuziehen und diese ist im Kanton Solothurn als Zweijahresdurchschnitt im Gesetz verankert worden. Eine Ausweitung auf ein zusätzliches Jahr wäre u.E. sinnvoll, wenn ein aktuelleres Jahr hinzugenommen werden kann (z.B. 2015-2017 für 2019 anstatt 2015-2016). Aus vollzugstechnischen Gründen ist dies nicht möglich.²³ Aus diesem Grund empfehlen wir, die Anzahl Basisjahre beizubehalten. Wichtig ist des Weiteren die Planbarkeit der Ausgleichsbeiträge. Dies ist im Kanton Solothurn erfüllt. Die Ausgleichszahlungen sind fix, sobald sie kommuniziert werden (dies ist im 3. Quartal im Jahr vor dem Ausgleichsjahr der Fall).

²² Es wird auf den Ressourcenausgleich fokussiert, da dieser finanziell am relevantesten ist. Dies umso mehr als beim Lastenausgleich nur der soziodemografische betroffen ist. Denn beim geografisch-topografischen Lastenausgleich weisen die Indikatoren keine resp. kaum intertemporale Schwankungen auf und die Anteile der Zentrumslastenabgeltung werden vom Kantonsrat festgelegt.

²³ Eine vollzugstechnische Voraussetzung wäre u.a. die Einführung des Einheitssteuerbezugs im Kanton.

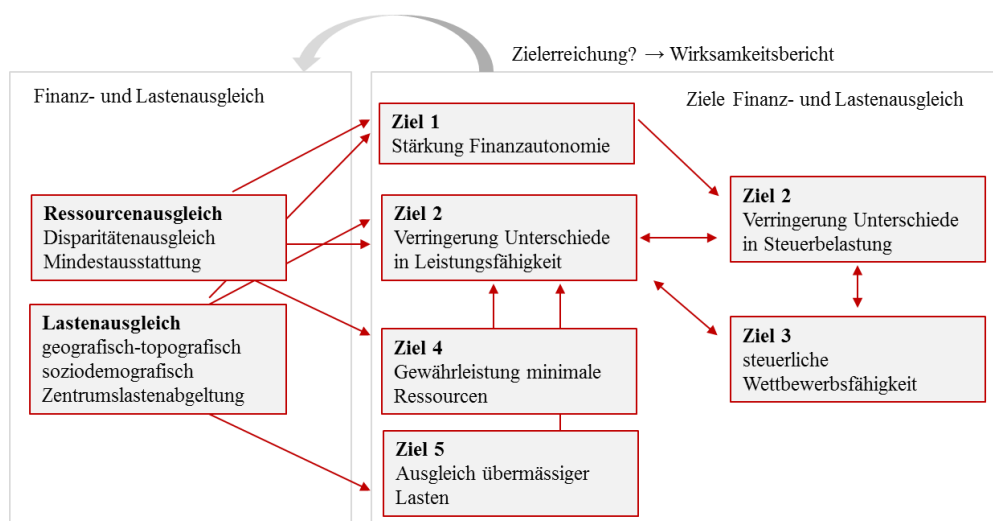
3.3. Zielerreichung

Der Finanz- und Lastenausgleich soll gemäss § 2 FILAG EG folgende Ziele erreichen:

- a) *die kommunale Finanzautonomie stärken;*
- b) *die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern;*
- c) *die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden im innerkantonalen und interkantonalen Verhältnis erhalten;*
- d) *den Gemeinden eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;*
- e) *übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder sozio-demografischen Bedingungen ausgleichen.*

Der Zusammenhang zwischen den Instrumenten des Finanz- und Lastenausgleichs und deren erwarteten Wirkungen lässt sich auch grafisch darstellen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 3 Wirkungsmodell



Quelle: Darstellung B,S,S. in Anlehnung an den Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (Bundesrat, 2018)

In diesem Kapitel soll nun analysiert werden, ob die erwarteten Wirkungszusammenhänge effektiv auftreten.

3.3.1. Finanzautonomie

Unter Finanzautonomie wird das Recht der Gebietskörperschaften (in diesem Fall Gemeinden) verstanden, ihre Aufgaben soweit möglich eigenverantwortlich anzugehen und die zu deren Finanzierung notwendigen Steuern und Abgaben selbst zu erheben.²⁴ Die Finanzautonomie ist sowohl auf Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite relevant.

Ausgabenseite

Ausgabenseitig sind die Transfers (Zahlungen vom Kanton an die Gemeinden) relevant. Hierbei hat die Revision des Finanz- und Lastenausgleichs eine Stärkung der Finanzautonomie bewirkt, da der Anteil der zweckfreien Transfers (d.h. die Zahlungen, die von den Gemeinden frei verwendet werden können) gestiegen ist.

Tabelle 2 Zweckfreie und zweckgebundene Transfers

	Zweckfreie Transfers	Zweckgebundene Transfers
Altes System		
Direkter Finanzausgleich	7.5 Mio. CHF (ohne Übergangsfinanzierung)	
Indirekter Finanzausgleich (Bildung)		124 Mio. CHF
Anteil	6%	94%
Neues System		
Direkter Finanzausgleich	ca. 30 Mio. CHF*	
Indirekter Finanzausgleich		-
Staatsbeitrag Bildung		ca. 108 Mio. CHF
Anteil	22%	78%

Quelle: Daten AGEM, Vernehmlassungsunterlagen zum neuen Finanz- und Lastenausgleich.

* Finanzierung durch den Kanton. Die horizontale Finanzierung (d.h. Finanzierung zwischen den Gemeinden) ist nicht berücksichtigt.

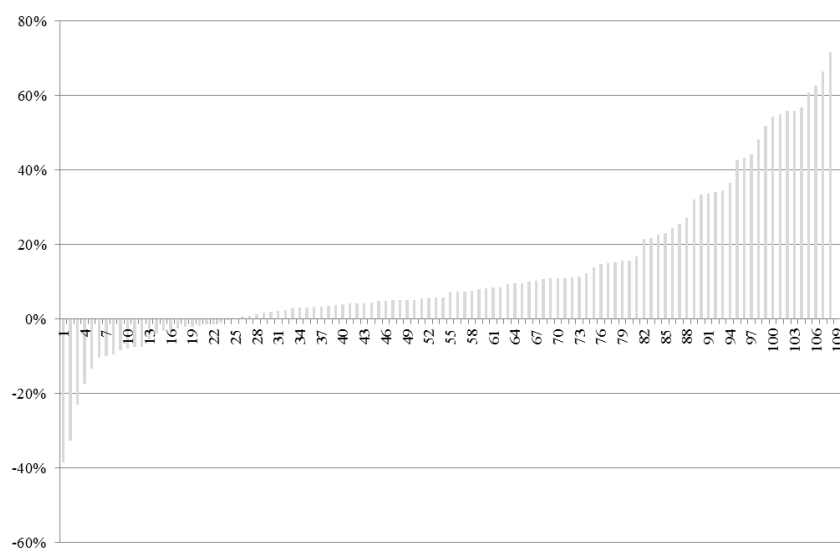
²⁴ Die OECD hat zur Beurteilung der Finanzautonomie verschiedene Indikatoren entwickelt: Anteil Gemeindesteuern an den Steuereinnahmen insgesamt, Grad der Autonomie bei der Festlegung der Steuersätze, Verhältnis zwischen Transfers und Steuereinnahmen, Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transfers, Grad der Budgetautonomie, Grad der Autonomie bei der Fremdfinanzierung. Vgl. OECD (2006), Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No. 2, Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments zitiert aus Bundesrat (2018): Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Da für die vorliegende Thematik jedoch nicht alle Indikatoren relevant sind, wird der Fokus auf einen Teil der Indikatoren, d.h. auf die Transfers resp. das Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transfers, gelegt.

Einnahmenseite

Einnahmeseitig ist der Finanzausgleich für die finanzielle Autonomie der Gemeinden insofern relevant, als die Gemeinden die Beiträge und Abgaben mit ihrer Politik – zu Recht – nicht beeinflussen können. Wenn das Volumen des Finanz- und Lastenausgleichs hoch ist, wirkt dies jedoch der finanziellen Autonomie der Gemeinden entgegen. Der Finanz- und Lastenausgleich machte insgesamt ein Volumen von 66 bis 69 Mio. CHF / Jahr aus (s.o.). Dies ist im Vergleich zu den Steuereinnahmen von knapp 900 Mio. CHF pro Jahr vergleichsweise gering und somit nicht als Hemmnis in Bezug auf die Finanzautonomie der Gemeinden zu bewerten.

Für einzelne Gemeinden kann dies anders aussehen. Für die Empfängergemeinden liegt das Verhältnis zwischen Finanzausgleich und effektiven Steuereinnahmen im Median bei 10% (Jahr 2018, ohne Härtefallausgleich). 10 der 109 Gemeinden (d.h. 9%) weisen einen Wert von über 50% auf. Dabei handelt es sich tendenziell um kleinere Gemeinden (durchschnittliche Einwohnerzahl 644 im Vergleich zu 2445 über alle Gemeinden, Ausgleichsjahr 2018). In keiner Gemeinde liegt das Verhältnis über 100%. Die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind damit deutlich geringer als die Steuereinnahmen. Gemäss Avenir Suisse (2013) ist der Anteil von 9% im Vergleich zu anderen Kantonen eher gering: Der Mittelwert schweizweit liegt bei etwa 15% und 13 Kantone haben Gemeinden mit einem Verhältnis von über 100%. Bei den Gebergemeinden liegt das Verhältnis zwischen Abgaben und Steuereinnahmen maximal bei 39%. Der Median liegt bei rund 6%.

Abbildung 4 *Finanzausgleich 2018 / effektive Steuereinnahmen 2014/2015*



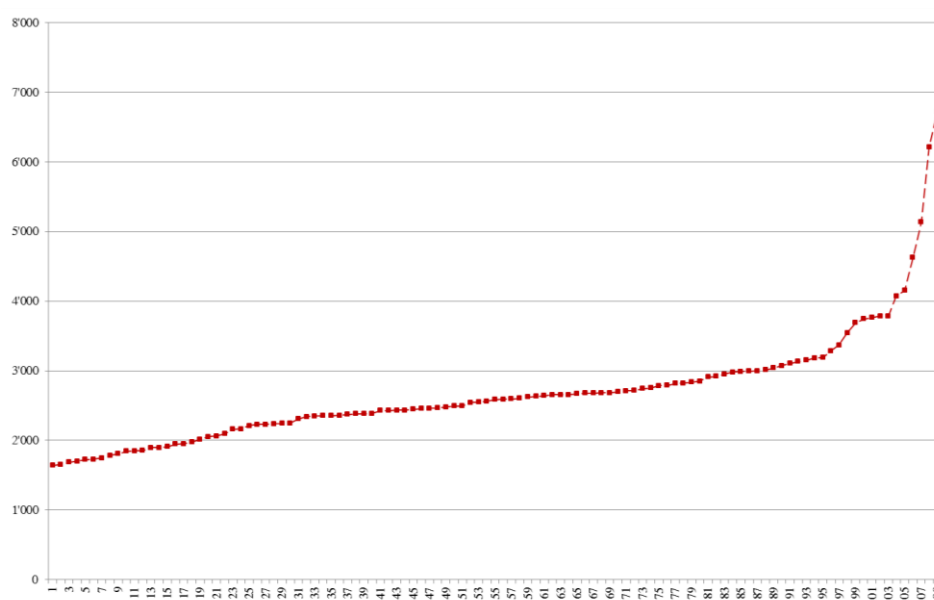
Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich. Anmerkung: Ein Wert 100% bedeutet, dass die Beiträge aus dem Finanzausgleich die gleiche Höhe aufweisen wie die effektiven Steuereinnahmen.

3.3.2. Verringerung Disparitäten

Leistungsfähigkeit

Steuerkraft vor Ausgleich: Die finanzielle Leistungsfähigkeit bezieht sich auf die Ressourcenausstattung einer Gemeinde, d.h. die Steuerkraft. Im Ausgleichsjahr 2018 (aktuellste, definitiv verfügte Zahlen) lag die Steuerkraft zwischen 1643 CHF und 6723 CHF pro Kopf.

Abbildung 5 Steuerkraft vor Ausgleich, 2018



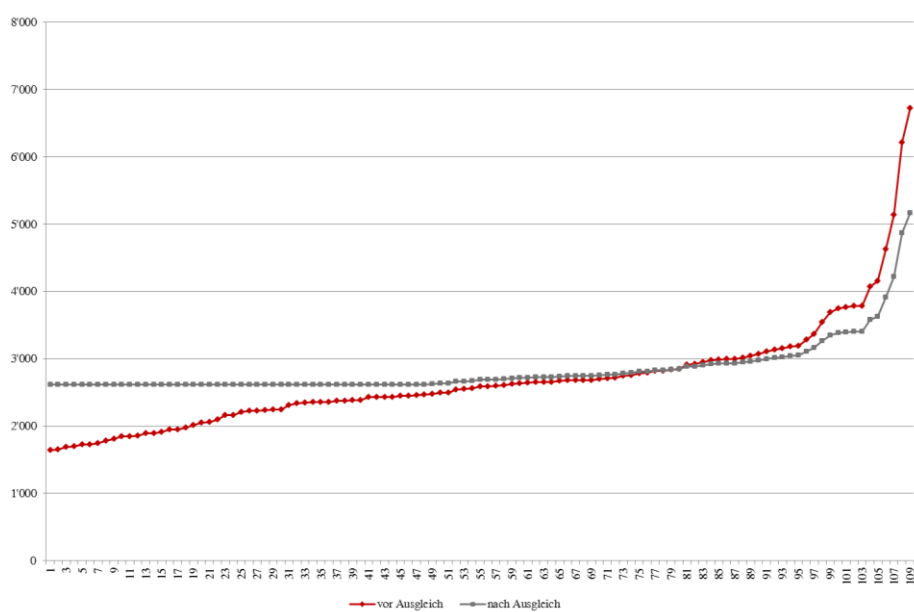
Quelle: Daten AGEM

Sehr tiefe Werte – unter 75% der durchschnittlichen Steuerkraft – weisen 22 Gemeinden auf (20%). Dies ist im interkantonalen Vergleich eher gering (gemäss Avenir Suisse (2013) sind es über alle Kantone ca. 40%). Auch die Spannweite der Steuerkraft in Vergleichskantonen bestätigt das Bild: Die Spannweite im Kanton Solothurn ist mit 409% zwar mit den Gemeinden im Kanton Aargau vergleichbar, aber deutlich tiefer als in den Kantonen Bern und Luzern (700-800%). Dies heisst, dass die Disparitäten in Bezug auf die Ressourcenausstattung im Kanton Solothurn bereits vor dem Finanzausgleich eher moderat sind.

