

# Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)

Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich

**Bericht**

**Version 9. Juni 2011**

zuhanden der Teilprojektgruppe TP1 des Projekts NFA SO

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO)  
Untertitel: Teilprojekt 1: Ressourcenausgleich  
Auftraggeber: Amt für Gemeinden Kanton Solothurn  
Ort: Bern  
Datum: Version 9. Juni 2011  
Bezug: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

## Mitglieder Teilprojekt 1 - Ressourcenausgleich

### Teilprojektleitung

Thomas Steiner                    Leiter Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden AGEM

### Kantonsvertreter

Anton Beer                        Leiter Controllerdienst und Statistik AFIN

### Gemeindevertreter

Kurt Bloch                        Gemeindepräsident, Mümliswil-Ramliswil  
Ulrich Bucher                    Geschäftsführer VSEG  
Andreas Gervasoni                Finanzverwalter, Dulliken  
Raymond Melly                    Alt-Finanzverwalter, Solothurn  
Markus Sieber                    Finanzverwalter, Olten  
Géo Voumard                     Finanzverwalter, Messen

## Projektteam Ecoplan

Michael Marti  
Christof Rissi

## Projektteam AGEM

Thomas Steiner  
Christian Brunner

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

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

Thunstrasse 22  
CH - 3005 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
Fax +41 31 356 61 60  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
Fax +41 41 872 10 63  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
	<b>Kurzfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Bisheriges System: Direkter Finanzausgleich.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Systemvergleich bisheriger Finanzausgleich und NFA SO .....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Ressourcenausgleich .....</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Spezifische Lastenausgleichsgefässe.....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Übergangsregelung .....</b>	<b>43</b>
<b>7</b>	<b>Fusionsneutrale Ausgestaltung .....</b>	<b>45</b>
<b>8</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>50</b>
<b>9</b>	<b>Anhang A: Ressourcenausgleich.....</b>	<b>52</b>
<b>10</b>	<b>Anhang B: Spezifische Lasten .....</b>	<b>55</b>
<b>11</b>	<b>Karte Kanton Solothurn .....</b>	<b>60</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>61</b>

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>2</b>
	<b>Kurzfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>8</b>
1.1	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) .....	8
1.2	Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich: Aufgabenstellung gemäss RRB .....	10
<b>2</b>	<b>Bisheriges System: Direkter Finanzausgleich</b> .....	<b>11</b>
2.1	Funktionsweise des bisherigen Finanzausgleichs .....	11
2.1.1	Steuerkraftindex .....	12
2.1.2	Steuerbedarfsindex .....	12
2.1.3	Investitionsbeiträge .....	12
2.1.4	Besondere Beiträge .....	12
2.1.5	Volumen des direkten Finanzausgleichs .....	13
2.2	Ausgleichswirkung des direkten Finanzausgleichs .....	13
2.3	Würdigung des direkten Finanzausgleichs .....	13
2.3.1	Generelle Stärken .....	14
2.3.2	Generelle Schwächen .....	14
2.3.3	Fazit .....	14
<b>3</b>	<b>Systemvergleich bisheriger Finanzausgleich und NFA SO</b> .....	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Ressourcenausgleich</b> .....	<b>16</b>
4.1	Funktionsweise .....	16
4.1.1	Ausgleich zwischen den Gemeinden (horizontaler Ausgleich) .....	16
4.1.2	Mindestausstattung durch den Kanton (vertikaler Ausgleich) .....	17
4.2	Ergebnis des Ressourcenausgleichs .....	18
4.2.1	Volumen des Ressourcenausgleichs .....	18
4.2.2	Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden .....	19
4.2.3	Dynamische Aspekte .....	20
4.3	Fazit zum Ressourcenausgleich .....	21
<b>5</b>	<b>Spezifische Lastenausgleichsgefässe</b> .....	<b>22</b>
5.1	Übersicht .....	22
5.2	Geografisch-topografischer Lastenausgleich .....	24
5.2.1	Der geografisch-topografische Ausgleich im NFA Bund .....	24
5.2.2	Funktionsweise eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs im Kanton Solothurn .....	25

5.2.3	Ergebnis .....	26
5.3	Soziodemografischer Lastenausgleich .....	27
5.3.1	Der soziodemografische Ausgleich im NFA Bund .....	28
5.3.2	Funktionsweise eines soziodemografischen Lastenausgleichs im Kanton Solothurn .....	29
5.3.3	Ergebnis .....	30
5.4	Zentrumslastenabgeltung .....	31
5.4.1	Ausgangslage .....	31
5.4.2	Funktionsweise .....	35
5.4.3	Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten .....	41
5.5	Fazit zu den spezifischen Lastenausgleichsgefässen .....	42
<b>6</b>	<b>Übergangsregelung .....</b>	<b>43</b>
6.1	Zweck einer Übergangsregelung .....	43
6.2	Aspekte einer Übergangsregelung .....	43
6.3	Mögliche Ausgestaltung einer Übergangsregelung .....	43
<b>7</b>	<b>Fusionsneutrale Ausgestaltung .....</b>	<b>45</b>
7.1	Das heutige System .....	45
7.1.1	Funktionsweise im direkten Finanzausgleich .....	45
7.1.2	Funktionsweise im indirekten Finanzausgleich Bildung .....	46
7.2	Überlegungen zum zukünftigen System .....	47
7.2.1	Ressourcenausgleich .....	47
7.2.2	Spezifische Lastenausgleichsgefässe .....	48
7.2.3	Schülerpauschale .....	48
7.2.4	Übergang vom bisherigen System zur NFA SO .....	48
7.3	Fazit zur fusionsneutralen Ausgestaltung .....	49
<b>8</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>50</b>
<b>9</b>	<b>Anhang A: Ressourcenausgleich .....</b>	<b>52</b>
<b>10</b>	<b>Anhang B: Spezifische Lasten .....</b>	<b>55</b>
10.1	Geografisch-topografischer Ausgleich .....	55
10.2	Soziodemografischer Ausgleich .....	57
<b>11</b>	<b>Karte Kanton Solothurn .....</b>	<b>60</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>61</b>

## Kurzfassung

### Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006).

Der Regierungsrat hat für das Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich den folgenden **Auftrag** formuliert:<sup>1</sup>

- Schaffung eines **horizontalen Ausgleichs zwischen den Gemeinden**
- Schaffung eines vertikalen Ausgleichs in Form einer **Mindestausstattung durch den Kanton**
- Aufhebung der Verknüpfung von Kantons- und Gemeindemitteln
- **Fusionsneutrale Ausgestaltung** (Besitzstandsgarantien)

**Prüfung weiterer Ausgleichselemente** wie die Abgeltung von Zentrumslasten, eines geografisch-topografischen und eines sozio-demografischen Lastenausgleichs.

In Anlehnung an den NFA zwischen Bund und Kantonen wird der bisherige direkte Finanzausgleich in ressourcen- und lastenbasierte Elemente aufgeteilt. Neu soll der Ausgleich der Steuerkraft zwischen den Gemeinden im Ressourcenausgleich erfolgen, ergänzt mit einer Mindestausstattung durch den Kanton. Der Ausgleich spezifischer Lasten der Gemeinden soll über spezifische Lastenausgleichsgefässe vorgenommen werden.

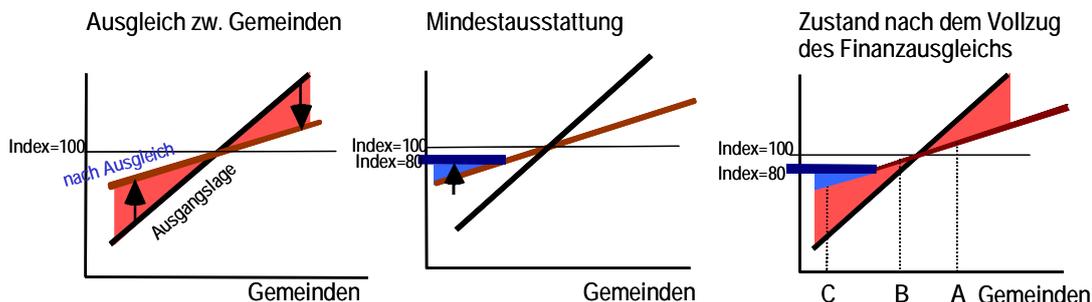
### Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das zentrale Instrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen steuerkraftschwachen und steuerkraftstarken Gemeinden. Ob eine Gemeinde eine Nettozahlerin oder eine Nettoempfängerin ist, wird ausschliesslich durch deren Steuerkraft bestimmt.

In einem ersten Schritt erfolgt ein gewisser **Ausgleich zwischen den Gemeinden**. Die Finanzierung dieses Ausgleichsgefässes erfolgt alleine durch die Gemeinden mit einer Steuerkraft über 100 (rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden). In einem zweiten Schritt werden die ressourcenschwächsten Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine bestimmte „**Mindestausstattung**“ erreichen. Die Mindestausstattung hat zum Ziel, dass auch steuerkraftschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. In der folgenden Abbildung ist diese Mechanik schematisch dargestellt.