In Bezug auf die Steuereinnahmen sind die Disparitäten etwas geringer als in Bezug auf die Steuerkraft (Spannweite: 369% bei den Steuerdaten 2016). Dies ist wenig überraschend, da die ressourcenschwachen Gemeinden i.d.R. höhere Steuerfüsse haben als die ressourcenstarken Gemeinden.

Steuerkraft nach Ausgleich: Mit dem Ressourcenausgleich werden die Unterschiede reduziert. Die Spannweite nach dem Ausgleich liegt neu bei 198%. Dieser Wert ist mit dem Kanton Aargau, der eine ähnliche Ausgangslage aufweist, vergleichbar.

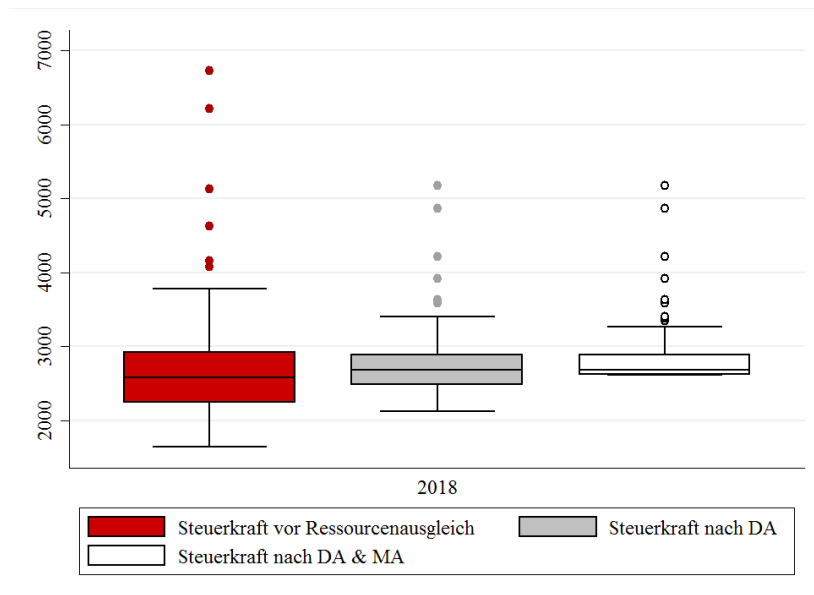
Abbildung 6 Steuerkraft nach Ausgleich, 2018



Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich

Ausgleichswirkung: Die Ausgleichswirkung durch den Ressourcenausgleich lässt sich mittels sog. Box Plots darstellen. Diese Darstellungsform zeigt die Verteilung der Steuerkraft der Gemeinden grafisch auf.

Abbildung 7 Steuerkraft vor und nach Ausgleich, 2018



Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich
 DA= Disparitätenausgleich, MA=Mindestausstattung.

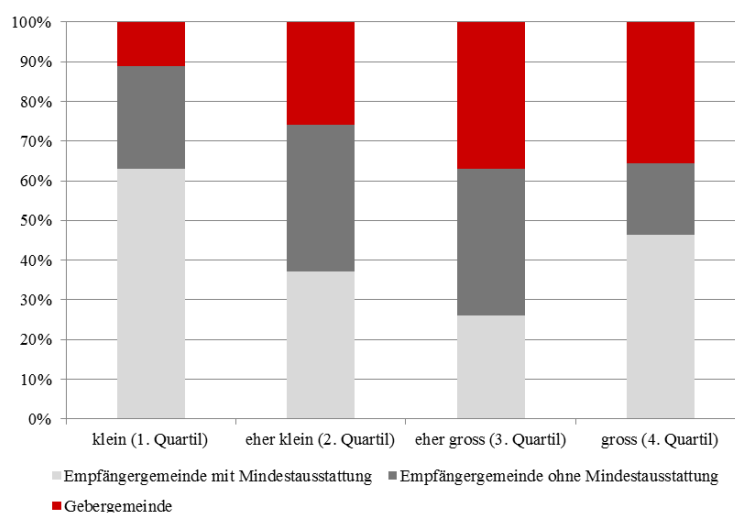
Ein Box Plot ist folgendermassen zu lesen: In der Box (kleiner Kasten) liegen 50% der Werte. Die Länge der Box wird entsprechend durch die Quartile bestimmt. Je grösser die Box, je länger die „Balken“ (sog. Whisker²⁵) und je mehr Ausreisser (markiert durch die Punkte), desto stärker streuen die Daten. In der Box ist der Median eingezeichnet (= jeweils die Hälfte aller Gemeinden hat eine höhere / tiefere Steuerkraft). Mittels der Box Plots lässt sich die Wirkung des Ressourcenausgleichs resp. seiner Instrumente erläutern:

- Der Disparitätenausgleich reduziert die hohen Werte (diese Gemeinden leisten die Abgaben) und erhöht die tiefen Werte (diese Gemeinden erhalten die Beiträge). Dadurch reduziert sich die Spannweite und die Box wird kleiner. Zudem steigt der Median.
- Die Mindestausstattung verändert an den überdurchschnittlichen Werten nichts mehr (da der Ausgleich durch den Kanton finanziert wird). Sie hebt die tiefsten Werte aber nochmals an auf einen minimalen Wert (dieser entspricht den 92%) und reduziert die Spannweite und die Varianz weiter.

²⁵ Die Länge der Whisker beträgt maximal das 1.5-fache der Länge der Box. Der Endpunkt des Whiskers liegt bei jenem Wert, welcher als letzter innerhalb der 1.5-fachen Länge der Box liegt. Alternativ könnte die Länge auch durch die Minimal- und Maximalwerte bestimmt werden. Dadurch wären die Ausreisser jedoch nicht mehr sichtbar.

Geber- und Empfängergemeinden: Wie bereits erwähnt gab es im Ausgleichsjahr 2018 neben 30 Gebergemeinden 79 Empfängergemeinden des Disparitätenausgleichs. Von den Empfängergemeinden erhielten 47 eine Mindestausstattung (43%). Überproportional häufig treten ressourcenschwache Gemeinden bei den kleinsten Gemeinden auf. Danach lässt sich kein systematischer Zusammenhang mehr erkennen (vgl. Abbildung 8). So steigt der Anteil der Gemeinden mit Mindestausstattung bei der grössten Kategorie z.B. wieder an.

Abbildung 8 Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich 2018, nach Grösse

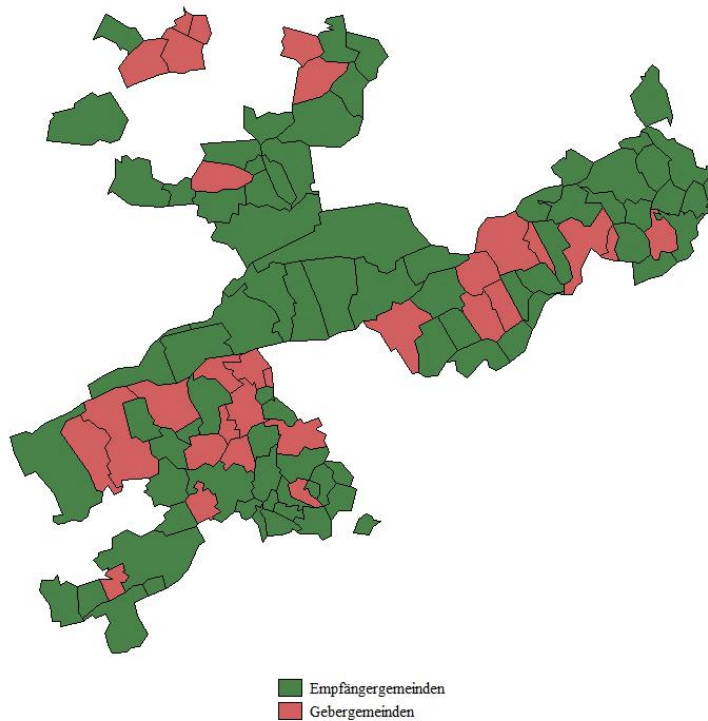


Quelle: Daten AGEM

Einen ähnlichen Zusammenhang wie bei der Grösse gibt es auch bezüglich der Bevölkerungsdichte: Gemeinden mit sehr geringer Bevölkerungsdichte weisen tendenziell eine geringere Ressourcenstärke auf (danach ist der Zusammenhang heterogen).

Auch in Bezug auf die Lage gibt es Unterschiede. Die Geber- und Empfängergemeinden des Ressourcenausgleichs sind in nachfolgender Abbildung grafisch dargestellt.

Abbildung 9 Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich, 2018



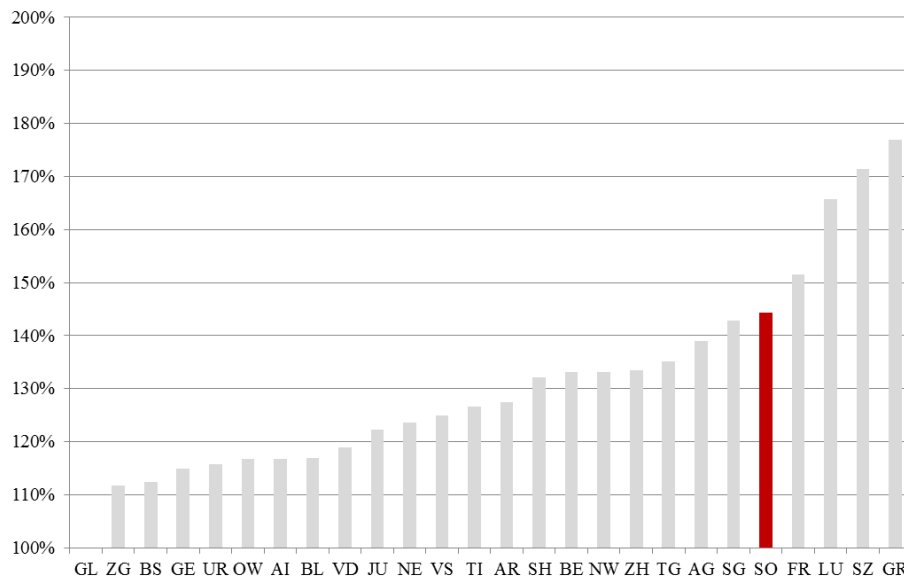
Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015).

Von den Gebergemeinden tragen zwei Gemeinden über 40% der Zahlungen bei (Solothurn, Olten). Die vier Gemeinden mit den absolut höchsten Einzahlungen finanzieren knapp 60% (Solothurn, Olten, Däniken, Dornach).

Steuerbelastung

Gesamtsteuerfüsse: Die Steuerfüsse im Kanton Solothurn weisen im interkantonalen Vergleich eine grosse Varianz auf. So beträgt die Spannweite der Gesamtsteuerfüsse für natürliche Personen im Jahr 2017 rund 144%. Damit liegt der Kanton Solothurn schweizweit im obersten Drittel.

Abbildung 10 Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, 2017



Quelle: Daten Eidg. Steuerverwaltung. Gesamtsteuerfuss = Steuerfuss Kanton + Gemeinde.
Spannweite = Maximum/Minimum.

Zu beachten sind bei dieser Darstellung zwei Einschränkungen:

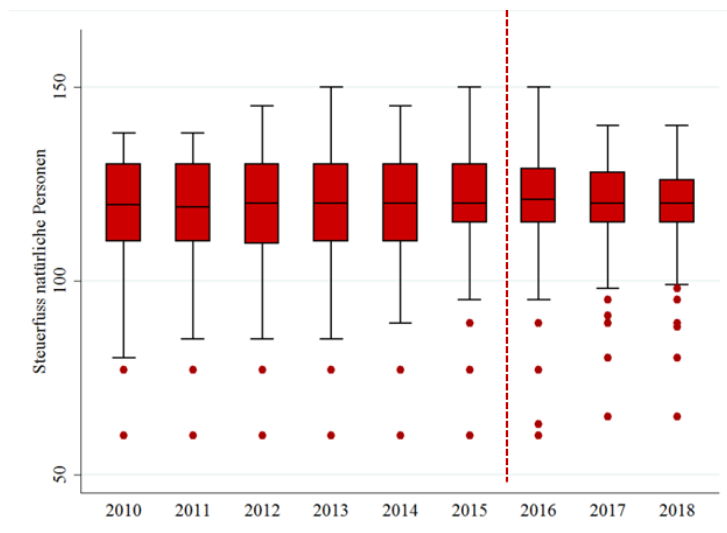
- Erstens wird nur die Spannweite betrachtet, d.h. für jeden Kanton fliessen nur zwei Werte ein (Maximum/Minimum). Dies ist zwar ein Indikator für die Varianz, wird jedoch stark durch allfällige Ausreisser beeinflusst. Allerdings ergibt sich eine ähnliche Aussage, wenn die Standardabweichung betrachtet wird: Der Kanton Solothurn liegt im oberen Drittel.
- Zweitens hängt die Varianz der Steuerfüsse in einem Kanton auch vom Dezentalisierungsgrad ab.²⁶ Wenn dieser hoch ist, bedeutet dies, dass die Gemeinden über einen grösseren Teil des Gesamtsteuerfusses entscheiden, entsprechend fliessen Unterschiede stärker ein. Der Kanton Solothurn weist einen relativ hohen Dezentalisierungsgrad auf (48% im Vergleich zu 41% im Durchschnitt, Zahlen von 2016).

Im Vergleich zu 2015 hat sich der Kanton Solothurn bezogen auf das Jahr 2017 leicht „verbessert“. So lag er 2015 noch auf Position 4 (mit einer Spannweite von 155%).

²⁶ Dezentalisierungsgrad = Einnahmen Gemeinden / Einnahmen Kanton und Gemeinden.

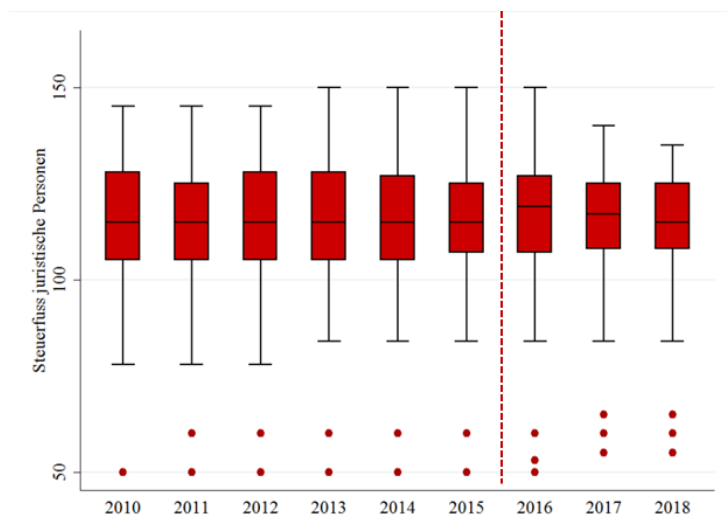
Gemeindesteuerfüsse: Die Gemeindesteuerfüsse für natürliche Personen weisen einen Median von 120 und eine Spannweite (Maximum/Minimum) von 215% auf (Jahr 2018). Die Steuerfüsse für juristische Personen einen Median von 115 resp. eine Spannweite von 245%. Die Disparitäten der Gemeindesteuerfüsse haben sich seit 2016 deutlich reduziert. Dies gilt v.a. für natürliche Personen (vgl. Abbildung 11), aber auch für juristische Personen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 11 Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Box Plots



Quelle: Daten AGEM

Abbildung 12 Steuerfüsse Gemeinden, juristische Personen, Box Plots

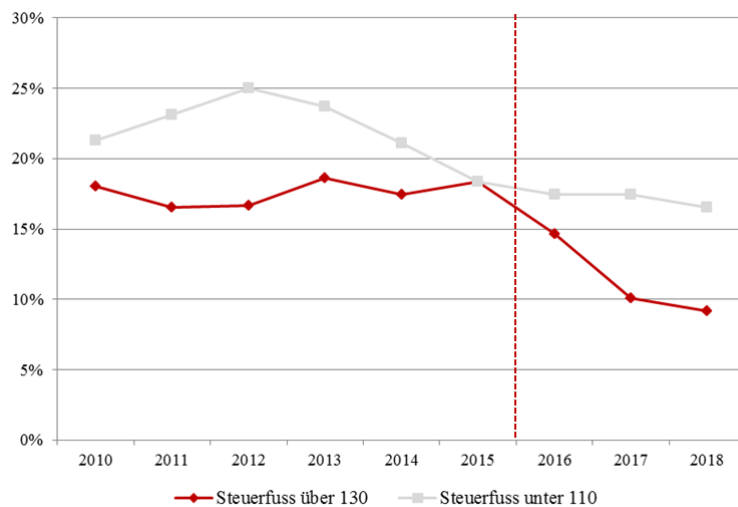


Quelle: Daten AGEM

Anmerkung: Die beiden Steuerfüsse können nicht unabhängig voneinander festgelegt werden, so gilt, dass „der Steuerfuss für juristische Personen vom Steuerfuss der natürlichen Personen um nicht mehr als drei Zehntel der ganzen Staatssteuer abweichen [darf]“. (§5 Steuergesetz)

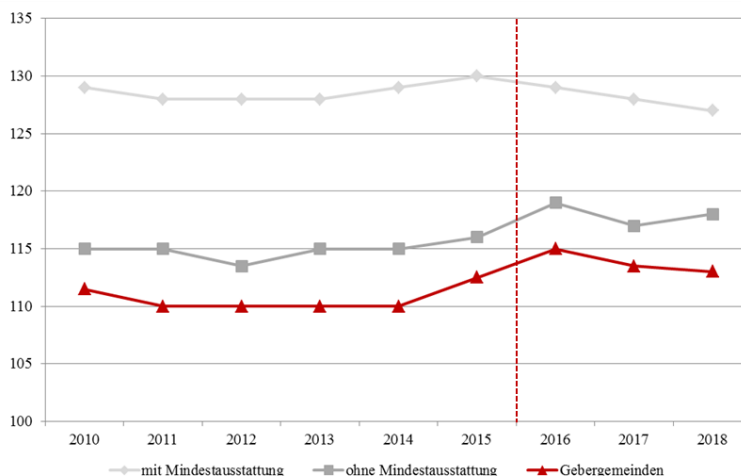
Die Disparitäten reduzieren sich nicht nur insgesamt, sondern es zeigt sich auch eine deutliche Abnahme von besonders hohen Steuerfüssen (vgl. Abbildung 13) sowie eine Annäherung der Steuerfüsse zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Gemeinden (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 13 Anteil Gemeinden mit sehr hohen / tiefen Steuerfüssen



Quelle: Daten AGEM, Steuerfüsse natürliche Personen.

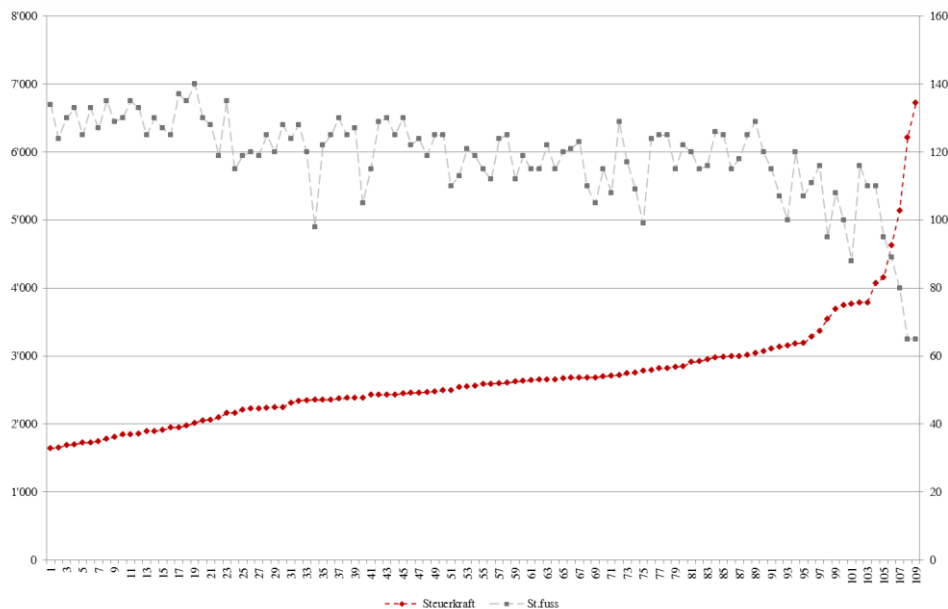
Abbildung 14 Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Median



Quelle: Daten AGEM

Dabei gilt, dass die Steuerfüsse der Empfängergemeinden im Mittel über den Steuerfüssen der Gebergemeinden liegen. Das heisst: Ressourcenschwache Gemeinden schöpfen ihr Ressourcenpotenzial im Durchschnitt stärker aus als ressourcenstarke Gemeinden (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15 Steuerkraft und Steuerfuss, 2018



Quelle: Daten AGEM. Anmerkung: Die Steuerkraft bezieht sich auf die Skala links, die Steuerfüsse beziehen sich auf die Skala rechts.

Ohne Finanzausgleich hätte die Gemeinde mit der geringsten Ressourcenstärke in einen Steuerfuss von 195 erheben müssen anstelle von 134, um dieselben Einnahmen zu erreichen (Ausgleichsjahr 2018).

3.3.3. Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung

In Bezug auf die Beurteilung der Auswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs auf den (Standort-)Wettbewerb²⁷ sind die Anreize entscheidend: Beeinträchtigt das Finanz- und Lastenausgleichssystem den Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die Ressourcen resp. das Steuersubstrat?

Relevant sind dabei die Grenzabschöpfungsquoten, also die Frage, um wieviel die Abgabe bei 1 CHF mehr Steuerkraft steigt resp. um wieviel der Beitrag bei 1 CHF mehr Steuerkraft sinkt. Wenn die Grenzabschöpfung sehr hoch ist, haben die Gemeinden (theoretisch) wenig Anreiz, ihre Ressourcen zu erhöhen – da sowieso (fast) alles davon abgeschöpft wird.

Grenzabschöpfung bei den Gebergemeinden

Bei den Gebergemeinden entspricht die Grenzabschöpfung aktuell 40%. Damit lohnt sich eine Erhöhung der Ressourcen für die Gebergemeinden zwar nicht im vollen Ausmass, aber immer noch deutlich. Aus Anreizsicht ist die Grenzabschöpfung daher vertretbar. Dennoch ist sie im interkantonalen Vergleich und auch im Vergleich zur NFA auf Bundesebene eher hoch. Zu beachten ist allerdings, dass die Grenzabschöpfung sich auf die Übergangsphase bezieht (mit Härtefallausgleich), d.h. die Grenzabschöpfung der Gemeinden war im betrachteten Zeitraum geringer als die 40%.

Relevant für die Gemeinden ist zudem v.a. die effektive Abschöpfung (d.h. die Abschöpfung im Vergleich zu den Steuererträgen). Denn die oben erwähnten 40% beziehen sich auf die Steuerkraft und diese wiederum auf den (fiktiven) Steuerfuss 100. Eine Gemeinde mit einem höheren Steuerfuss kann jedoch einen grösseren Anteil der zusätzlichen Einnahmen behalten (d.h. die Grenzabschöpfung ist geringer), eine Gemeinde mit tieferem Steuerfuss hat eine höhere Grenzabschöpfung als 40%.

Was bedeutet dies in der Praxis? Dazu betrachten wir die absolute Abschöpfung, d.h. den Anteil der effektiven Steuereinnahmen, den die Gemeinden an den Res-

²⁷ Ein weiterer Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit stellt die Steuerbelastung dar. Diese wurde bereits vorhin analysiert: Die Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen haben tendenziell abgenommen (Median, besonders hohe Werte). Ergänzend kann erwähnt werden, dass der Kanton Solothurn gem. Analysen der Credit Suisse in Bezug auf das frei verfügbare Einkommen in den Schweizer Kantonen im Jahr 2016 an achter Stelle und damit im obersten Drittel lag.

Vgl. <https://www.credit-suisse.com/corporate/de/articles/news-and-expertise/disposable-income-living-commuting-childcare-where-is-the-least-expensive-place-to-live-in-switzerland-201612.html>

sourceausgleich bezahlen müssen (ohne Berücksichtigung allfälliger Beiträge aus den Lastenausgleichsinstrumenten, Ausgleichsjahr 2018). Wir berücksichtigen dabei den Härtefallausgleich, da wir die tatsächliche Abschöpfung aufzeigen möchten.²⁸ Die effektive Abschöpfung betrug im Jahr 2018 maximal 25% (Feldbrunnen), d.h. die Gemeinde musste ein Viertel ihrer Steuererträge an den Ressourceausgleich bezahlen. In Bezug auf das Staatssteueraufkommen (d.h. Steuern bei 100%) lag der maximale Wert bei 15%.

Ohne Härtefallausgleich (und damit im Sinne eines Ausblicks bei unveränderter Steuerungsgrössen) gelten folgende Aussagen: Die Abschöpfung in Bezug zu den effektiven Steuereinnahmen hätte ohne Härtefallausgleich maximal 39% betragen. Bei drei Gemeinden wäre die Abschöpfung mehr als 20% (Feldbrunnen, Kammerrohr, Däniken). In Bezug auf das Staatssteueraufkommen (d.h. Steuern bei 100%) hätte der maximale Wert 23% betragen. Die Abschöpfung wäre damit bei einzelnen Gemeinden künftig relativ hoch. Es ist daher zu empfehlen, die Grenzabschöpfung tiefer zu wählen, da diese in den nächsten Jahren vollständig zum Tragen kommen würde (Aufhebung Härtefallausgleich).

Eine Begrenzung der absoluten Abschöpfung ist nicht zu empfehlen. Denn: Eine allfällige Begrenzung der Beiträge führt dazu, dass die anderen Gemeinden diese Beiträge ausgleichen müssten (zumindest dann, wenn das absolute Volumen des Disparitätenausgleichs konstant gehalten werden soll), was inhaltlich schwer zu rechtfertigen ist. Alternativ müsste die Einbusse teilweise über die Mindestausstattung kompensiert werden. Dies wiederum würde bedeuten, dass der Kanton mehr finanziert und Gemeinden ohne eine Mindestausstattung verlieren würden (denn die Gebergemeinden würden durch die Begrenzung insgesamt weniger einzahlen). Dazu kommt: Diese relativ hohe effektive Abschöpfung von bis zu 39% kommt aufgrund tiefer Steuerfüsse zustande. Wenn daraus folgend eine Anpassung (z.B. eine Begrenzung) eingeführt würde, würde der Steuerfuss – zumindest indirekt – in die Ausgestaltung des Ressourceausgleichs einfließen. Dies ist aus theoretischer Sicht nicht gerechtfertigt, der Ressourceausgleich sollte vollständig unabhängig vom Steuerfuss erfolgen.

Würde man die Abgaben z.B. auf 20% des Staatssteueraufkommens begrenzen, ergäbe dies eine Einbusse von 1.6 Mio. CHF (Ausgleichsjahr 2018), bei 15% wären es 5.2 Mio. CHF. Dies würde 5% resp. 18% des Ausgleichsvolumens entsprechen.

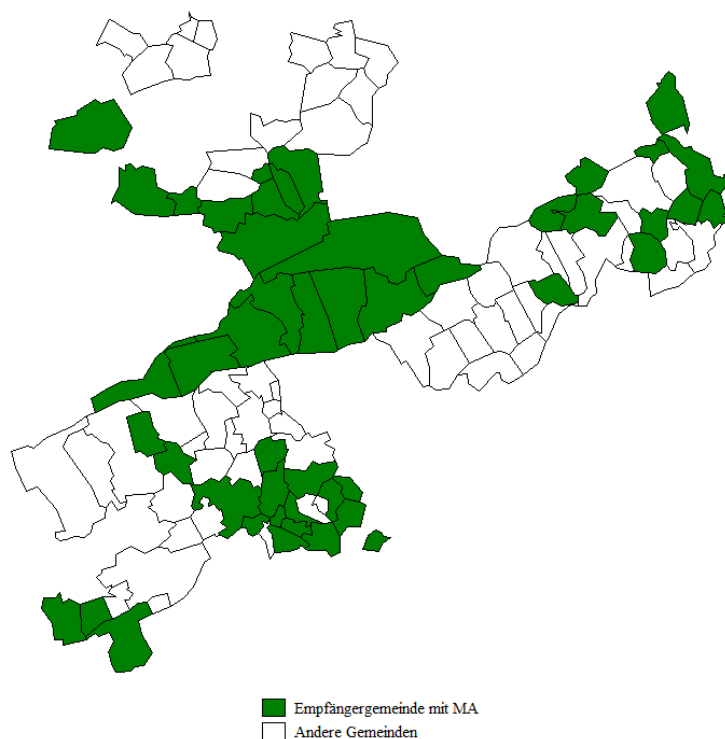
²⁸ Die Zahlen entsprechen daher sowie aufgrund der Tatsache, dass die Lastenausgleichsinstrumente nicht berücksichtigt sind, nicht denjenigen in Abbildung 4.