---

<sup>1</sup> Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

**Abbildung 1: Schematische Darstellung des Ressourcenausgleichs**

Das **Volumen** des Ressourcenausgleichs hängt davon ab, welches Mass an Ausgleich mit dem Ressourcenausgleich angestrebt wird und zu welchen Teilen dieser Ausgleich über die Gemeinden (horizontaler Ausgleich) oder den Kantonsbeitrag (Mindestausstattung) erfolgen soll.

Der zukünftige Ressourcenausgleich basiert nicht auf einer festgelegten Ausgleichszahlung (heute je 7.5 Mio. CHF durch Gemeinden und Kanton), sondern berücksichtigt die **dynamische Entwicklung** des Steueraufkommens. Das Volumen beider Elemente – horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden und Mindestausstattung – hängen vom Steueraufkommen der Gemeinden sowie der Disparitäten zwischen den Gemeinden ab. Die Dynamik betrifft sowohl die Gemeinden wie auch den Kanton.

Der vorgesehene neue Ressourcenausgleich enthält also **automatische Korrekturmechanismen**, um dynamische Entwicklungen der Steuereinnahmen bei den Gemeinden zu berücksichtigen (Gemeinden die an Steuerkraft verlieren, entrichten automatisch weniger Beiträge an den Ressourcenausgleich bzw. erhalten höhere Beiträge und umgekehrt). Gleichwohl ist die Kostendynamik nicht zu vernachlässigen und periodisch zu evaluieren.

### Spezifische Lastenausgleichsgefässe

Im neuen NFA SO sollen – anstelle einer allgemeinen Lastenabgeltung über die Berücksichtigung des Steuerbedarfs im direkten Finanzausgleich – drei spezifische Lastenausgleichsgefässe treten, die alleine durch den Kanton finanziert werden:

- Im **geografisch-topografischen Lastenausgleich** sollen die strukturell bedingten Sonderlasten der ländlichen Gemeinde infolge der „Kosten der Weite“ teilweise abgegolten werden. Die Abgeltung erfolgt nicht kostenbasiert sondern pauschal; auf Basis der Indikatoren „Fläche pro Einwohner“ und „Strassenlänge pro Einwohner“.
- Im **soziodemografischen Lastenausgleich** sollen die strukturell bedingten Sonderlasten infolge einer ungünstigen Bevölkerungsstruktur teilweise abgegolten werden. Im Kanton Solothurn ist zu beachten, dass ein erheblicher Teil der soziodemografischen Lasten bereits durch den Lastenausgleich Soziales ausgeglichen wird. Auch in diesem Gefäss erfolgt die Abgeltung nicht kostenbasiert, sondern pauschal auf Basis der Ergänzungsleistungsquote und dem Ausländeranteil einer Gemeinde.

- Zusätzlich soll eine **Zentrumslastenabgeltung** durch den Kanton erfolgen. Hier geht es aber nicht um die Abgeltung von Sonderlasten sondern um die Abgeltung für Leistungen der Zentren zugunsten der auswärtigen Bevölkerung (sogenannte Spillovers). Eine Analyse auf Basis der Gemeindefinanzstatistik hat gezeigt, dass die drei Zentrumsstädte Solothurn, Olten und Grenchen insbesondere im Bereich Kultur und Freizeit erhebliche Leistungen zugunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen, ohne dafür vollständig abgegolten zu werden. Für diese Spillovers ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine teilweise Abgeltung gerechtfertigt. Aus praktischen Gründen wird auch hier eine pauschale Abgeltung durch den Kanton favorisiert.

Die Abgeltung spezifischer Lasten basiert nicht mehr direkt auf Kosten, sondern auf nicht oder kaum beeinflussbaren Indikatoren. Diese Abgeltungsmethodik ist systembasiert und erlaubt daher keine Einzelfallberücksichtigung mehr.

Die pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe ermöglichen eine **einfache und transparente Abgeltung spezifischer Lasten** (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Zusammen mit dem Ressourcenausgleich ermöglichen diese Lastenausgleichsgefässe eine strikte Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich im neuen System. Dadurch lässt sich das gesamte Ausgleichssystem **einfacher steuern und** neuen Gegebenheiten sowie politischen Präferenzen **anpassen**.

### **Übergangsfinanzierung**

Mit der Einführung eines neuen Systems im Finanz- und Lastenausgleich wird es Gemeinden geben, die im Vergleich zum bisherigen Ausgleichssystem profitieren und solche, die finanziell schlechter gestellt werden. Der Sinn der Übergangsfinanzierung ist die **Abfederung der im Übergang auftretenden Effekte**. Von der Übergangsfinanzierung nicht betroffen sind Veränderungen aufgrund der dynamischen Entwicklung im neuen System.

Für die Übergangsregelung soll jeweils eine maximale Be- und eine maximale Entlastung der Gemeinden im Übergang in Prozent ihres Staatssteueraufkommens definiert werden. Mit den frei werdenden Mitteln für die profitierenden Gemeinden, werden die Auswirkungen der schlechter gestellten Gemeinden abgedeckt. Die Übergangsfinanzierung soll zwischen 5 und 10 Jahren stufenweise abgebaut werden.

### **Fusionsneutrale Ausgestaltung**

Der NFA SO soll grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet werden. Ebenso wie das bisherige System enthält aber auch das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem Elemente, die ohne Besitzstandsregelungen zu positiven oder negativen Auswirkungen einer Gemeindefusion führen können. Konkret können Gemeinden durch einen Zusammenschluss bei der Mindestausstattung sowie den spezifischen Lastenausgleichsgefässe schlechter (aber auch besser) gestellt werden. Im horizontalen Ressourcenausgleich sowie bei einer pauschalen Abgeltung im Bildungsbereich – wenn der Kantonsbeitrag im Bereich Volksschule und Kindergarten auf

eine Schülerpauschale umgestellt wird – ist das neue System ohne weiteres Zutun fusionsneutral.

Die heutigen Grundsätze bzgl. Umfang und Dauer der Besitzstandswahrung lassen sich auch im neuen System anwenden. Für den Übergang vom alten zum neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem soll der altrechtliche Besitzstand weiter garantiert werden, worunter aber keine Reformeffekte fallen.

## Fazit

Das neue System des Ressourcenausgleichs, gepaart mit spezifischen Lastenausgleichsgefässen, erfüllt die NFA-Kompatibilität hinsichtlich der strikten Trennung von Steuerkraft und Lasten. Dadurch lässt sich das gesamte Ausgleichssystem einfacher steuern und neuen Gegebenheiten sowie politischen Präferenzen anpassen. Nachfolgend fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen:

- **Auswirkungen des Ressourcenausgleichs:**
  - Mit dem Ressourcenausgleich wird nach dem Vorbild der NFA Bund die **Steuerkraft ausgeglichen**. Dieses System wird von den steuerkraftstarken Gemeinden getragen und vom Kanton zur Abfederung der steuerkraftschwächsten Gemeinden gestützt. Damit wird der Ressourcenausgleich im Vergleich zum direkten Finanzausgleich zu einer deutlich höheren Belastung der steuerkraftstarken Gemeinden führen.
  - Der neue Ressourcenausgleich ist ein dynamisches System. Er reagiert stärker auf Veränderungen in der Steuerkraft und ist **nicht** an ein bestimmtes **Ausgleichsvolumen** gebunden, sondern strebt ein gewisses **Mass des Ausgleichs** der Steuerkraft an.
- **Auswirkungen der spezifischen Lastenausgleichsgefässe:**
  - Die **pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe** ermöglichen eine einfache und **transparente Abgeltung spezifischer Lasten** (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Sie übernehmen damit zum Teil die bisherige **Steuerbedarfskomponente** im direkten Finanzausgleich.
  - Anders als der Ressourcenausgleich sind die **spezifischen Lastenausgleichsgefässe keinen automatischen Entwicklungen** unterworfen. Es bietet sich daher an, Indikatoren sowie Dotierung der Ausgleichsgefässe periodisch in einer Evaluation zu überprüfen, wie dies auch der Bund bei der NFA zwischen Bund und Kantonen macht.<sup>2</sup>

Die Umgestaltung des direkten Finanzausgleichs führt dazu, dass der Ressourcenausgleich zum griffigen Instrument im teilweisen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden wird. Mit dem Einbezug von spezifischen Lastenausgleichsgefässen werden die überdurchschnittlichen Lasten, die sogenannten Sonderlasten, abgegolten.

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO)

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde im Januar 2007 beauftragt, in der Legislaturperiode von 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu unterbreiten (KRB Nr. A86/2006). Der zentrale parlamentarische Vorstoss ist der im Juni 2006 eingereichte kantonsrätliche Auftrag „Neugestaltung Finanzausgleich“ der Fraktion SP/Grüne. Die Neugestaltung soll sich – basierend auf den Stärken des bisherigen Systems – an der Methodik der NFA<sup>3</sup> des Bundes orientieren. Entsprechend hat das für den Finanzausgleich zuständige Volkswirtschaftsdepartement, vertreten durch das Amt für Gemeinden, im Juni 2009 das Projekt lanciert.