Grenzabschöpfung bei den Empfängergerneinden – Mindestausstattung

Die Gebergemeinden geben zwar einen substanziellen Teil ihrer Einnahmen ab, aber die Grenzabschöpfung liegt mit 40% immerhin unter der Hälfte. Bei den Empfängergerneinden, die eine Mindestausstattung erhalten, liegt die Grenzabschöpfung demgegenüber deutlich höher und beträgt 100% (die übrigen Empfängergerneinden, die keine Mindestausstattung erhalten, weisen analog wie die Gebergemeinden eine Grenzabschöpfung von 40% auf). Dies bedeutet: Aus *theoretischer Sicht* haben die Gemeinden mit Mindestausstattung einen relativ geringen Anreiz, ihre Ressourcenstärke resp. ihre Steuerkraft zu erhöhen.

Eine Mindestausstattung erhalten 47 Gemeinden (Ausgleichsjahr 2018). Diese sind oftmals klein und tendenziell ländlich.

Abbildung 16 Mindestausstattung, 2018



Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015). MA = Mindestausstattung.

Die Höhe resp. Grenze der Mindestausstattung von 92% ist im interkantonalen Vergleich eher hoch. Zwar gibt es eine beträchtliche Spannweite zwischen den Kantonen, aber die Werte liegen tendenziell tiefer als im Kanton Solothurn. Auch die NFA auf Bundesebene hat einen geringeren Wert, dieser liegt aktuell bei 85%

und wird neu 86.5% betragen. Bei diesem Vergleich ist zu beachten, dass verschiedene Aspekte in die Wahl der Mindestausstattung einfließen können resp. beim Vergleich zu beachten sind (z.B. politische Entscheide, Disparitäten, Spielraum der Gemeinden).

Folgende Punkte relativieren die Höhe der Mindestausstattung im Kanton Solothurn jedoch:

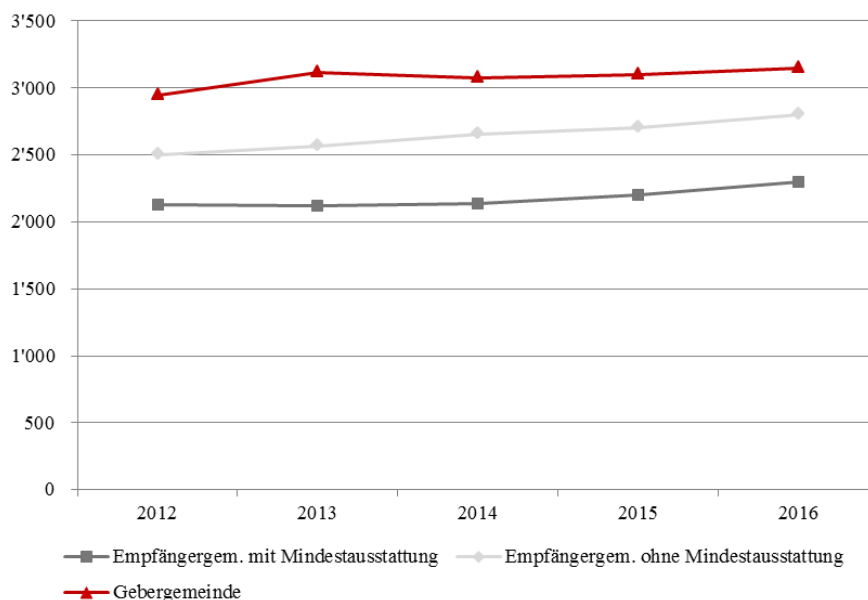
Betroffene Gemeinden – betroffene Einwohner: Entscheidend für die Beurteilung ist der Anteil der Gemeinden resp. der Wohnbevölkerung mit einer Mindestausstattung. Der Anteil Gemeinden liegt bei 43%. Da es sich bei den Gemeinden mit Mindestausstattung eher um kleine Gemeinden handelt, ist der Anteil der Bevölkerung geringer, es sind 36%. Beide Werte sind im interkantonalen Vergleich – trotz der hohen Grenze von 92% Mindestausstattung – nicht hoch, sie liegen etwa im Mittel resp. sind eher tief im Vergleich zu den Deutschschweizer Kantonen (vgl. Avenir Suisse (2013)).

Effektive Grenzabschöpfung: Die Grenzabschöpfungsquote von 100% bezieht sich auf den (fiktiven) Steuerfuss von 100. Der Grossteil der Empfängergemeinden mit Mindestausstattung weist jedoch einen höheren Steuerfuss auf. D.h. die effektive Grenzabschöpfung liegt entsprechend i.d.R. unter 100%.

Entwicklung Gemeinden mit Mindestausstattung: Einen anderen Ansatzpunkt zur Beurteilung der Mindestausstattung ist, die Entwicklung dieser Gemeinden zu betrachten. Wenngleich selbstverständlich verschiedene Einflussfaktoren von Relevanz sind, wäre zu erwarten, dass – wenn die Fehlanreize wirklich problematisch sind – die Gemeinden mit Mindestausstattung eine schlechtere Entwicklung aufweisen als andere Gemeinden. Dies ist nicht der Fall wie nachfolgende Abbildung zeigt. Die Gemeinden mit Mindestausstattung entwickeln sich sehr ähnlich wie die Empfängergemeinden, welche keine Mindestausstattung aufweisen.

Zu beachten ist, dass der Zeithorizont noch sehr kurz ist. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten kann nur 1 Jahr seit Einführung des Finanz- und Lastenausgleichssystems dargestellt werden.

Abbildung 17 Steuerkraft vor Ausgleich, Median



Quelle: Daten AGEM

Aufgaben: Eine relativ hohe Mindestausstattung kann schliesslich auch dann adäquat resp. nötig sein, wenn die Gemeinden viele Pflichtaufgaben haben, bei denen sie wenig / kaum Spielraum in deren Erfüllung haben. Besonders ausgeprägt ist dies bei pro-Kopf-Abgaben. Im Kanton Solothurn ist insbesondere der Lastenausgleich in der Sozialhilfe zu erwähnen. Dieser Lastenausgleich hat die Höhe der Mindestausstattung bei ihrer Einführung massgeblich mitbestimmt.

Die Mindestausstattung beträgt – bezogen auf die Gemeinden mit einer Mindestausstattung – im Mittelwert etwa 214 CHF pro Einwohner/in. Gemeinden, die in den Lastenausgleich Sozialhilfe einzahlen, müssen im Durchschnitt gerade etwa diesen Betrag wieder abgeben (Durchschnitt: ca. 258 CHF, Lastenausgleich Regelsozialhilfe, Jahr 2017). Rund 2/3 der Gemeinden mit Mindestausstattung zahlen dabei in den Lastenausgleich Sozialhilfe ein (dies sind 30 Gemeinden).

Oder anders ausgedrückt: Ohne den Lastenausgleich Sozialhilfe könnte die Grenze der Mindestausstattung tiefer angesetzt werden, da die Ausgaben der Gemeinden nicht (oder weniger) gebunden wären. Allerdings ist dabei zu beachten, dass ca. ein Drittel der Gemeinden mit Mindestausstattung gleichzeitig vom Lastenausgleich Sozialhilfe profitiert, d.h. sie erhalten Zahlungen. Für diese würde eine Situation mit geringerer Mindestausstattung und ohne Lastenausgleich Sozialhilfe eine

deutliche Verschlechterung bedeuten (sofern keine Kompensation über andere Instrumente erfolgt).

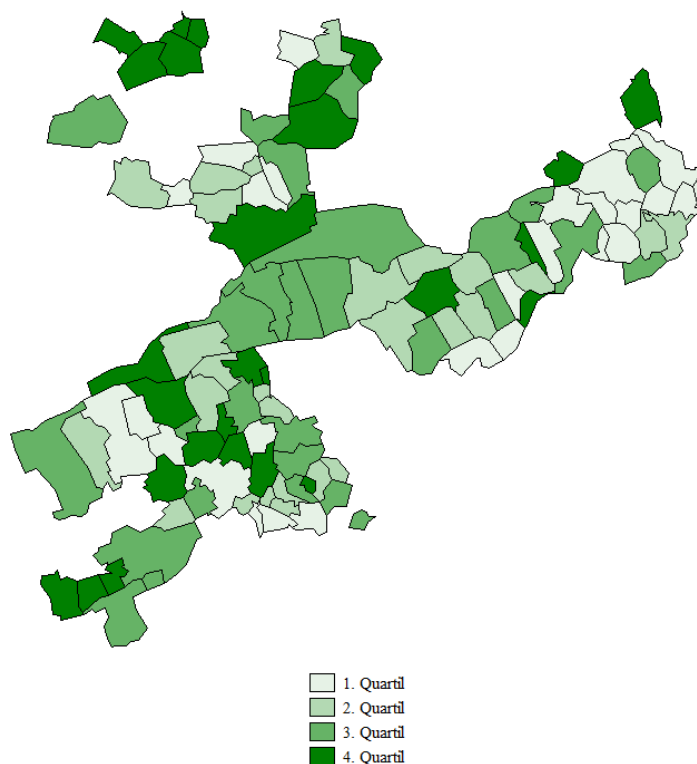
Anmerkung: Die Grenze der Mindestausstattung wird in % der durchschnittlichen Steuerkraft definiert. Dies kann grundsätzlich kritisiert werden. So kann argumentiert werden, dass der Mindestbedarf einer Gemeinde absolut betrachtet werden muss; dieser ändert sich ja nicht, wenn andere Gemeinden mehr oder weniger Ressourcen haben. Dies ist zwar grundsätzlich richtig, allerdings ist es – neben der Schwierigkeit, eine Grenze der Mindestausstattung in CHF zu bestimmen – das Ziel des Finanzausgleichs, die Disparitäten zwischen den Gemeinden zu reduzieren. Dies kann nur erreicht werden, wenn der Ausgleich sich an der Steuerkraft der anderen Gemeinden orientiert. Dies bedeutet: Wenn die anderen Gemeinden mehr Ressourcenstärke aufweisen, profitieren auch die ressourcenschwachen Gemeinden und umgekehrt: Sinkt die Steuerkraft im Kanton resp. bei den ressourcenstarken Gemeinden, tragen dies alle Gemeinden mit. Im Sinne der Solidarität zwischen den Gemeinden ist dieser Ansatz richtig. Im Extremfall kann es natürlich sein, dass die Mindestausstattung bei sehr tiefem / substanziell sinkenden Steueraufkommen „zu tief“ zu liegen kommt. Eine solche Situation wäre jedoch für alle Gemeinden und den Kanton sehr problematisch und dieser müsste daher möglicherweise sowieso mit spezifischen Massnahmen begegnet werden, d.h. es wäre wenig sinnvoll, eine solche aussergewöhnliche Situation mit dem Finanz- und Lastenausgleichssystem abzudecken.

3.3.4. Lastenausgleich

In Bezug auf die Konzipierung des Lastenausgleichs gibt es grundsätzlich zwei Ansätze. Entweder wird der Lastenausgleich auf Basis von ökonometrischen Analysen (z.B. Regressionsanalysen) auf empirische Grundlagen abgestützt. Oder der Lastenausgleich wird relativ pragmatisch festgelegt, indem bewährte Indikatoren aus anderen Kantonen und/oder der NFA auf Bundesebene verwendet werden. Der Kanton Solothurn hat den zweiten Ansatz gewählt, wobei verschiedene Rahmenbedingungen zu beachten waren (keine zu grossen Veränderungen durch den Systemwechsel, keine Anpassungen beim Lastenausgleich Sozialhilfe). Um mit diesem Ansatz konsistent zu sein, soll im vorliegenden Wirksamkeitsbericht gemäss Auftrag auf die Durchführung vertiefter statistischer Analysen verzichtet werden und es wird der Fokus auf die Mechanismen des Lastenausgleichs und die Auswirkungen gelegt.

Der Lastenausgleich setzt auf der Ausgabenseite an und soll nicht beeinflussbare Mehraufwände ausgleichen. Der Nettoaufwand pro Kopf lag im Jahr 2016 bei 2487 CHF bis 4096 CHF.²⁹ Nachfolgende Abbildung führt die Gemeinden nach ihrem pro Kopf-Aufwand (netto) auf. Die Daten des Jahres 2016 sind dabei die neusten (vollständig) verfügbaren Daten.

Abbildung 18 Nettoaufwand pro Kopf, 2016



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik www.gefin.so.ch. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015)

Geografisch-topografischer Lastenausgleich

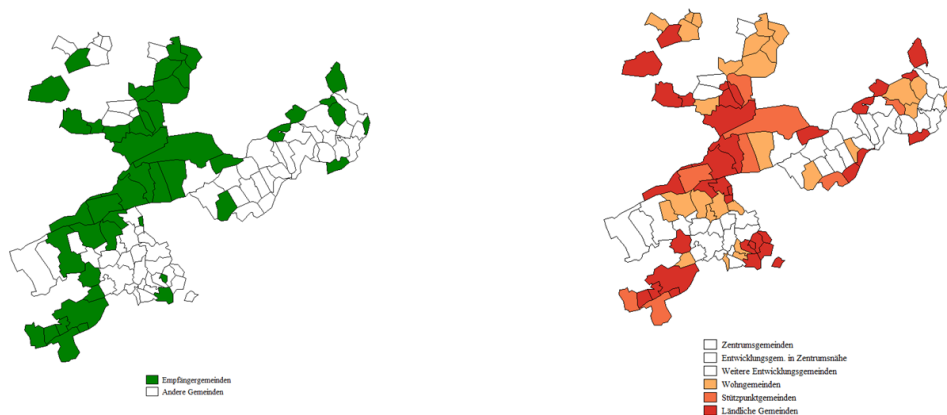
Der geografisch-topografische Lastenausgleich basiert auf den Indikatoren Fläche pro Kopf und Strassenlänge pro Kopf. Von diesem Lastenausgleichsgefäss profi-

²⁹ Ausschluss der Gemeinde Bellach, die gemäss Gemeindefinanzstatistik (GEFIN, www.gefin.so.ch) einen Nettoertrag in Bezug auf die Funktionen 0-8 (d.h. ohne Finanzen) von 56 CHF pro Kopf aufweist. Anmerkung in Bezug auf die Gemeindefinanzstatistik: Es handelt sich hierbei um eine webbasierte, kantonale Datenbank, welche die Rechnungsergebnisse aus der Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie aus der Bilanz aller solothurnischen Gemeinden pro Rechnungsjahr wiedergibt. Die Daten werden jährlich durch die Gemeinden mit elektronischer Schnittstelle in die kantonale Datenbank importiert und einer Qualitätsprüfung durch das AGEM unterzogen.

tieren 46 Gemeinden. Diese weisen eine hohe Übereinstimmung mit den ARP-Kategorien (Einteilung der Gemeinden nach räumlichen Kategorien) 4-6 auf, d.h. Stützpunkt- und Wohngemeinden, ländliche Gemeinden. Die Empfängergemeinden lassen sich dadurch charakterisieren, dass es sich i.d.R. um kleine Gemeinden handelt (Einwohnerzahl im Median 853 Personen im Vergleich zu 1463 über alle Gemeinden). Es handelt sich zudem um tendenziell ressourcenschwache Gemeinden: 28 der 46 Gemeinden erhalten eine Mindestausstattung, nur 7 Gemeinden sind ressourcenstark (Ausgleichsjahr 2018).

Nachfolgend aufgeführt ist eine Darstellung der Empfängergemeinden des Lastenausgleichs (grün) mit den Gemeinden gemäss ARP-Kategorie 4-6 (rot).

Abbildung 19 Geografisch-topografischer Lastenausgleich, 2018



Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015).

Insgesamt werden 10 Mio. CHF pro Jahr verteilt. Bezogen auf die Empfängergemeinden sind es im Median 280 CHF pro Kopf (Ausgleichsjahr 2018).

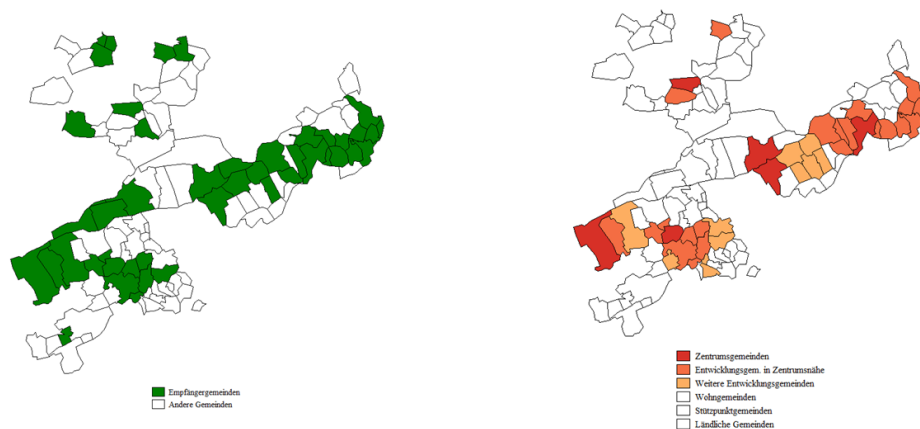
Die Lastenausgleichsindikatoren, die für den geografisch-topografischen Lastenausgleich verwendet werden, wurden wie erwähnt nicht empirisch hergeleitet und in der vorliegenden Analyse auch nicht statistisch überprüft. Eine abschliessende Beurteilung ist daher nicht möglich. Allerdings werden bewährte Indikatoren verwendet, diese führen zu plausiblen Resultaten, es resultierten keine Fehlentwicklungen und die Ausgestaltung des Instruments ist gut nachvollziehbar und transparent.

Soziodemografischer Lastenausgleich

Der soziodemografische Lastenausgleich basiert auf den Indikatoren Ergänzungsleistungsquote und Ausländeranteil. Von diesem Lastenausgleichsgefäss profitieren 45 Gemeinden. Diese weisen eine hohe Übereinstimmung mit den ARP-Kategorien (Einteilung der Gemeinden nach räumlichen Kategorien) 1-3 auf, d.h. Zentrums Gemeinden und Entwicklungsgemeinden. Die Empfänger Gemeinden lassen sich dadurch charakterisieren, dass es sich i.d.R. um grössere Gemeinden handelt (Einwohnerzahl im Median 3376 Personen im Vergleich zu 1463 über alle Gemeinden).

Nachfolgend aufgeführt ist eine Darstellung der Empfänger Gemeinden des Lastenausgleichs (grün) mit den Gemeinden gemäss ARP-Kategorie 1-3 (rot).

Abbildung 20 Soziodemografischer Lastenausgleich, 2018



Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015).

Insgesamt werden 9 Mio. CHF pro Jahr verteilt. Bezogen auf die Empfänger Gemeinden sind es im Median 18 CHF pro Kopf (Ausgleichsjahr 2018). Der bei gleichem Ausgleichsvolumen deutlich tiefere Wert im Vergleich zum geografisch-topografischen Lastenausgleich liegt daran, dass die Empfänger Gemeinden beim soziodemografischen Lastenausgleich grösser sind.

Das Gefäss eines soziodemografischen Lastenausgleichs ist aus inhaltlichen Überlegungen plausibel.³⁰ Die konkrete Ausgestaltung – insbesondere die Wahl der

³⁰ Zwar besteht im Kanton Solothurn mit dem Lastenausgleich Sozialhilfe bereits ein Instrument, das einen Teil der Lasten der Bevölkerungsstruktur ausgleicht, es ist aber davon auszugehen, dass die Bevölkerungsstruktur auch in anderen Bereichen kostentreibend wirkt. Beispiel: Im Bereich Bil-

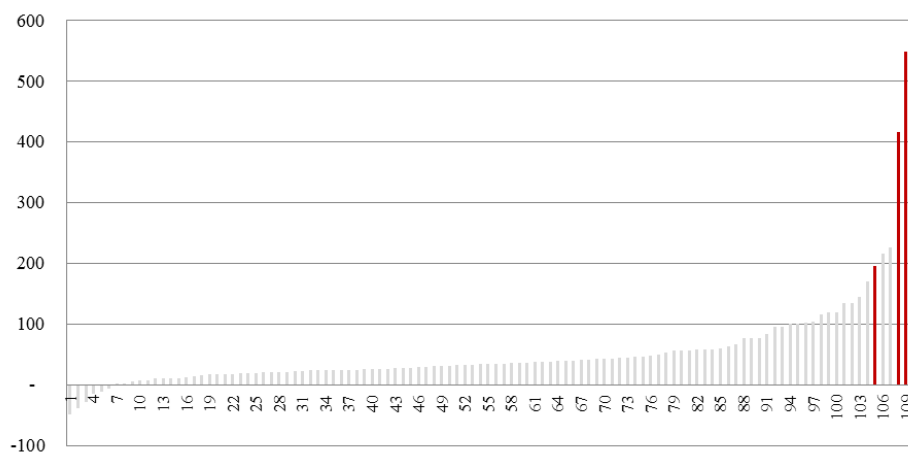
Lastenausgleichsindikatoren und die Dotation – kann im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht beurteilt werden. Des Weiteren ist die Berechnung aufgrund des Jugendkoeffizienten etwas komplexer und intuitiv weniger gut nachzuvollziehen (wenngleich die Berechnung auch hier transparent ausgewiesen ist).

Zentrumslastenabgeltung Städte

Eine Abgeltung an Städte resp. Zentren wird in vielen Kantonen vorgenommen und oftmals erfolgt diese Zahlung als Pauschale. Dies ist auch im Kanton Solothurn der Fall. Die Abgeltung erfolgt für die Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit an die drei Städte, welche diese für Kantonsbewohner/innen ausserhalb ihrer Gemeinde ohne vollständige Abgeltung erbringen (sog. Spillovers, d.h. räumliche externe Effekte).

In Solothurn und Olten werden diese Mehrleistungen – über einen Dreijahresdurchschnitt 2014-2016 betrachtet – deutlich: Ihre Leistungen im Bereich Kultur und Freizeit sind höher als in den anderen Gemeinden. Grenchen liegt zwar über dem Durchschnitt, ist jedoch nur an 5. Stelle.

Abbildung 21 *Nettoaufwand Kultur und Freizeit pro Kopf, 2014-2016*



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. Rot markiert sind die Zentren (grösser Balken: Solothurn, 2. Stelle: Olten, 5. Stelle: Grenchen).

dung ist zu vermuten, dass ein höherer Anteil fremdsprachiger Schüler/innen den Aufwand erhöht (z.B. Sprachunterricht, kleinere Klassengrössen, Assistenzlektionen).

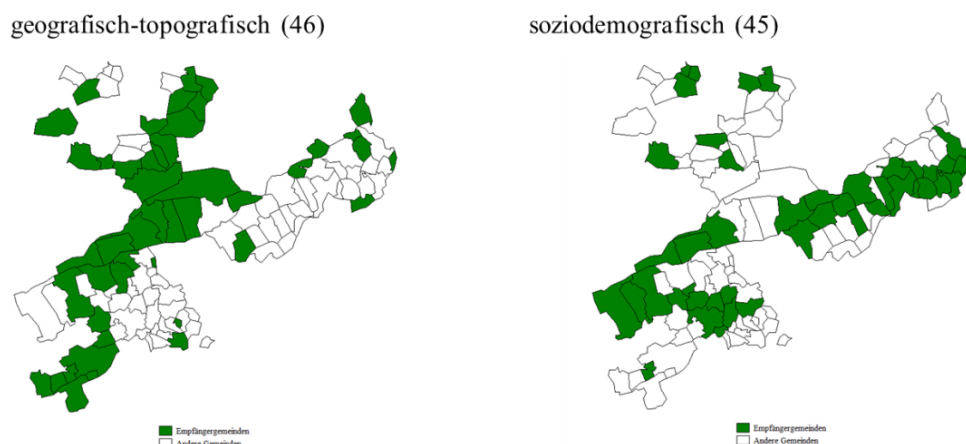
Anmerkung: Ohne den Lastenausgleich Sozialhilfe wäre der soziodemografische Lastenausgleich wahrscheinlich anders auszugestalten, da der Lastenausgleich Sozialhilfe einen Teil der Sonderlasten, die aufgrund der Struktur der Bevölkerung resultieren, bereits ausgleicht.

Die entscheidende Frage ist jedoch, inwieweit die Leistungen der drei Städte von überregionaler resp. überkommunaler Bedeutung sind (d.h. von ausserkommunalen Einwohner/innen regelmässig genutzt werden und somit als Zentrumsleistungen zu werten sind). Dies kann allein durch die Auswertung des Nettoaufwands nicht abgebildet werden. Eine solche Analyse wird derzeit ausserhalb des Wirksamkeitsberichts durch das zuständige Amt angegangen (Erhebung der aktuellsten Nutzerzahlen für die drei Zentren).

Zusammenspiel der Lastenausgleichsgefässe

An den Lastenausgleichsinstrumenten fällt auf, dass ein Grossteil der Gemeinden entweder vom einen oder vom anderen Lastenausgleichsgefäss profitiert. Insgesamt erhalten 81 der 109 Gemeinden im Ausgleichsjahr 2018 Zahlungen. Der geografisch-topografische Lastenausgleich und der soziodemografische Lastenausgleich sind somit komplementär.

Abbildung 22 Lastenausgleichsinstrumente, 2018



Quelle: Daten AGEM. Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT, Generalisierte Gemeindegrenzen (Stand 1.1.2015).

Dieses Vorgehen entspricht zwar demjenigen der NFA auf Bundesebene³¹, kann aber u.E. insofern als kritisch beurteilt werden, als sie die Wirkung der Instrumente schwächt. Vereinfacht ausgedrückt könnte man dies wie folgt formulieren: Wenn Gemeinde A in Bereich x Sonderlasten hat und Gemeinde B in Bereich y dieselben Sonderlasten, hat eigentlich keine der beiden Gemeinden insgesamt betrachtet

³¹ Das Vorgehen wird auch damit begründet, dass dadurch der Systemwechsel relativ gut kompensiert werden konnte.

Sonderlasten. Bei einer horizontalen Finanzierung wäre dies kein Problem, da sich dies ausgleichen würde (Gemeinde B zahlt an Gemeinde A in Bereich x und Gemeinde A an Gemeinde B in Bereich y). Durch die vertikale Finanzierung (durch den Kanton) ist hingegen keine Kompensation der Sonderlasten möglich.

Dotation der Gefässe

Die Dotation der Ausgleichsgefässe wird vom Kantonsrat bestimmt. Entsprechend soll dies an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Vielmehr soll kurz aufgezeigt werden, ob und wann die Dotation ggf. angepasst werden soll (unter der Prämisse, dass die Festlegung bei Einführung des Finanz- und Lastenausgleichssystems immer noch adäquat erscheint).

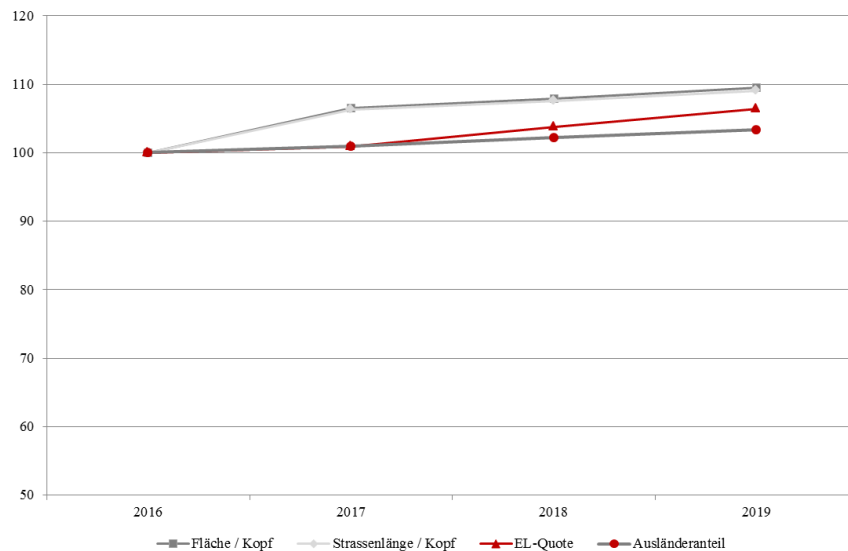
1. Es findet eine Teuerung statt.