Der Kanton Solothurn hat die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleiches und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) in verschiedene Phasen unterteilt. Zunächst wurde von InterComuna der Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ermittelt.<sup>4</sup> Nach der Projektplanungs- und Ausschreibungsphase wurde von Ecoplan eine Vorstudie durchgeführt.<sup>5</sup> Auf Basis dieser Vorstudien hat der Regierungsrat den Projektauftrag für die Hauptstudie erteilt und eine umfassende Projektorganisation eingesetzt.<sup>6</sup> Das Projekt NFA SO befindet sich somit in der Phase "Hauptstudie und Systembau". 2012 sollen dann die gesetzlichen Grundlagen erarbeitet, diese 2013 im Kantonsparlament beraten und per Anfang 2014 umgesetzt werden.

Der neue Finanz- und Lastenausgleich soll die folgenden Elemente enthalten:<sup>7</sup>

- **Ressourcenausgleich:** Die Steuerkraft der Gemeinden soll einerseits durch einen Ausgleich zwischen den Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Andererseits soll den steuerkraftschwachen Gemeinden durch den Kanton eine Mindestausstattung garantiert werden.
- **Lastenausgleich:** gewisse Lasten der Gemeinden sollen solidarisch von den Gemeinden getragen (z.B. Sozialhilfe) oder teilweise durch den Kanton gemildert werden (z.B. Volksschule). Bei Bedarf kann auch ein geographisch-topographischer und/oder sozio-demographischer Lastenausgleich sowie Zentrumslastenausgleich eingeführt werden.

---

<sup>3</sup> NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben von Bund und Kantonen.

<sup>4</sup> InterComuna (2009), Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden.

<sup>5</sup> Ecoplan (2010), Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013).

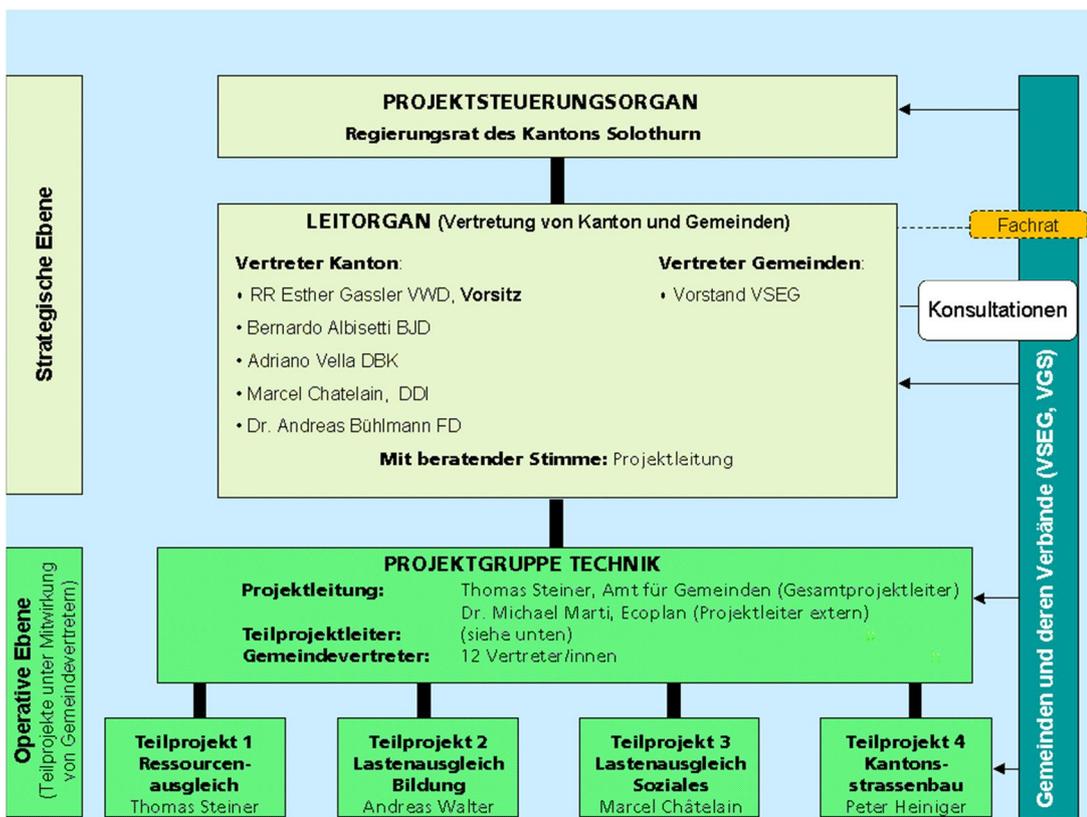
<sup>6</sup> Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598.

<sup>7</sup> Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. RRB Nr. 2010/1598, S. 2.

- **Globalbilanz:** Die finanziellen Folgen von Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich und allfälligen Aufgabenentflechtungen im Rahmen des Projekts NFA SO für die einzelnen Gemeinden und den Kanton sollen transparent aufgezeigt werden. Die Belastungs- und Entlastungswirkung der einzelnen Massnahmen vor und nach der Revision werden pro Sachgebiet und in der Summe in einer Globalbilanz dargestellt.
- **Härtefallregelung:** Um die Auswirkungen auf stark betroffene Gemeinden zu mildern, sind für eine Übergangsphase Härtefallregelungen zu prüfen.

Für das Projekt NFA SO wurde die in Abbildung 1-1 dargestellte Organisation eingesetzt. Politisches Steuerungsorgan des Projekts ist der Regierungsrat. Dieser bestimmt ein strategisches Leitorgan mit Vertretern von Kanton und Gemeinden. Mit beratender Stimme ist auch die operative Projektleitung im Leitorgan vertreten. Die Projektleitung koordiniert die einzelnen Teilprojekte und sorgt für eine transparente Kommunikation des Projektfortschritts. In der Projektgruppe Technik werden die in den vier Teilprojekten entwickelten Vorschläge fachlich gewürdigt und Empfehlungen zuhanden des Leitorgans formuliert. In schwierigen Situationen kann subsidiär ein externer Fachrat angerufen werden.

Abbildung 1-1: Projektorganisation NFA SO



Quelle: Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S. 3.

## 1.2 Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich: Aufgabenstellung gemäss RRB

Basierend auf den genannten Vorarbeiten hat der Regierungsrat für das Teilprojekt 1 – Ressourcenausgleich den folgenden **Auftrag** formuliert:<sup>8</sup>

- Schaffung eines horizontalen Ausgleichs zwischen den Gemeinden
- Schaffung eines vertikalen Ausgleichs in Form einer Mindestausstattung durch den Kanton
- Aufhebung der Verknüpfung von Kantons- und Gemeindemitteln
- Fusionsneutrale Ausgestaltung (Besitzstandsgarantien)
- Prüfung weiterer Ausgleichselemente wie die Abgeltung von Zentrumslasten, eines geografisch-topografischen und eines sozio-demografischen Lastenausgleichs.

---

<sup>8</sup> Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010), Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs, S.3.

## 2 Bisheriges System: Direkter Finanzausgleich

Auf der Grundlage der Finanzausgleichsgesetzgebung bezweckt der direkte Finanzausgleich die Verringerung der finanziellen Unterschiede (Finanzkraft) zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden. Damit soll sichergestellt werden, dass auch die Einwohnerinnen und Einwohner in finanzschwächeren Gemeinden auf eine angemessene Basisversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen zählen können, ohne sie im Vergleich zur Einwohnerschaft in anderen Gemeinden übermässig mit hohen Steuern belasten zu müssen. Bei der Erfüllung dieser Zielsetzung ist gemäss Gesetzgebung insbesondere auch die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen.

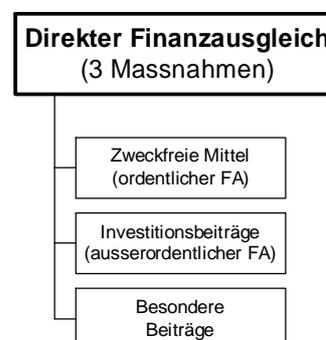
### 2.1 Funktionsweise des bisherigen Finanzausgleichs

Das innerkantonale Finanz- und Lastenausgleichssystem besteht aus sechs Massnahmen. Drei der sechs Massnahmen werden dem direkten Finanzausgleich, zwei Massnahmen dem indirekten Finanzausgleich (u.a. steuerkraftgewichtete Klassifikation Lehrerbesoldungen) und eine Massnahme dem Lastenausgleich in der Sozialhilfe zugeordnet.

Primäre Aufgabe des direkten Finanzausgleichs ist es, Mittel zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zur Verringerung der Unterschiede beim Steuerbezug umzuverteilen.

Die Finanzkraft einer Gemeinde ist das Kriterium, welches für die Bemessung der Ausgleichszahlungen respektive für die Bestimmung der Beitragssätze im Investitionsbeitragswesen herangezogen wird. Die Finanzkraft wird mit dem sogenannten Finanzausgleichsindex ausgedrückt. Dieser Mischindex wird aus den Grössen "Steuerkraft" und "Steuerbedarf" errechnet, welche ihrerseits als Indizes ausgedrückt werden.

Die beiden Grössen können unterschiedlich gewichtet werden. Das Gesetz legt die Bandbreiten fest. Da sich die prozentualen Gewichte der beiden Komponenten Steuerkraft und Steuerbedarf auf 100% ergänzen, wird mit der Festlegung des Gewichts des Steuerbedarfs auch indirekt die Bandbreite des Gewichts der Steuerkraft fixiert: Das Mindestgewicht der Steuerbedarfskomponente beträgt 30%, das Maximalgewicht 50%. Als Obergrenze für die Gewichtung der Steuerkraft ist 70% festgelegt (§ 5 Abs. 2 FAG<sup>9</sup>).



<sup>9</sup> Gesetz über den direkten Finanzausgleich; FAG; BGS 131.71

### **2.1.1 Steuerkraftindex**

Das Steueraufkommen der einzelnen Gemeinde wird – bezogen auf einen Steuerbezug von 100% – als Pro-Kopf Wert ins Verhältnis des Pro-Kopf-Staatsteueraufkommens aller Gemeinden gestellt. Daraus resultiert der Steuerkraftindex für die Einzelgemeinde. Bei einem Steuerkraftindex von 100 liegt eine durchschnittliche Steuerkraft vor. Es gilt, je höher der Steuerkraftindex, desto höher die Steuerkraft einer Gemeinde. Werte über 100 weisen "einkommensstarke" Gemeinden aus.

Diese Erhebung des Steueraufkommens dient auch als eine der Basisgrössen zur Festlegung der Klassifikation bei den Lehrerbesoldungen im indirekten Finanzausgleich.

### **2.1.2 Steuerbedarfsindex**

Als Massstab zur Berechnung des Steuerbedarfs dient der nach Finanzausgleichsgesetzgebung zulässige finanzielle Mittelbedarf einer Gemeinde, welcher zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben benötigt wird. Der bereinigte Mittelbedarf (=Steuerbedarf) wird in % des jeweiligen Steueraufkommens bei einem Steuerfuss von 100% (Staatssteueraufkommens) ausgedrückt (= Steuerbedarfsindex).

Die Zentrumslasten schlagen sich bei den Städten in einem höheren Steuerbedarf nieder. Damit den Zentrumslasten der drei Solothurner Städte im Rahmen ihrer Abgaben Rechnung getragen werden kann, besteht seit der Inkraftsetzung der letzten Gesetzesrevision (1.1.2004) ein sogenannter Städtebonus (Pauschalentschädigung), welcher eine höhere Gewichtung der Steuerbedarfskomponenten als bei den übrigen Gemeinden vorsieht.

### **2.1.3 Investitionsbeiträge**

Eine weitere Massnahme des direkten Finanzausgleichs sind die sogenannten Investitionsbeiträge. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Abgeltungen an Infrastrukturvorhaben im Schulwesen. Beitragsberechtigt sind rund ein Viertel der Gemeinden. Solche nach der Finanzkraft abgestufte Subventionen werden in Prozenten der beitragsberechtigten Nettokosten ausgerichtet (2011: Investitionsbeitragssatz zwischen 10%-31%).

### **2.1.4 Besondere Beiträge**

Die dritte Massnahme im direkten Finanzausgleich (Einführung seit 2004) besteht in der Gewährung von Besonderen Beiträgen. Solche Ausgleichsbeiträge fliessen primär bei einer Schlechterstellung aus einem Zusammenschluss zwischen Einwohnergemeinden oder mit einer Bürgergemeinde (3-jährige bis 6-jährige Besitzstandreglung). Weiter werden Beiträge an Machbarkeitsstudien für interkommunale Zusammenarbeitsformen unter Einwohnergemeinden ausgerichtet. Die Besonderen Beiträge werden primär aus Fondsmitteln gedeckt.

### **2.1.5 Volumen des direkten Finanzausgleichs**

Beim direkten Finanzausgleich handelt es sich sowohl um ein vertikales wie auch horizontales Ausgleichssystem, da sowohl der Kanton als auch die finanzstarken Einwohnergemeinden Abgaben für die Finanzierung der Aufwendungen der finanzschwächeren Gemeinden entrichten (§§ 31 – 36 FAG).

In diesem Finanzausgleich flossen bis Ende 2010 zusammen mit Fondsmitteln durchschnittlich rund 16 Mio. Franken pro Jahr. Neu beläuft sich das Ausgleichsvolumen aufgrund der 4-jährigen Übergangsförderung (2011-2014) auf 30 Mio. Franken. Dafür wurde der vertikale Finanzausgleich von 7.5 Mio. Franken auf 22.5 Mio. Franken/Jahr erhöht.

### **2.2 Ausgleichswirkung des direkten Finanzausgleichs**

Bis Ende 2010 betrug das prozentuale Verhältnis des Volumens im direkten Finanzausgleich mit rund 16 Mio. Franken/Jahr zum Gemeindesteueraufkommen von über 700 Mio. Franken (2008) etwa 3%. Im Jahr 2010 erfolgte eine Entlastung für rund 36 % aller Gemeinden (45 Einwohnergemeinden). Bei 30 Einwohnergemeinden (24 % aller Einwohnergemeinden) betrug die Entlastungswirkung zwischen 10 % bis 95 % des jeweiligen Staatssteueraufkommens. Andererseits machte die Belastung der abgabepflichtigen Gemeinden (Abgabe rund 7.5 Mio. Franken/Jahr) höchstens knapp 5% des Staatssteueraufkommens aus.

Mit der Inkraftsetzung der Übergangsförderung (1.1.2011) wurde die Anzahl der beitragsberechtigten Gemeinden auf 60% der Gemeinden (45 auf 75 Gemeinden) ausgeweitet. Lediglich 47 Einwohnergemeinden wurden zu einer Abgabe - bei gleichbleibenden Abgabevolumen von rund 7.5 Mio. Franken - verpflichtet. Damit resultiert für rund 50% der Gemeinden eine Ausgleichswirkung von 5 bis 100 Steuerfusspunkten. Die Besserstellung, welche allein auf die Volumenerhöhung zurückzuführen ist, erreichte im Maximalfall 29 Steuerfusspunkte.

Die Wirkung dieses Finanzausgleichssystems unter den Gemeinden kann an der Veränderung der Bandbreite der Steuerfüsse zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerbezug erkannt werden. Diese hat sich seit der Inkraftsetzung der letzten Revision im Jahr 2004 von 100 Prozentpunkten auf aktuell 78 Punkte (2010, natürliche Personen) verringert. Die Verringerung wurde ausschliesslich im Bereich der hohen Steuerfüsse erzielt. Das kantonale Mittel (einfaches Mittel) für natürliche Personen lag im Jahr 2010 bei 117.9%.

### **2.3 Würdigung des direkten Finanzausgleichs**

Die Stärken und Schwächen dieses Systems im Hinblick auf die NFA-Kompatibilität können wie folgt beschrieben werden:

### 2.3.1 Generelle Stärken

- Berücksichtigung der Ressourcenkomponente im direkten Finanzausgleich: Die Berücksichtigung der Ressourcenkomponente im Finanzausgleich entspricht der Grundidee des Ressourcenausgleichs in der NFA.
- Berücksichtigung der Mehrbelastung in Städten: Die Berücksichtigung der Mehrbelastung in den Städten (über die höhere Gewichtung des Steuerbedarfs bei den Städten) ist grundsätzlich sinnvoll. Allerdings bleibt im heutigen System – über den Steuerbedarf – die Wirkung intransparent und entspricht nicht effektiven Zentrumslasten.
- Die Besonderen Beiträge im direkten Finanzausgleich für besondere Fälle sind NFA-kompatibel.

### 2.3.2 Generelle Schwächen

- Bei den drei Massnahmen des direkten Finanzausgleichs bilden die Komponenten der Steuerkraft und des Steuerbedarfs zusammen die Grundlage für die Berechnung der Finanzkraft (Finanzausgleichsindex). Dabei findet eine Vermischung von Ressourcen (Steuerkraft) und Lasten (Steuerbedarf) statt, welche in der NFA getrennt werden.
- Eine weitere Schwäche im direkten Finanzausgleich ist die Verknüpfung des Kantonsbeitrags mit den Mitteln der finanzstarken Gemeinden. Der Kantonsbeitrag kann nur erhöht werden, wenn auch von den finanzstarken Gemeinden mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden und umgekehrt. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten des Systems deutlich ein.
- Ermittlung des Steuerbedarfs: Die Ermittlung des Steuerbedarfs ist komplex und nur beschränkt transparent in seiner Wirkungsweise.

### 2.3.3 Fazit

Der direkte Finanzausgleich ist in zahlreichen Punkten mit der NFA kompatibel. Allerdings ist die Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich heute nicht voll verwirklicht: Auch im direkten Finanzausgleich (ordentlicher Finanzausgleich, Investitionsbeiträge) werden unterschiedliche Lasten (Steuerbedarf) und zugleich unterschiedliche Ressourcen (Steuerkraft) ausgeglichen.

### 3 Systemvergleich bisheriger Finanzausgleich und NFA SO

Im Finanz- und Lastenausgleich sind mit dem Jahr 2011 grosse Veränderungen erfolgt (vgl. vorheriges Kapitel). Die wichtigste Veränderung sind zusätzliche 15 Mio. CHF an Kantonsmitteln, welche seit 2011 als Übergangsfinanzierung im Finanz- und Lastenausgleich enthalten sind und vor allem die Gemeinden mit einer niedrigen Steuerkraft sowie – etwas abgeschwächt – mit einem hohen Steuerbedarf entlasten.