Die Teuerung war im Betrachtungszeitraum relativ gering. Insofern ist dies wenig relevant. Mittelfristig muss dies aber beachtet werden. Anmerkung: Beim Ressourcenausgleich ist dies nicht relevant, da die Beiträge nicht absolut bestimmt werden, sondern sich aus den Disparitäten und der Mindestausstattung, die relativ festgelegt wird, berechnen.

2. Die Varianz in Bezug auf die Lastenausgleichsindikatoren verändert sich.

Die Varianz hat in den letzten Jahren leicht zugenommen. Dies hängt möglicherweise mit den Gemeindefusionen zusammen (insbesondere beim geografisch-topografischen Lastenausgleich). Es ist zu empfehlen, die Entwicklung zu beobachten. Nachfolgende Abbildung stellt dies dar (indexiert auf 100, Jahr 2016).

Abbildung 23 Standardabweichung Lastenausgleichsindikatoren



Quelle: Daten AGEM. EL-Quote = Ergänzungsleistungsquote.

3. Das Verhältnis zwischen Ressourcenausgleich und Lastenausgleich ändert sich.

Das Verhältnis könnte z.B. ändern, wenn sich die Disparitäten auf der Ressourcen-seite ändern. Dies ist aktuell nicht der Fall: Der Anteil des Ressourcenausgleichs am gesamten Finanzausgleich machte im Jahr 2016 rund 70% aus. Im Jahr 2019 sind es 71%. Auch wenn sich eine Veränderung ergeben würde, wäre nicht zwangsläufig die Folge, dass der Lastenausgleich angepasst werden müsste (Ressourcen und Lasten werden ja getrennt betrachtet und ausgeglichen), aber dann wäre eine vertiefte Analyse, ob sich auch die Lastenseite (z.B. Disparität der Ausgaben) verändert hat, zu empfehlen.

4. Die Aufgabenteilung wird angepasst.

Wenn die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden angepasst wird, sind ggf. Veränderungen beim Lastenausgleich notwendig (Indikatoren / Dotation). Beispiel: Wenn ein grosser Bereich kantonalisiert würde, bei dem z.B. die Bevölkerungsstruktur wahrscheinlich eine Rolle spielt, wäre die Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs ggf. zu reduzieren. Im Betrachtungszeitraum war dies nicht der Fall, d.h. es gab keine wesentlichen Aufgabenneuverteilungen.

4. Finanzlage

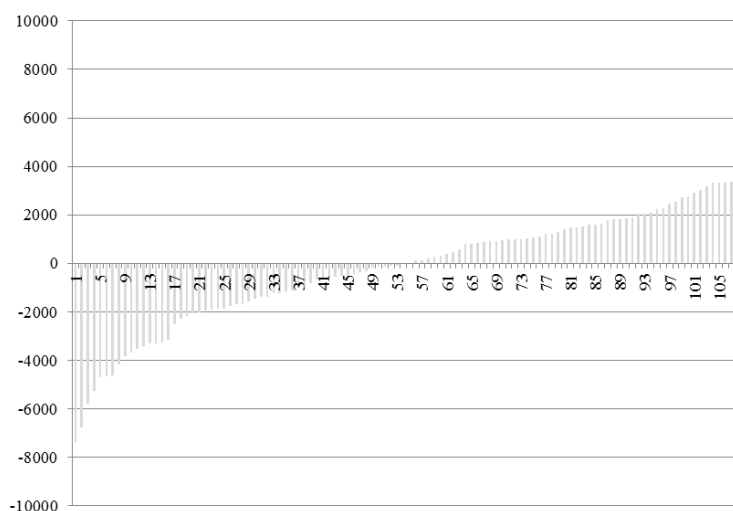
4.1. Finanzkennzahlen

Anmerkung: Auf anfangs 2016 wurde bei den Gemeinden HRM 2 eingeführt. Wesentliche Änderungen sind: geringeres Abschreibungsvolumen in der Erfolgsrechnung, Zuordnung der Abschreibungen auf Sektoren / Funktionen, Neubewertungsreserven aufgrund buchmässiger Neubewertung des Finanzvermögens. Diese Änderungen beeinflussen die finanziellen Kennzahlen, weshalb in diesem Abschnitt primär auf die aktuelle Situation Bezug genommen wird. Dabei werden die Daten des Jahres 2016 verwendet (aktuellste, vollständig verfügbare Daten).

Nettoschuld

Der Indikator Nettoschuld pro Kopf der Gemeinden im Kanton Solothurn ist als relativ gut zu bewerten. Nur 10 Gemeinden weisen mit 2500-5000 CHF pro Einwohner/in eine hohe Nettoschuld auf, keine eine sehr hohe, d.h. über 5000 CHF (Bewertung gem. Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren³²). Rund die Hälfte der Gemeinden hat ein Nettovermögen. Die Nettoschuld ist definiert als Fremdkapital – Finanzvermögen.

Abbildung 24 *Nettoschuld / Kopf, 2016*



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. Die Gemeinde Kammersrohr (Nettovermögen: rund 38'000 CHF) wird aus Gründen der Lesbarkeit in der Darstellung nicht berücksichtigt.

³² Vgl. Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2018): Harmonisierte Rechnungslegung. Empfehlung. Nr. 18: Finanzkennzahlen.

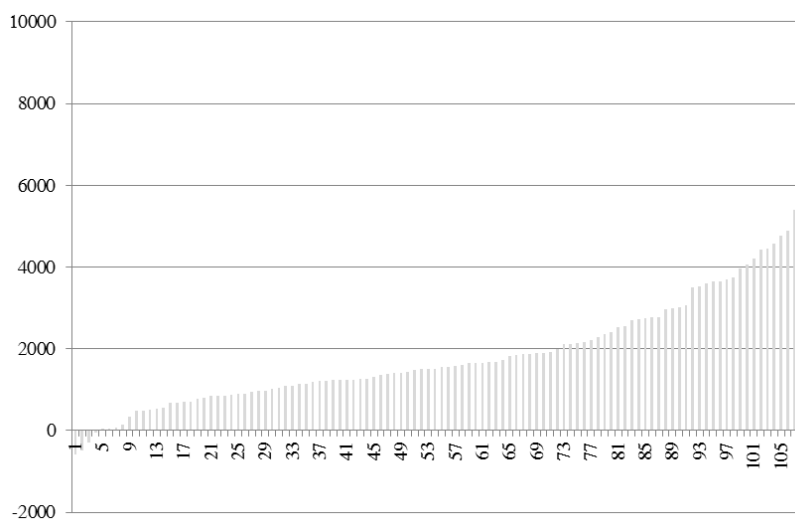
Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient setzt die Nettoschuld ins Verhältnis zum Steuerertrag (Steuerbezug von 100%). Der Wert zeigt damit an, welcher Anteil der Nettoschuld durch ein Steuerjahr abgetragen werden kann. In 12 Gemeinden (11%) lag der Nettoverschuldungsquotient im Jahr 2016 bei über 100%. Das heisst, es wird mehr als ein Jahr benötigt, um die Verschuldung durch die Steuererträge abzubauen. Bei den übrigen Gemeinden lag der Wert unter 100% (der Wert kann auch negativ sein, bei einem allfälligen Nettovermögen).

Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Im Jahr 2016 wiesen vier Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag aus. Die übrigen Gemeinden hatten einen Bilanzüberschuss (freies Eigenkapital) von 50 bis rund 41'000 CHF pro Kopf.

Abbildung 25 Bilanzüberschuss / Kopf inkl. Neubewertungsreserve, 2016



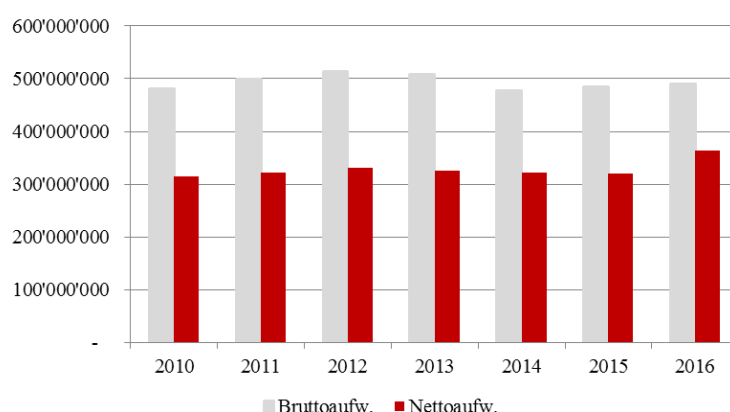
Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. Aus Gründen der Lesbarkeit ist Kammersrohr (40'497 CHF) von der Abbildung ausgeschlossen.

Gemeinden, welche die Bestimmungen zum Haushaltgleichgewicht, zur Nettoverschuldung oder zur Schuldenbremse nicht einhalten, werden auf eine Aufsichtsliste gesetzt. Im Jahr 2018 waren 10 Gemeinden auf der sog. Watchlist (basierend auf dem Berichtsjahr 2016). Für diese Gemeinden erfolgt eine Unterstützung (z.B. Beratungen) durch den Kanton, ggf. kann auch ein Verfahren eingeleitet werden.

4.2. Kostenentwicklung Bildung

Der Nettoaufwand der Gemeinden im Bereich Bildung hat sich im Jahr 2016 etwas erhöht. Dies liegt primär am Systemwechsel (neues System der Subventionierung durch den Kanton mittels Schülerpauschalen). Auch die Umstellung auf HRM 2 auf den 1.1.2016 sowie Änderungen im Angebot können einen Einfluss haben. Da die Daten der Gemeinden erst bis 2016 vollständig vorliegen, wird das Jahr 2017 nicht ausgewiesen.

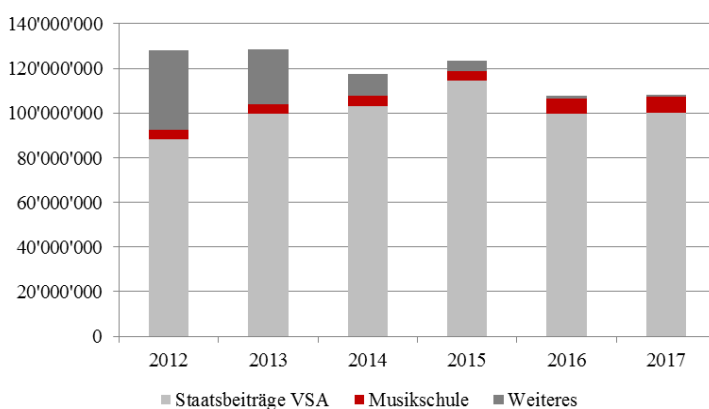
Abbildung 26 Aufwand Gemeinden, Bildung



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik

Der tiefere Beitrag des Kantons bestätigt sich auch, wenn man die Entwicklung der Staatsbeiträge im Bereich Volksschule betrachtet.

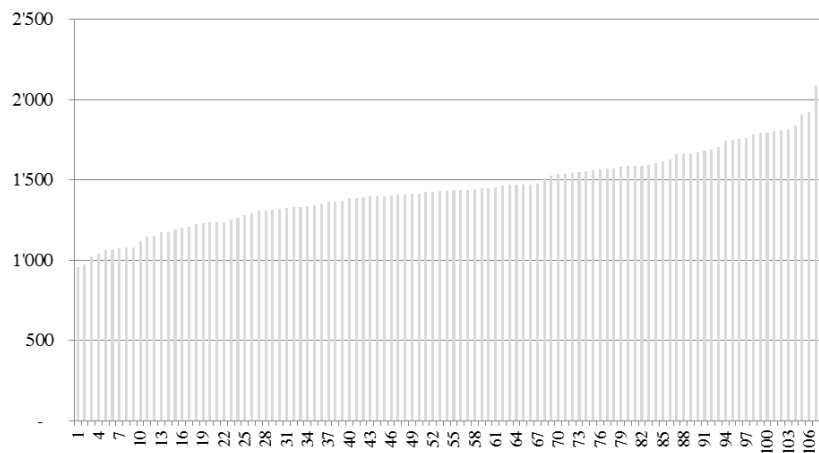
Abbildung 27 Staatsbeiträge / Schülerpauschalen, Volksschule



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. VSA = Volksschulamt.

Bezogen auf die einzelnen Gemeinden zeigen sich pro-Kopf-Nettoaufwände im Bildungsbereich von knapp 1000 bis ca. 2300 CHF. Aufgeführt ist das Jahr 2016, da die Zahlen für das Jahr 2017 noch nicht vollständig vorliegen (frühere Jahre sind zudem aufgrund des Wechsels HRM 2 nicht vollständig vergleichbar).

Abbildung 28 Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Kopf, 2016



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik

Setzt man die Aufwände in Bezug zur Anzahl Schüler/innen (anstelle zur Anzahl Einwohner/innen), zeigt sich eine grössere Varianz: Die Nettoaufwände liegen zwischen knapp 7200 CHF und rund 20'800 CHF pro Schüler/in.³³

Bei diesen Kosten handelt es sich um Betriebs- und Infrastrukturkosten, verbleibende Lohnkosten (Lehrpersonen) nach Abzug der Schülerpauschalen sowie übrige Kosten. Diese Aufwände werden u.a. durch folgende Faktoren beeinflusst:

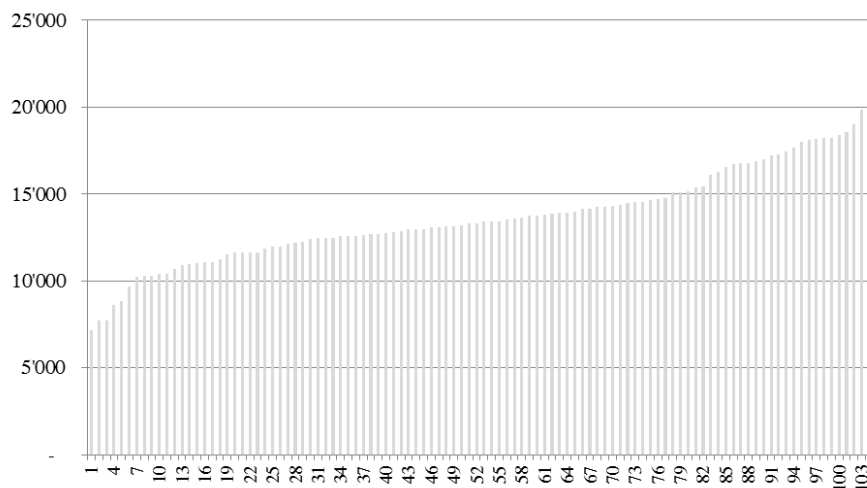
- Ausmass von freiwillig bereitgestellten Leistungen im Bereich Bildung
- Betriebskostenbeiträge an Kreisschulen: gewählter Kostenverteiler unter den Kreisschulen /Verbandsgemeinden wie Einwohnerschlüssel, Schülerschlüssel, Mischschlüssel sowie entsprechendes regionales Schulabkommen (RSA)

Anmerkung: Die nachfolgende Abbildung basiert auf Schätzungen der Schülerzahlen der Gemeinden mittels der Bevölkerungsstatistik. In einzelnen Gemeinden hat sich in den vergangenen Jahren ein ungenügender Zusammenhang gezeigt (z.B.