Mit dieser starken Veränderung im direkten Finanzausgleich seit 2011 stellt sich die Frage nach dem sinnvollen Vergleich des heutigen mit dem zukünftigen System. Die sinnvollen Vergleiche sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

**Abbildung 3-1: Sinnvolle Vergleiche zwischen dem heutigen System und der Reform**

Heutiges System \ Reform System	Reform ohne Summe Übergangsfinanzierung	Reform mit Summe Übergangsfinanzierung
Ergebnisse 2007-2009 (ohne Übergangsfinanzierung)	Vergleich sinnvoll, wenn 15 Mio. CHF voraussichtlich nicht mehr im System sind	Kein sinnvoller Vergleich
Ergebnisse 2007-2009 (mit Schattenrechnung Übergangsfinanzierung)	Kein sinnvoller Vergleich	Vergleich sinnvoll, wenn 15 Mio. CHF voraussichtlich im System verbleiben
Ergebnisse 2011 (mit Übergangsfinanzierung)	Kein sinnvoller Vergleich	Vergleich sinnvoll, wenn 15 Mio. CHF voraussichtlich im System verbleiben

Letztlich ist die für den Vergleich entscheidende Frage, welche Kantonsbeteiligung nach dem Übergang zum neuen System vorgesehen ist.

## 4 Ressourcenausgleich

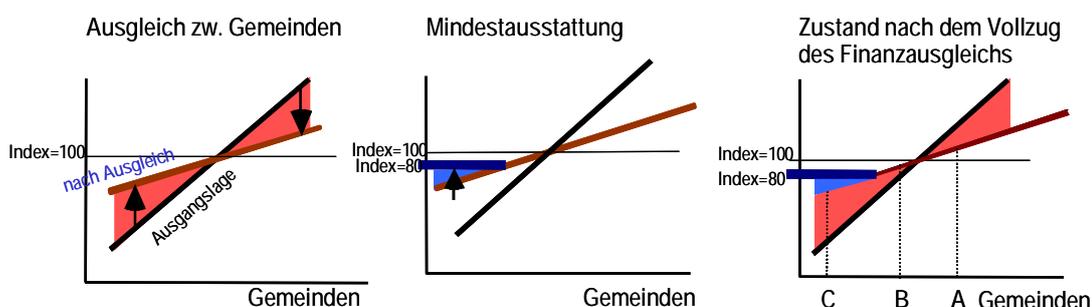
Wir schlagen vor, den direkten Finanzausgleich zu ersetzen mit einem Ressourcenausgleich und spezifischen Lastenausgleichsgefässen nach Vorbild der NFA Bund sowie diverser anderer Kantone. Das vorliegende Kapitel 4 ist dem Entwurf eines neuen Ressourcenausgleichs gewidmet.

### 4.1 Funktionsweise

Die **Ausgestaltung eines Ressourcenausgleichs** kann nach dem Vorbild verschiedener Kantone mit einer Kombination einer horizontalen und einer vertikalen Ausgleichskomponente funktionieren. Der Ressourcenausgleich ist das zentrale Instrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen steuerkraftschwachen und steuerkraftstarken Gemeinden. Ob eine Gemeinde eine Nettozahlerin oder eine Nettoempfängerin ist, wird ausschliesslich durch deren Steuerkraft bestimmt (vgl. Kapitel 2).

In einem ersten Schritt erfolgt ein gewisser Ausgleich zwischen den Gemeinden (horizontale Komponente). In einem zweiten Schritt werden die ressourcenschwächsten Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine bestimmte „Mindestausstattung“ erreichen (vertikale Komponente). In der Abbildung 4-1 ist diese Mechanik schematisch dargestellt.

**Abbildung 4-1: Schematische Darstellung eines Ressourcenausgleichs mit horizontaler und vertikaler Komponente**



#### 4.1.1 Ausgleich zwischen den Gemeinden (horizontaler Ausgleich)

Die erste Komponente bildet der horizontale Ausgleich zwischen den Gemeinden. Basis dieses Ausgleichs ist der Steuerkraftindex, der schon im bisherigen System zur Anwendung kommt.

Die einfachste Variante des horizontalen Ausgleichs ist so angelegt, dass die steuerkraftstarken Gemeinden eine Ausgleichszahlung leisten, welche die Differenz ihrer Steuerkraft zur

durchschnittlichen Steuerkraft von 100 um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 100 erhalten dem gegenüber einen Zuschuss. Dieser Zuschuss reduziert die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft von 100 ebenfalls um denselben Prozentsatz. Die Finanzierung dieses Ausgleichsgefässes erfolgt alleine durch die Gemeinden mit einer Steuerkraft über 100 (rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden).

Das Ausmass des horizontalen Ausgleichs ist letztlich Ergebnis eines politischen Aushandelns. Es gibt keine wissenschaftlichen Kriterien, wie hoch dieser horizontale Finanzausgleich sein soll.

#### 4.1.2 Mindestausstattung durch den Kanton (vertikaler Ausgleich)

Die Mindestausstattung hat zum Ziel, dass auch steuerkraftschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Basis ist der Steuerkraftindex nach erfolgtem horizontalem Ausgleich zwischen den Gemeinden. Gemeinden, deren Steuerkraft nach dem horizontalen Ausgleich unter einem bestimmten Minimalwert liegt, erhalten eine zusätzliche Ausgleichsleistung. Diese Zusatzgelder bewirken, dass alle Gemeinden über eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln verfügen, die zumindest einem bestimmten Minimalwert entsprechen. Die Finanzierung der Mindestausstattung erfolgt durch den Kanton.

Die Mindestausstattung kann auf verschiedene Arten festgelegt werden:

- Zum einen kann eine fixe Untergrenze festgelegt werden, so z.B. ein Steuerkraftindex von 80, 85, 90 oder 95 für die Mindestausstattung. Eine fixe Grenze von z.B. 90 führt dazu, dass zwei Gemeinden, welche nach dem horizontalen Ausgleich über eine Steuerkraft von 74 respektive 86 verfügen, nach dem vertikalen Ausgleich über dieselbe Steuerkraft von 90 verfügen.
- Zum anderen kann eine Mindestausstattung so festgelegt werden, dass die steuerkraftschwächste Gemeinde z.B. einen Steuerkraftindex von 85 aufweist und alle anderen linear bis zum Indexwert 95 oder 100 verschoben werden. Der Vorteil dieser Variante ist, dass nicht eine grosse Zahl von Gemeinden auf denselben Wert fixiert wird, sondern dass ein kleiner Unterschied zwischen Gemeinden mit SKI vor Ausgleich von 65 bzw. 74 bestehen bleibt. Diese Variante hat den Nachteil, dass sie einerseits (bei gleichem Mindestwert) zu höheren Kosten für den Kanton führt und andererseits die Idee einer **Mindestausstattung** aushöhlt (nur die steuerkraftschwächste Gemeinde bekommt dann die eigentliche Mindestausstattung).
- Daneben wäre auch denkbar, die Mindestausstattung auf einen bestimmten Wert in CHF festzulegen und dann in Abhängigkeit der Kostenentwicklung in bestimmten für die Gemeinden relevanten Bereichen (z.B. Sozialhilfekosten) jeweils anzupassen. In Anlehnung an die Prinzipien des NFA zwischen Bund und Kantonen wird aber davon abgeraten, die Mindestausstattung kostenbasiert auszurichten. Ausserdem wird damit das Risiko der Kostendynamik einseitig dem Kanton angelastet (vgl. auch Abschnitt 4.2.3).

Festlegung der genauen Art und Weise der Mindestausstattung sowie des Ausmasses des vertikalen Ausgleichs sind wiederum Teile eines politischen Aushandelns. Es gibt keine wissenschaftlichen Kriterien, wie genau dieser vertikale Ausgleich ausgestaltet sein soll.

## 4.2 Ergebnis des Ressourcenausgleichs

### 4.2.1 Volumen des Ressourcenausgleichs

Das Volumen des Ressourcenausgleichs hängt davon ab, welches Mass an Ausgleich mit dem Ressourcenausgleich angestrebt wird und zu welchen Teilen dieser Ausgleich über die Gemeinden (horizontaler Ausgleich) oder den Kantonsbeitrag (Mindestausstattung) erfolgen soll. Die nachfolgende Tabelle zeigt schematisch auf, welche Auswirkungen verschiedene Kombinationen von horizontalem und vertikalem Ausgleich mit sich bringen.

**Abbildung 4-2: Volumen im Ressourcenausgleich, Basis Finanzausgleichsjahre 2007-09**

Mögliche Szenarien	Horizontaler Ausgleich	Mindestausstattung (fixe Grenze)	Horizontale Umverteilung* in Mio. CHF	Vertikale Umverteilung (Mindestausstattung)** in Mio. CHF	Gesamte Umverteilung in Mio. CHF	Anzahl Gde mit vertikaler Umverteilung (Mindestausstattung)
Szenario 1	35%	85%	24.4	8.0	32.4	54
Szenario 2: Höhere Solidarität zwischen Gde	50%	85%	34.8	2.8	37.6	37
Szenario 3: Geringere Solidarität zwischen Gde	20%	85%	13.9	15.1	29.0	63
Szenario 4: Höhere Ausstattung durch den Kanton	35%	95%	24.4	29.3	53.7	87
Szenario 5: Tiefere Ausstattung durch den Kanton	35%	75%	24.4	2.0	26.4	25

\* Eine horizontale Umverteilung bedeutet, dass die von den Nettozahlern unter den Gemeinden bezahlte Summe den Nettoempfängern unter den Gemeinden zugutekommt.

\*\* Eine vertikale Umverteilung bedeutet, dass die Summe vom Kanton an die beitragsberechtigten Gemeinden ausbezahlt wird.

Die Abbildung 4-1 zeigt folgende Aspekte:

- Je höher der horizontale Ausgleich in Prozentpunkten ist, desto höher ist selbstverständlich das Volumen der horizontalen Umverteilung. Bleibt dabei die Mindestausstattung un-

verändert, sinkt das Volumen der vertikalen Umverteilung bei höherem horizontalem Ausgleich.

- Das Gesamtvolumen der Umverteilung nimmt zu, je ausgeprägter der horizontale Ausgleich ist. Grund hierfür ist, dass **sämtliche** Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 100% von einem höheren horizontalen Ausgleich profitieren, aber nur ein Teil dieser Gemeinden auch eine Mindestausstattung erhält. So wird z.B. eine Gemeinde A mit einem Ausgangswert an Steuerkraft von 88% (bei einer Mindestausstattung von 85%) von einem höheren horizontalen Ausgleich profitieren (z.B. 50% versus 20% Ausgleich), ohne dass sich gleichzeitig das Volumen der Mindestausstattung vermindert. Nur bei den Gemeinden mit einem SKI von unter 85% wird die höhere horizontale Umverteilung durch entsprechende Kürzungen bei der Mindestausstattung kompensiert.
- Die Zahl der Gemeinden, welche eine Mindestausstattung bekommen, hängt sowohl vom Ausmass des horizontalen Ausgleichs wie von der gewählten Mindestausstattung ab.
  - Bei einem gegebenen Wert für die Mindestausstattung werden weniger Gemeinden eine Mindestausstattung benötigen, je höher der horizontale Ausgleich ist. Denn mit einem starken horizontalen Ausgleich werden mehr Gemeinden über den Wert der Mindestausstattung gehoben.
  - Bei einem fixierten horizontalen Ausgleich werden dem gegenüber mehr Gemeinden von einer Mindestausstattung profitieren, je höher der festgelegte Wert der Mindestausstattung ist.

#### 4.2.2 Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die Auswirkungen aus **Sicht des Kantons** lassen sich bereits aus der Abbildung 4-2 ablesen; so beträgt beispielsweise der Kantonsanteil im Szenario 1 acht Mio. CHF für den Ressourcenausgleich. Entsprechend hätte der Kanton bei einem Vergleich zu heute – im Jahr 2011 – mehr Mittel zur Verfügung für andere spezifische Ausgleichsgefässe (vgl. Kapitel 5).

Die **Auswirkungen auf die Gemeinden** betreffend Ressourcenausgleich sind in der untenstehenden Abbildung grafisch dargestellt. Im Szenario 1 werden sämtliche Gemeinden im Ressourcenausgleich auf die Mindestausstattung von 85% gebracht. Dies erfolgt in zwei Schritten, zunächst über den horizontalen Ausgleich – durch die steuerkraftstarken Gemeinden finanziert – und schliesslich über den vertikalen Ausgleich.

**Abbildung 4-3: Steuerkraftindex ursprünglich, nach horizontalem Ausgleich und nach vertikalem Ausgleich für 2009 (horizontaler Ausgleich: 35%; Mindestausstattung 85%)**

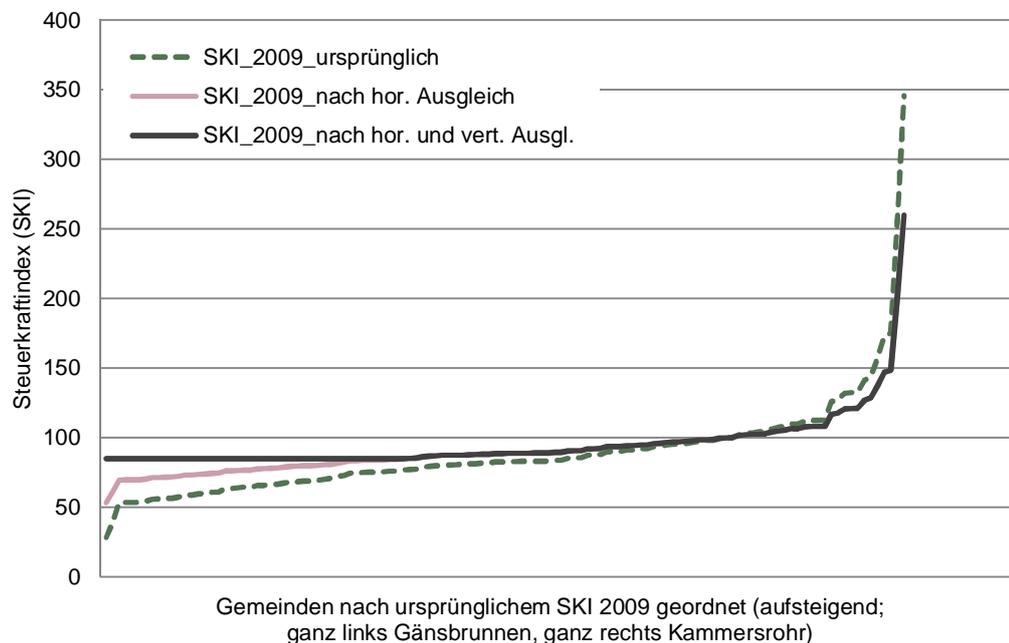


Abbildung 4-2 zeigt ein typisches Ergebnis, welches sich auch in anderen Kantonen bestätigt: Der Ressourcenausgleich wird massgeblich durch eine verhältnismässig kleine Anzahl von steuerkraftstarken Gemeinden getragen. Im Vergleich zum heute geltenden direkten Finanzausgleich werden die steuerkraftstarken Gemeinden im Ressourcenausgleich deutlich stärker belastet. Allerdings gilt hier – analog wie im Teilprojekt 2 zur Bildung – dass erst mit der Globalbilanz die Gesamtwirkung beurteilt werden kann: Die steuerkraftstarken Gemeinden werden nämlich im Vergleich zu den steuerkraftschwachen Gemeinden in der Volksschulfinanzierung klar besser gestellt, wenn in der Bildung die Steuerkraftkomponente wegfällt (Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs).

#### 4.2.3 Dynamische Aspekte

Mit einem zukünftigen System, welches nicht auf einer festgelegten Ausgleichszahlung basiert, sondern die dynamischen Entwicklungen mitberücksichtigt, werden sich auch Anpassungen in den Ein- und Auszahlungen ergeben. Die Dynamik betrifft sowohl die Gemeinden wie auch den Kanton:

- Hinsichtlich der **Gemeinden** ergibt sich die Veränderung insbesondere nach deren Steuerkraft. Eine Gemeinde, welche im kantonalen Vergleich steuerkraftstark bzw. steuerkraftstärker wird, wird diese Besserstellung im Ressourcenausgleich – im Grundsatz wie heute, aber nicht mehr beschränkt durch eine Obergrenze über alle Gemeinden – teilweise

zugunsten der steuerkraftschwächeren Gemeinden teilen. Umgekehrt schützt der Ressourcenausgleich diejenigen Gemeinden, welche einen potenten Steuerzahler – eine natürliche oder juristische Person – verlieren und dadurch stark an Steuerkraft einbüßen. Ausserdem steigt das absolute (aber nicht das relative!) Umverteilungsvolumen mit steigender Steuerkraft der Gesamtheit der Gemeinden.

- Die dynamische Entwicklung im Ressourcenausgleich betrifft auch den **Kanton**. Bei einer Zunahme der Steuererträge wird in der Tendenz auch der Kantonsanteil am Ressourcenausgleich grösser werden (unter der Voraussetzung, dass sich die Disparitäten zwischen den Gemeinden nicht verringern). Umgekehrt ist zu berücksichtigen, dass der Kanton bei Zunahme der Steuererträge ebenfalls mehr Mittel zur Verfügung hat.

Der vorgesehene neue Ressourcenausgleich enthält also **automatische Korrekturmechanismen**, um dynamische Entwicklungen der Steuereinnahmen bei den Gemeinden zu berücksichtigen. Gleichwohl ist die **Kostendynamik** nicht zu vernachlässigen. Daher ist es sinnvoll, das System – in Analogie zum NFA Bund – periodisch zu **evaluieren**. Dies gilt jedoch nicht nur für den Ressourcenausgleich, sondern auch für die übrigen Bereiche im gesamten Finanz- und Lastenausgleich. Auch die dynamischen Effekte in der Volksschulfinanzierung und insbesondere in der Sozialhilfe müssen regelmässig hinsichtlich der Frage überprüft werden, ob die Belastung für die involvierten Partner Kanton und Gemeinden dem politischen Willen entspricht.