³³ Zu beachten ist: Für die Finanzierung dieser Nettoaufwände kann die Mehrheit der Gemeinden, konkret die Empfängergemeinden, u.a. die (zweckfreien) Beiträge aus dem Finanz- und Lastenausgleich heranziehen.

wenn viele Schüler/innen eine private Schule besuchen). Aus diesem Grund wurden einige, wenige Gemeinden in der nachfolgenden Abbildung ausgeschlossen.

Abbildung 29 *Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Schüler, 2016*



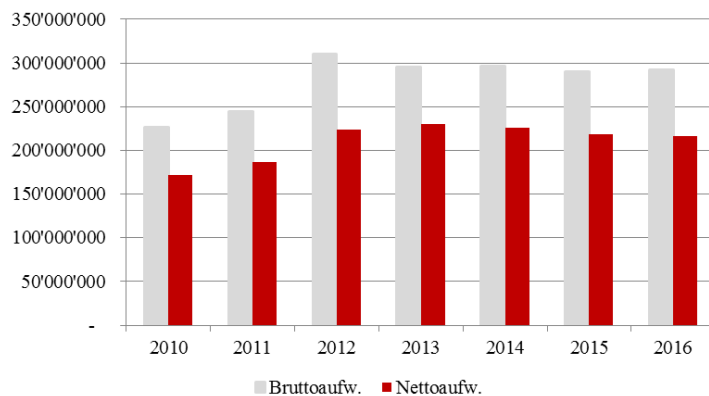
Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik, Bevölkerungsstatistik (STATPOP, BFS).

Ausblick: Im Bereich der Sonderpädagogik ist eine Kantonalisierung vorgesehen. Wir haben die oben dargestellte Auswertung aus diesem Grund zusätzlich für die Bildungsaufwände exkl. Sonderpädagogik durchgeführt (hier nicht abgebildet). Für einzelne Gemeinden macht dies einen deutlichen Unterschied (z.B. Herbetswil: Reduktion des Nettoaufwands pro Schüler/in um rund 3100 CHF). Insgesamt ändern sich die Aussagen jedoch dadurch nicht.

4.3. Kostenentwicklung soziale Sicherheit

Der Nettoaufwand der Gemeinden im Bereich soziale Sicherheit war in den letzten Jahren in etwa konstant (nach einem Anstieg von 2010-2012).³⁴

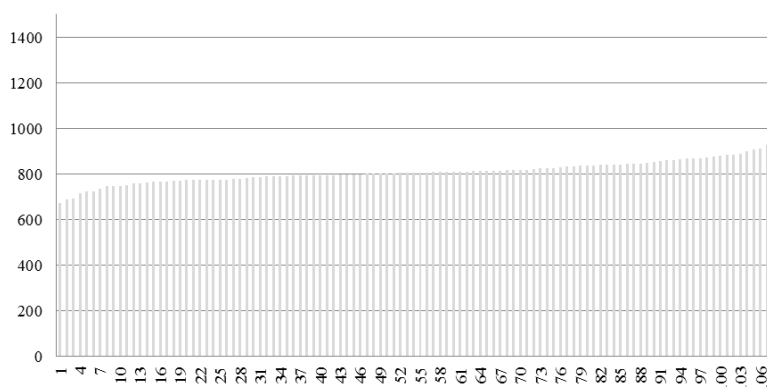
Abbildung 30 Aufwand Gemeinden, soziale Sicherheit³⁵



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. Anmerkung: Aufgeführt ist Funktion 5 der Erfolgsrechnung.

Bezogen auf die einzelnen Gemeinden ergibt sich eine Spannweite von ca. 700 bis 1000 CHF pro Einwohner/in.

Abbildung 31 Aufwand (netto) soziale Sicherheit pro Kopf, 2016



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. Anmerkung: Es handelt sich um die Nettoaufwände der Gemeinden (Funktionsstelle 5 – Soziale Sicherheit) nach Vollzug Lastenausgleich in der Sozialhilfe.

³⁴ Eine leichte Abnahme in Bezug auf die Nettoausgaben für Sozialhilfe seit 2014 zeigt sich bei einer Auswertung von Daten des Bundesamtes für Statistik für den Kanton Solothurn sowie die Kantone Uri, Glarus, Fribourg und Wallis.

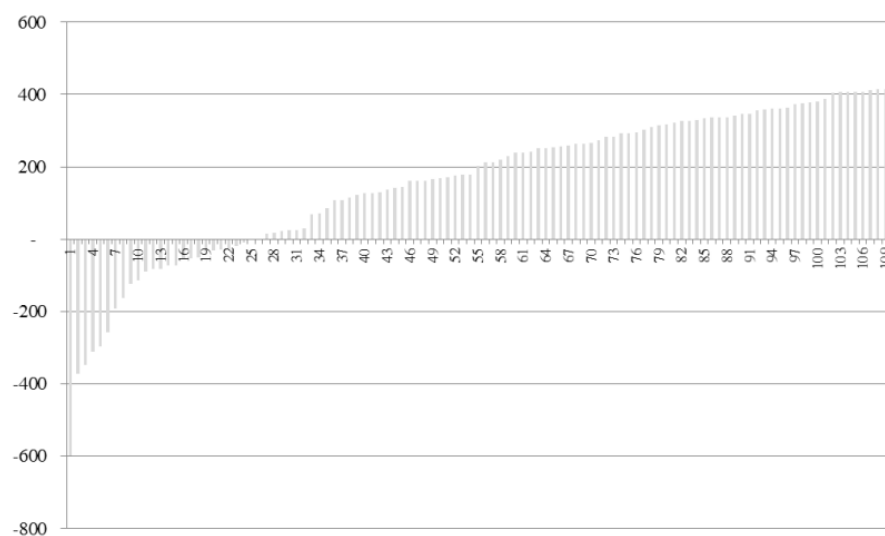
³⁵ Zum Bereich soziale Sicherheit zählen insb. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen AHV / IV, Alimentenbevorschussung, Leistungen an Familien und im Bereich Alter, Kinderkrippen und Asylwesen.

Auch wenn diese Spannweite vergleichsweise gering ist, erstaunt sie auf den ersten Blick. So ist die Sozialhilfe – als grösster Kostenbereich im Bereich soziale Sicherheit – bereits über den Lastenausgleich Sozialhilfe ausgeglichen.

Einschub: Lastenausgleich Sozialhilfe

Im Jahr 2017 zahlten 83 Gemeinden in den Ausgleich ein, 25 Gemeinden erhielten Beiträge.

Abbildung 32 Lastenausgleich Sozialhilfe pro Kopf, 2017



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik

Nach der Sozialhilfe sind die Ergänzungsleistungen IV/AHV der grösste Bereich. Auch diese entsprechen pro-Kopf-Ausgaben (der Anteil der Ergänzungsleistungen der Gemeinden wird proportional zur Wohnbevölkerung finanziert).

Ausblick: Bei den Ergänzungsleistungen (EL) ist eine Änderung vorgesehen: Kosten der EL zur AHV (und Pflegekosten) sollen voraussichtlich ab dem Jahr 2020 vollumfänglich durch Gemeinden, Kosten für die EL zur IV (und Kosten für die Fremdplatzierungen) durch den Kanton finanziert werden.

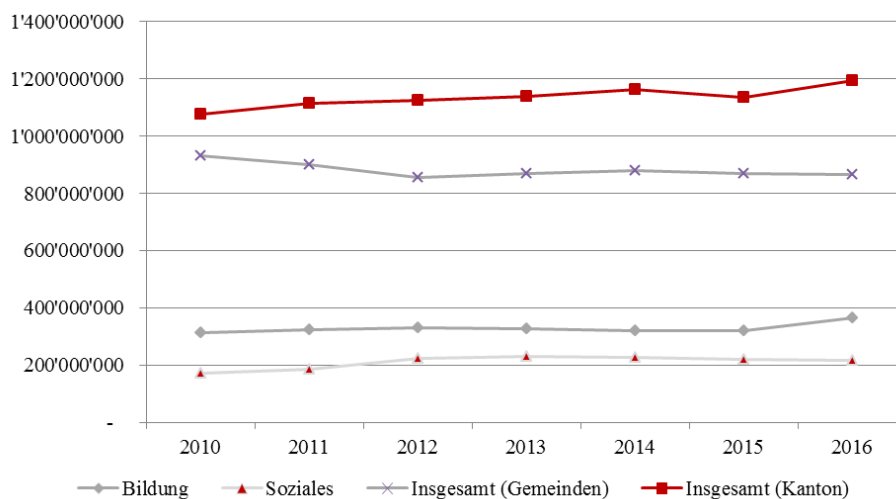
Die übrigen Aufwände setzen sich teilweise aus Pflichtleistungen (z.B. Alimentenbevorschussung) und teilweise aus Nicht-Pflichtleistungen zusammen. Zu letzteren zählen insbesondere Leistungen im Bereich Familien, Kinderkrippen, Jugend, Alter).

4.4. Lastenteilung Kanton und Gemeinden

Aufwand

In den letzten Jahren hat der Nettoaufwand insgesamt (Funktionen 0-8) vom Kanton etwas zugenommen, bei den Gemeinden ist er tendenziell leicht gesunken. Die Bereiche Bildung und Soziales machen zusammen knapp 70% des Aufwands der Gemeinden aus und sind deshalb ebenfalls abgebildet.

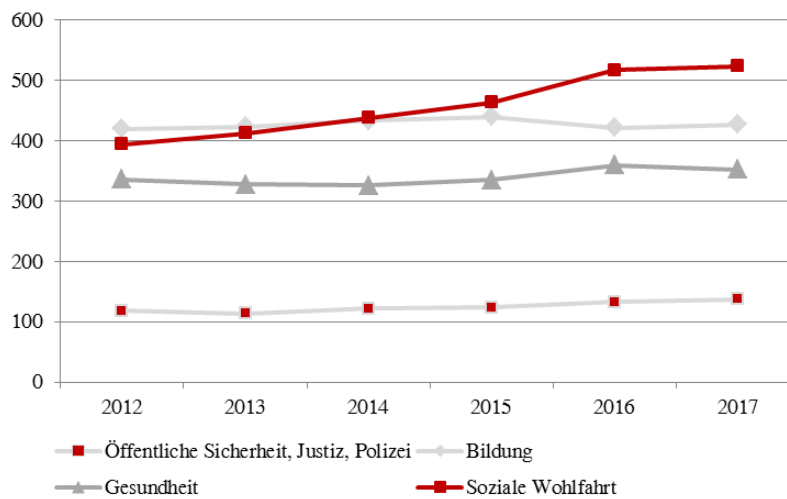
Abbildung 33 Aufwand (netto), Kanton und Gemeinden



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik, Geschäftsberichte Kanton SO. Anmerkung: Der Aufwand (netto) entspricht den Funktionsstellen 0-8, ohne Funktionsstelle 9 (Finanzen und Steuern).

Die Kostensteigerung beim Kanton basiert dabei primär auf der Entwicklung im Bereich soziale Sicherheit (Funktion 5). Nachfolgend aufgeführt ist die Kostenentwicklung des Kantons (netto) seit 2012 für die vier grössten Ausgabenbereiche. Die Entwicklung ist dabei erst ab 2012 dargestellt, da ab diesem Zeitpunkt beim Kanton die Umstellung auf HRM 2 durchgeführt wurde.

Abbildung 34 Aufwand in Mio. CHF (netto), Kanton, nach Bereich

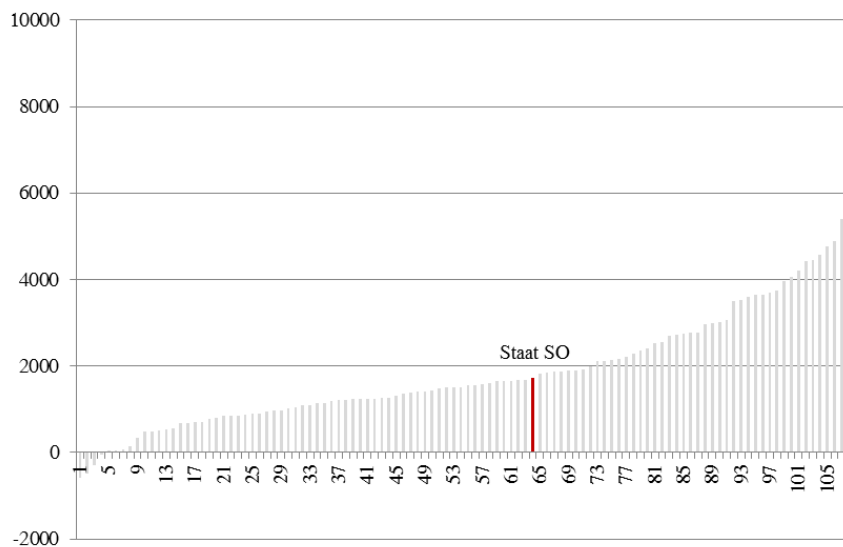


Quelle: Geschäftsberichte Kanton SO.

Bilanzüberschuss

In Bezug auf den Bilanzüberschuss (inkl. Neubewertungsreserven) liegt der Kanton im Mittelfeld der Gemeinden (in der nachfolgenden Abbildung rot markiert).