### 4.3 Fazit zum Ressourcenausgleich

Das Fazit zum Ressourcenausgleich kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Mit dem Ressourcenausgleich wird nach dem Vorbild der NFA Bund die Steuerkraft ausgeglichen. Dieses System wird von den steuerkraftstarken Gemeinden getragen und vom Kanton gestützt. Damit wird der Ressourcenausgleich im Vergleich zum heutigen direkten Finanzausgleich zu einer deutlich höheren Belastung der steuerkraftstarken Gemeinden führen.
- Der neue Ressourcenausgleich ist ein dynamisches System. Er reagiert stärker auf Veränderungen in der Steuerkraft und ist **nicht** an ein bestimmtes **Ausgleichsvolumen** gebunden, **sondern** strebt ein gewisses **Mass des Ausgleichs** der Steuerkraft an.

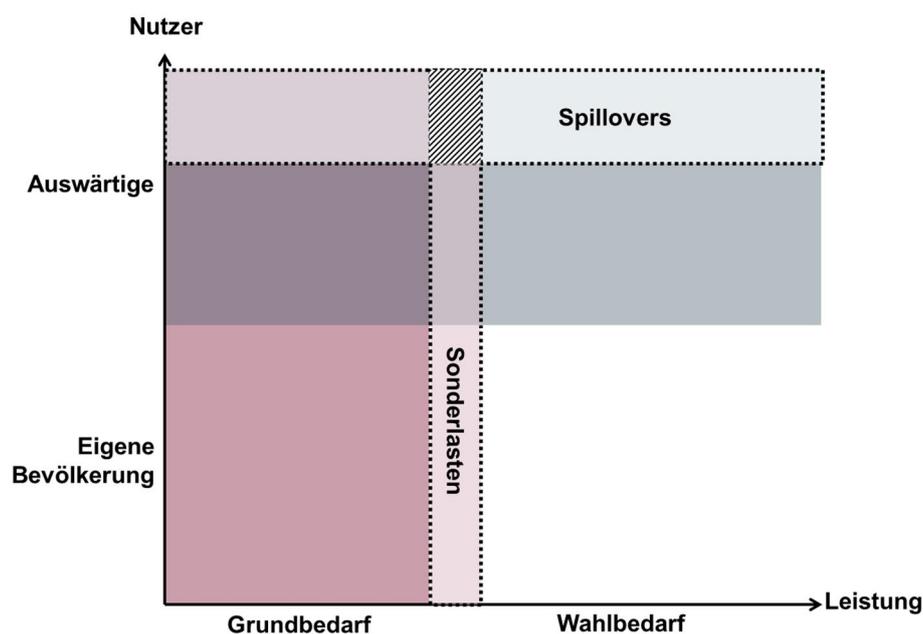
## 5 Spezifische Lastenausgleichsgefässe

### 5.1 Übersicht

Gemäss regierungsrätlichem Auftrag sollen neben dem Ressourcenausgleich weitere Ausgleichselemente wie geografisch-topografische und sozio-demografische Lastenausgleichssysteme sowie ein Zentrumslastenausgleich geprüft werden. Diese spezifischen Lastenausgleichsgefässe ersetzen den im bisherigen System berücksichtigten Steuerbedarf (Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich). Der Steuerbedarf (Lastenkomponente im heutigen direkten Finanzausgleich) ist relativ komplex und hinsichtlich seiner Wirkungsweise wenig transparent. Aus dieser Optik ist der Steuerbedarf nicht NFA-kompatibel.

Im neuen Finanzausgleich werden vom Kanton finanzierte Lastenausgleichsgefässe geschaffen, die spezifische Lasten der Gemeinden teilweise abgelten sollen. In Anlehnung an die NFA zwischen Bund und Kantonen wird dabei von dem in der folgenden Abbildung dargestellten Verständnis der Leistungen und Lasten von Gemeinden ausgegangen, sowie zwischen Sonderlasten und Spillovers unterschieden:<sup>10</sup>

Abbildung 5-1: Abgrenzung von Sonderlasten und Spillovers



Eigene Darstellung Ecoplan, in Anlehnung an EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes, S.3.

<sup>10</sup> Für eine ausführliche Diskussion zu Sonderlasten und Spillovers vgl. u.a. Ecoplan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen sowie EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes.

Erläuterungen zur Abbildung 5-1:

- **Sonderlasten** sind überdurchschnittliche Lasten von Gemeinden infolge der Bereitstellung eines Grundbedarfs an öffentlichen Leistungen. Die Leistungen des Grundbedarfs ergeben sich aus den Vorgaben der übergeordneten Ebenen an die Gemeinden. Sie haben den Charakter von Pflichtleistungen bzw. Mindestanforderungen an die Leistungserbringung. Jedenfalls entstehen Sonderlasten einzelner Gemeinden aus strukturellen Gegebenheiten (z.B. Weitläufigkeit der Gemeinde, Bevölkerungsstruktur), die von dieser nicht bzw. nur kaum beeinflusst werden können. Typischerweise entstehen Sonderlasten vor allem durch Leistungen für die eigene Bevölkerung.
- **Spillovers** sind Leistungen einer Gemeinde, die von Auswärtigen ohne vollständige Abgeltung (z.B. Steuern, Benutzungsgebühren) bezogen werden. Ob es sich dabei um Grundbedarf (also Pflichtleistungen) oder Wahlbedarf handelt, ist dabei unerheblich. Typischerweise entstehen Spillovers aber vor allem durch Leistungen des Wahlbedarfs (z.B. Kulturangebote der Zentren, die durch Externe genutzt werden).
- Sonderlasten und Spillovers können sich auch überschneiden (vgl. schraffierte Fläche).
- Das effektive **Ausmass** an Sonderlasten und Spillovers ist in erster Linie abhängig von der Aufgabenteilung zwischen (Bund), Kanton(en) und Gemeinden und somit von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Sonderlasten sind ausserdem Definitionssache: so können bspw. die gesamten oder nur ein Teil der überdurchschnittlichen Kosten bei der Erbringung des Grundbedarfs als Sonderlasten betrachtet werden. Spillovers lassen sich hingegen (zumindest theoretisch) bestimmen.

Die Definition von Sonderlasten und Spillovers sowie deren Ausmass ist insbesondere hinsichtlich deren **Abgeltung** relevant:

- Generell bietet sich ein (teilweiser) Ausgleich von Sonderlasten aus einer Solidaritätssicht an, da diese von den betroffenen Gemeinden kaum beeinflusst werden können. Bei den Spillovers spielen viel mehr ökonomische Argumente eine Rolle: Finanzierer und Nutzniesser einer Leistung sollten möglichst übereinstimmen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Bei Leistungen des Grundbedarfs spielt auch die Verwirklichung des Verursacherprinzips eine Rolle.
- Im **NFA zwischen Bund und Kantonen** sind bspw. Sonderlasten der Kantone ausgleichsberechtigt und werden mittels geografisch-topografischem und soziodemografischem Lastenausgleichs durch den Bund teilweise abgegolten. Die Abgeltung der Spillovers soll dort direkt zwischen den Kantonen erfolgen.<sup>11</sup> Als Instrument hierzu existiert die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Dieses Instrument wurde bisher kaum angewendet; das bekannteste

---

<sup>11</sup> Vgl. EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes

Beispiel ist der Kulturlastenausgleich zwischen den Kantonen ZH und LU sowie AG, SZ, UR und ZG.<sup>12</sup>

Im Folgenden werden ein geografisch-topografischer, ein soziodemografischer und ein Zentrumslastenausgleich auf Basis dieser Kategorisierung von Sonderlasten und Spillovers kreiert.

## 5.2 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

### 5.2.1 Der geografisch-topografische Ausgleich im NFA Bund

Der geografisch-topografische Lastenausgleich beim NFA Bund will die strukturell bedingten Sonderlasten der ländlichen Kantone berücksichtigen („Kosten der Weite“)<sup>13</sup>. Eine Abgeltungsberechtigung ist dann gegeben, wenn folgende Lasten überdurchschnittlich vorhanden sind:

- Lasten der Höhe
- Lasten der Steilheit
- Lasten der feingliedrigen Besiedelung (Bewohner in Streusiedlungen und feingliedrige Besiedelung)

Die Lasten der Weite werden in der NFA Bund mit folgenden Faktoren operationalisiert:

- Anteil der Bevölkerung, der über 800 m ü. M. wohnt
- Höhenmedian (mittlere Höhe der produktiven Fläche)
- Anteil der Bevölkerung in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern
- Bevölkerungsdichte (Anzahl Hektaren pro Einwohner)

Alle vier Teilindikatoren „Lasten Höhe“, „Lasten Steilheit“, „geringe Bevölkerungsdichte“ sowie „Streusiedlungen“ stehen untereinander in positiver Abhängigkeit: In Kantonen mit hohen Lasten der Höhe bestehen tendenziell auch hohe Lasten der Steilheit, es leben viele Personen in Streusiedlungen und es handelt sich um einen Kanton mit geringer Bevölkerungsdichte.