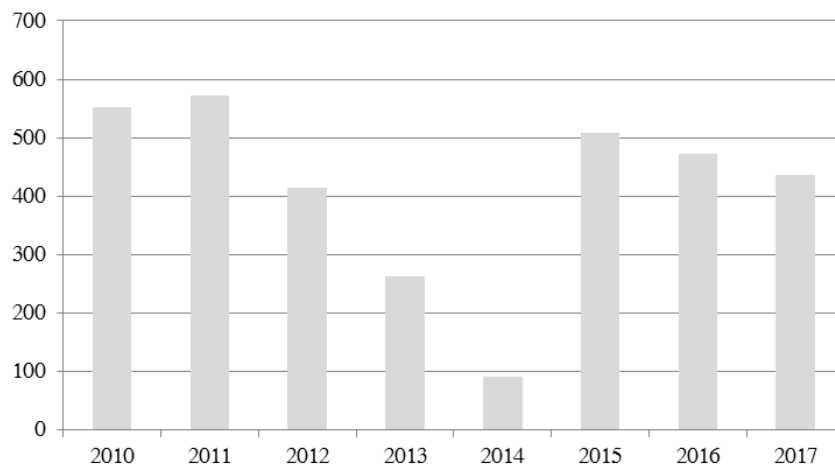
Abbildung 35 Bilanzüberschuss pro Kopf, Kanton und Gemeinden, 2016



Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik, Geschäftsberichte Kanton SO. Aus Gründen der Lesbarkeit ist Kammerrohr (40'497 CHF) von der Abbildung ausgeschlossen. Bilanzüberschuss/-fehlbetrag inkl. Neubewertungsreserven.

Die Entwicklung im Kanton war schwankend, insgesamt kann keine systematische Entwicklung festgestellt werden. Anmerkung: Die Veränderung zwischen dem Jahr 2015 und dem Jahr 2016 resultiert aus einer Aufwertungsreserve (nachträgliche Anpassung aufgrund des Wechsels auf HRM 2).

Abbildung 36 Bilanzüberschuss in Mio. CHF, Kanton



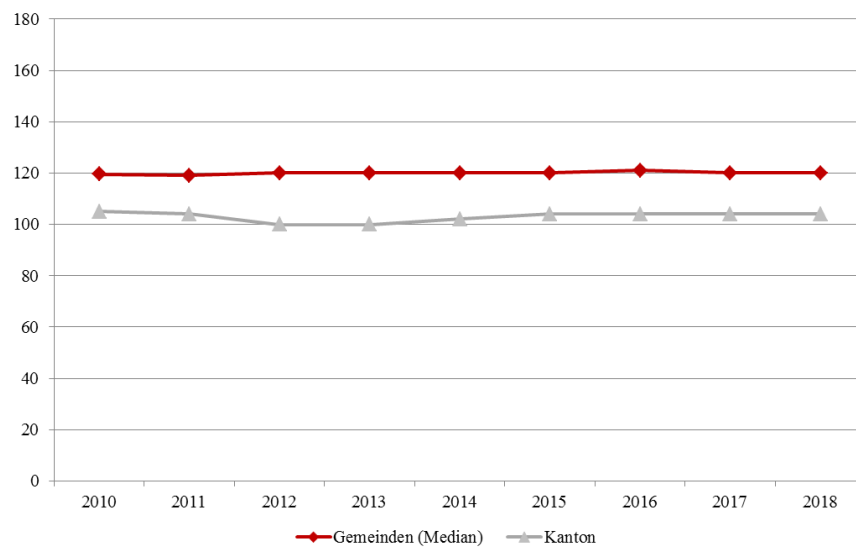
Quelle: Geschäftsberichte Kanton SO.

Bei den Gemeinden nahm die Anzahl der Gemeinden mit einem Bilanzfehlbetrag zwischen 2010 und 2016 von 7 Gemeinden auf 3 Gemeinden ab.

Steuerfuss

Die Entwicklung der Steuerfüsse bestätigt das Bild: Die Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden scheint in den letzten Jahren in etwa konstant gewesen zu sein. Eine ganz leichte Tendenz zu einer Mehrbelastung des Kantons scheint erkennbar. Diese ist künftig zu beachten. Eine Anpassung der finanziellen Aufteilung der Kosten (z.B. durch eine Reduktion des Staatsbeitrags Finanzausgleich³⁶) ist u.E. auf Basis der durchgeführten Auswertungen in der aktuellen Situation nicht angezeigt.

³⁶ Dieser liegt seit Einführung des FILA im Jahr 2016 bei jährlich 38.5 Mio. CHF.

Abbildung 37 Steuerfuss, Kanton und Gemeinden

Quelle: Daten AGEM

5. Synthese und Handlungsbedarf

In diesem Kapitel wird der aus den durchgeführten Auswertungen zum Finanz- und Lastenausgleich und der finanziellen Lage der Gemeinden resultierende Handlungsbedarf dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass der Betrachtungszeitraum seit Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems kurz ist. Mittel- und längerfristige Auswirkungen können aktuell nicht beurteilt werden. Entsprechend sind wir zurückhaltend mit Änderungsvorschlägen. Wir empfehlen, das aktuelle Finanz- und Lastenausgleichssystem seine Wirkung entfalten zu lassen und ggf. in 4 Jahren auf Basis einer längeren zeitlichen Analyse Anpassungen vorzunehmen.

Gesamtbeurteilung

Das Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn ist als sehr gut zu beurteilen: Die Struktur des Finanzausgleichs ist zielführend und transparent und die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs können dadurch erreicht werden. Ein Finanzausgleich ist immer auch das Resultat von politischen Wertungen und Präferenzen, die wir nicht beurteilen können. Die Ausgestaltung reduziert die Fehlanreize jedoch soweit möglich (z.B. keine Steuerfussbindung, Nicht-Beeinflussbarkeit). In der Folge sind keine grundlegenden Änderungen nötig oder sinnvoll.

Ressourcenausgleich

Die Instrumente und deren Ausgestaltung beim Ressourcenausgleich erachten wir als zielführend. Das Ausmass der Umverteilung ist eine politische Frage, die der Kantonsrat jährlich mit der Beschlussfassung zu den Steuerungsgrössen entscheiden kann. Eine Erhöhung der Abschöpfung resp. der Mindestausstattung ist in Bezug auf die Anreize jedenfalls nicht zu empfehlen; eine angemessene Reduktion der Grenzabschöpfungsquote und der Mindestausstattung wäre u.E. sinnvoll. Dies insbesondere deshalb, weil die Abschöpfung bei einzelnen Gemeinden mit Wegfall des Härtefallausgleichs ansonsten künftig relativ hoch wäre. Bei der Empfehlung ist zu beachten, dass künftige Entwicklungen wie insb. die Unternehmenssteuerreform (SV 17 respektive STAF) nicht berücksichtigt sind.

Lastenausgleich

Lastenausgleichsgefässe: Der Lastenausgleich ist im Kanton Solothurn pragmatisch bestimmt und verzichtet weitgehend auf empirische Analysen. In der Folge sind die Instrumente empirisch wenig abgestützt. Insgesamt scheint der Lastenausgleich adäquat zu sein – sonst wären Fehlentwicklungen erkennbar.

Beim geografisch-topografischen Lastenausgleich ist die fehlende empirische Herleitung u.E. wenig problematisch. Denn Kosten der Weite sind grundsätzlich unbestritten; sie treten in fast allen Kantonen auf, können durch die berücksichtigten Indikatoren gut abgebildet werden und lassen sich selbst im Rahmen von vertieften, statistischen Analysen nur schwer genauer bestimmen. Der Grund liegt darin, dass diese Faktoren eine Vielzahl von Kostenbereichen beeinflussen, der Zusammenhang jedoch i.d.R. etwas „diffus“ ist und daher z.B. in Regressionsanalysen oftmals keine statistische Signifikanz erreicht wird.

Auch in Bezug auf den soziodemografischen Lastenausgleich ist der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsstruktur und den Kosten von Gemeinden bestätigt. Zu beachten ist zwar, dass es im Kanton Solothurn mit dem Lastenausgleich Sozialhilfe bereits ein Element gibt, das Sonderlasten im Bereich Soziales ausgleicht. Allerdings ist – auf Basis von Erkenntnissen aus anderen Kantonen – davon auszugehen, dass die Struktur der Bevölkerung auch andere Kostenbereiche beeinflusst (z.B. Bildung, öffentliche Sicherheit). Wie hoch diese Sonderlasten sind und ob die berücksichtigten Ausgleichsindikatoren diese adäquat abbilden³⁷, müsste mit vertieften statistischen Analysen (insb. Regressionsanalysen) untersucht werden, damit diese Fragestellung fundiert und empirisch robust abgestützt beantwortet werden könnte. Wir empfehlen daher im zweiten Wirksamkeitsbericht (2023), nachdem der Finanz- und Lastenausgleich seine Wirkung vollständig entfalten konnte, eine vertiefte entsprechende Analyse dazu vorzunehmen.

Bei der Zentrumslastenabgeltung Städte erfolgt eine vertiefte Analyse ausserhalb des Wirksamkeitsberichts in Bezug auf die aktuellen Nutzerzahlen. Auf Basis der Ergebnisse wird ggf. die Verteilung der Beiträge auf die drei Städte angepasst.

Definition von Sonderlasten: Die in den einzelnen Gefässen ausgeglichenen Lasten kompensieren sich nicht. Das heisst: Auch Gemeinden erhalten Beiträge, die in einem Bereich übermässig, dafür in dem anderen Bereich unterdurchschnittlich und insgesamt evtl. durchschnittlich belastet sind. Dieses Vorgehen entspricht zwar dem Ansatz der NFA auf Bundesebene sowie einigen Kantonen.³⁸ Es kann jedoch u.E. darüber diskutiert werden, ob dies aus wissenschaftlicher Sicht Sonder-

³⁷ Beispielsweise wäre u.E. zu prüfen, ob der Einbezug des Jugendkoeffizienten adäquat ist. Dieser wirkt aktuell nur als Gewichtungsfaktor (nicht als Indikator), d.h. Gemeinden, die durchschnittliche EL-Quoten und Ausländeranteile, aber hohe Jugendanteile aufweisen, erhalten keine Beiträge.

³⁸ Bei den interkommunalen Finanzausgleichssystemen gibt es verschiedene Varianten: Einige Kantone gehen gleich vor wie die NFA auf Bundesebene (und der Kanton SO), andere wählen eine Verrechnung der Sonderlasten (wie nachfolgend aufgeführt) und der Kanton NE weist eine horizontale Finanzierung auf.

lasten sind. Geht man davon aus, dass die vertikale Finanzierung eine Rahmenbedingung ist, die nicht verändert werden soll, gäbe es folgende Möglichkeit, diesen Effekt zu vermeiden: Die beiden Lastenausgleichsgefässe werden zusammengeführt. Nur Gemeinden, die über alle Indikatoren betrachtet Sonderlasten aufweisen, erhalten Beiträge. Dieser sog. synthetische Lastenindex kann unterschiedlich berechnet werden. Im Anhang ist eine mögliche Berechnung dargestellt. Die Anpassung würde jedoch zu substanziellen Verschiebungen führen (Gewinner und Verlierer) und hat den Nachteil, dass sie komplexer ist als die separaten Lastenausgleichsgefässe, die aktuell angewandt werden. Sie hat aber den Vorteil, zielgenauer zu sein. Im Kanton Solothurn wurde den separaten Lastenausgleichsgefässen den Vorzug gegeben; eine Änderung ist nicht zwingend.

Monitoring

Die jährliche Festlegung der Steuerungsgrössen erlaubt Anpassungen des Finanz- und Lastenausgleichs, wenn sich eine nicht erwünschte Entwicklung zeigt. Als Grundlagen für die Entscheide werden Datenauswertungen vorgenommen. Aus unserer Sicht wäre es zielführend, diese Auswertungen punktuell zu ergänzen:

- Entwicklung der Anzahl Geber- und Empfängergemeinden
- Entwicklung der Abgaben in den Ressourcenausgleich als Anteil des Staatssteueraufkommens insgesamt
- Überprüfung allfälliger Aufgabenneuverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden³⁹

Schülerpauschalen

Eine Anpassung der Schülerpauschalen wäre dann notwendig, wenn a) Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich vorgeschlagen würden, welche eine substanziell höhere / tiefere Finanzierung durch den Kanton mit sich bringen oder b) wenn sich die Lastenteilung (in Bezug auf Aufgaben und Ausgaben) in den letzten Jahren zwischen Kanton und Gemeinden substanziell verändert hätte. Dies ist beides nicht der Fall. Entsprechend schlagen wir vor, den Anteil von 38% des Kantons an den Schülerpauschalen für die kommenden vier Jahre (gesetzliche Wirksamkeitsperiode) unverändert zu lassen. Aktuell zeigt sich eine geringe Tendenz zu einer Mehrbelastung des Kantons. Diese ist u.E. jedoch zu wenig klar resp. robust, um eine Anpassung zu empfehlen. Wir schlagen vor, diesen Punkt künftig zu beobach-

³⁹ Dies ist keine eigentliche Auswertung, sondern wir schlagen vor, diesen Punkt kurz darzustellen, so dass gewährleistet ist, dass allfällige Aufgabenneuverteilungen berücksichtigt werden.

ten und – sofern sich die Entwicklung bestätigt resp. verstärkt – eine Anpassung in 4 Jahren vorzunehmen.⁴⁰

⁴⁰ Anmerkung: Eine Veränderung der Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufgrund der Änderung bezüglich EL (unterschiedliche Dynamik) soll im nächsten Wirksamkeitsbericht vertieft analysiert werden.

Anhang

Synthetischer Lastenindex

Wir führen nachfolgend die Berechnung wie sie im Kanton VS angewandt wird auf (vom Vorgehen her, nicht von den Indikatoren):

- Indexwert Variable (z.B. EL-Quote) = Wert Gemeinde / Wert Kanton
- Zusammenfassen der Indikatoren in synthetischen Lastenindex und Normierung (mit der Normierung wird jeweils 1 abgezogen, so dass 0 einer durchschnittlichen Belastung entspricht, d.h. Berechnung der relativen Abweichung vom Durchschnitt): $(\text{Indexwert A}-1) + (\text{Indexwert B}-1) + \dots$
- Sofern der Lastenindex grösser Null ist: Multiplikation des Lastenindex mit der Bevölkerung der Gemeinde und Berechnung des Gemeindeanteils dieses Werts (an der Summe aller Werte von Gemeinden mit Sonderlasten)
- Gemeindeanteil * Transfersumme (aktuell: 19 Mio. CHF) = Zahlung an die Gemeinde

Für die Berechnung wurden folgende Indikatoren berücksichtigt: Fläche / Kopf, Strassenlänge / Kopf, Ergänzungsleistungsquote, Ausländeranteil, Jugendkoeffizient⁴¹.

Mit der neuen Berechnung würden 50 Gemeinden vom Lastenausgleich Zahlungen erhalten. Dies sind deutlich weniger als aktuell. Dafür wären die Zahlungen im Durchschnitt höher.

⁴¹ Der Jugendkoeffizient wird hier als eigenständiger Indikator verwendet, nicht wie beim aktuellen soziodemografischen Lastenausgleich als Gewichtungsfaktor.