Im NFA Bund werden die Sonderlasten in Folge der „Kosten der Weite“ mit Hilfe von Indikatoren ermittelt.<sup>14</sup> Die Abgeltung der Sonderlasten erfolgt nicht über die effektiv ermittelten

---

<sup>12</sup> Vgl. auch EcoPlan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.

<sup>13</sup> EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes, Faktenblatt 7.

<sup>14</sup> Im NFA Bund werden die geografisch-topografischen Indikatoren nicht über ein statistisches Modell berechnet (vgl. hierzu alternativ EcoPlan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich; sowie EcoPlan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich). Die vier genannten Indikatoren „Anteil der Bevölkerung, der über 800 m ü. M. wohnt“, „Höhenmedian“, „Anteil der Bevölkerung in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern“ und „Besiedlungsdichte“ fliessen mit der Gewichtung 1/3, 1/3, 1/6 und 1/6 in die Abgeltungsberechnung ein.

Sonderlasten (also nicht kostenbasiert), sondern basierend auf den gemäss der Ausprägung der Indikatoren für die einzelnen Kantone zu erwartenden Sonderlasten. Für den geografisch-topografischen Lastenausgleich stellt der Bund im Jahr 2011 pauschal 352 Mio. CHF zur Verfügung.<sup>15</sup>

## 5.2.2 Funktionsweise eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs im Kanton Solothurn

### a) Indikatoren

Auch im Kanton Solothurn sollen die Sonderlasten aus den „Kosten der Weite“ basierend auf Indikatoren pauschal abgegolten werden.

Die Teilindikatoren auf Stufe Bund – Kantone sind in der solothurnischen Umsetzung Kantone – Gemeinden anzupassen. So sind Indikatoren zu Streusiedlungen auf Gemeindeebene kein sinnvoller Indikator; ebenfalls fraglich ist der Anteil der Bevölkerung über einer gewissen Höhe für den Kanton Solothurn, da es strukturschwache Gemeinden sowohl im Flachland wie im Jurabogen gibt.

In kantonalen Ausgleichsgefässen werden zur Abgeltung von geografisch-topografischen Lasten zum Beispiel die beiden Indikatoren Strassenlänge pro Kopf und Fläche pro Kopf verwendet. Diese beiden Indikatoren führen im Kanton Solothurn zu einer plausiblen Auswahl der Gemeinden. Andere geprüfte Indikatoren, wie beispielsweise der Höhenmedian, tragen der Tatsache zu wenig Rechnung, dass es strukturschwache Gemeinden nicht nur im Jurabogen oder im Bezirk Bucheggberg, sondern auch im Flachland gibt.

### b) Berechnung

In der NFA Bund wurden nicht sämtliche Lasten der Kantone entschädigt, sondern ein Teil der sogenannten Sonderlasten (vgl. Kapitel 5-1). Als Sonderlasten werden jene Kosten bezeichnet, welche einzelne Kantone auf Grund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten. Abgeltungsberechtigt ist ein politisch zu bestimmender Teil der Sonderlasten.

Umgesetzt werden kann dieser Aspekt dadurch, dass ausschliesslich diejenigen Gemeinden eine Abgeltung bekommen, welche bei den genannten Teilindikatoren Kennzahlen aufweisen, die deutlich über der Medianbelastung einer Gemeinde liegen. Eine mögliche Operationalisierung ist, Gemeinden mit Indikatorausprägungen von mindestens 80% Prozent über dem Median von einer Abgeltung profitieren zu lassen.<sup>16</sup> Dank eines solchen Kriteriums ist

---

<sup>15</sup> Nationalrat (2011), Beschluss des Nationalrats vom 16. März 2011: Berechnung der Unterschiede zur Botschaft.

<sup>16</sup> Selbstverständlich ist bezüglich Operationalisierung auch ein komplexeres statistisches Verfahren, so z.B. einer Hauptkomponentenanalyse, welche EcoPlan in den beiden Gutachten zuhanden der Lastenausgleichsgefässe

gewährleistet, dass diejenigen Gemeinden entlastet werden, welche Sonderlasten aufweisen. Da einzelne Gemeinden sehr ausgeprägte Indikatorwerte aufweisen, ist bei der jetzigen Darstellung des geografisch-topografischen Ausgleichs auch eine Obergrenze fixiert worden, welche dem Faktor 2.5 des Medianwerts entspricht.

**Bemerkung**

Die detaillierte Form der Operationalisierung kann im Hinblick auf das Ergebnis der Globalbilanz noch variieren. Denkbar sind z.B. Modelle, bei welchen die normierten Indikatoren addiert werden und erst danach eine Abgeltungsregel definiert wird. Variieren kann auch die Art der Abgeltung, indem statt einer linearen Abgeltung eine andere Form gewählt wird, z.B. eine Abflachung der Abgeltungskurve.

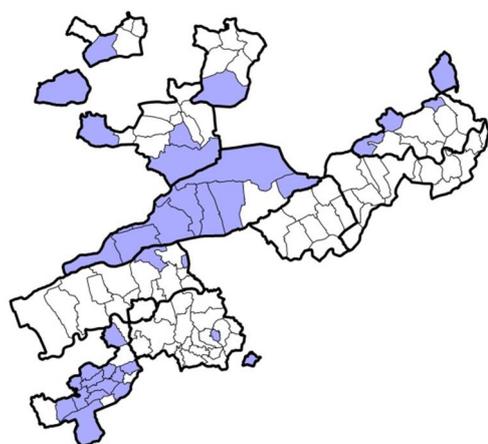
**5.2.3 Ergebnis**

Die nachfolgenden Grafiken zeigen, welche Gemeinden in den zwei untersuchten Teilindikatoren Merkmale aufweisen, die den Charakter von Sonderlasten aufweisen.

---

im NFA Bund angewendet hat, denkbar. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Berechnung dieser Ausgleichsgefässe dann schwieriger nachzuvollziehen ist.

**Abbildung 5-2: Gemeinden mit hohen geografisch-topografischen Sonderlasten gemäss Teilindikatoren**

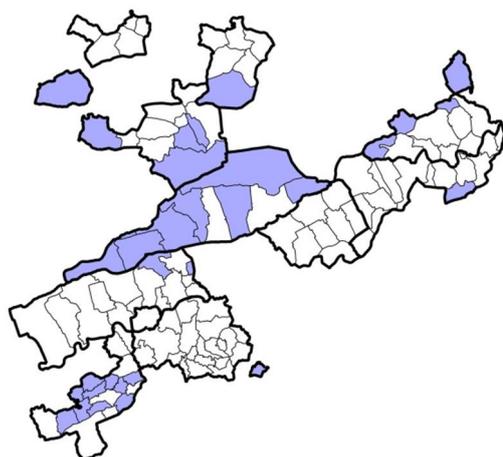


#### **Fläche pro Kopf**

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine Fläche pro Kopf aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Detaillierte Ergebnisse siehe Anhang B



#### **Strassenlänge pro Kopf**

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine Strassenlänge pro Kopf aufweisen, welche um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Detaillierte Ergebnisse siehe Anhang B

### **5.3 Soziodemografischer Lastenausgleich**

Ein beträchtlicher Teil der soziodemografischen Lasten – insbesondere die Sozialhilfekosten – werden im Kanton Solothurn bereits im heutigen System abgegolten bzw. vollständig auf die Gemeinden verteilt. Als Folge dieser Regelung stellt sich politisch die Frage nach der Notwendigkeit eines soziodemografischen Lastenausgleichs. Da es jedoch auch soziodemografische Lasten ausserhalb der Sozialhilfe gibt, erachten wir den Verzicht auf das soziodemografische Ausgleichsgefäss nicht als sinnvoll. Zu berücksichtigen ist die solidarische Finanzierung jedoch bei der Dotierung der spezifischen Lastenausgleichsgefässe.

### 5.3.1 Der soziodemografische Ausgleich im NFA Bund

In einem soziodemografischen Lastenausgleich sind höhere Kosten (insbesondere Soziallasten) abgeltungsberechtigt, welche durch eine ungünstige Bevölkerungsstruktur verursacht werden. Eine Abgeltungsberechtigung ist also dann gegeben, wenn eine so genannte A-Stadt-Problematik vorliegt, welche mit den folgenden Schlagworten charakterisiert werden kann:<sup>17</sup>

- Armut
- Altersstruktur<sup>18</sup>
- Ausländerintegration

In der NFA Bund wurden diese Indikatoren wie folgt operationalisiert:

- Anzahl Sozialhilfe-Bezüger
- Anteil der über 80-jährigen
- Anteil der Ausländer

Die drei Teilindikatoren EL-Bezüger, Anteil über 80-jährige und Anteil Ausländer hängen positiv voneinander ab: In Kantonen mit einem hohen Armutsindikator leben auch viele über 80-jährige und viele Ausländer (positive Korrelation). Von den drei Teilindikatoren im NFA Bund trägt der Altersindikator am wenigsten zum Erklärungsgehalt bei.

Im NFA Bund werden die Sonderlasten in Folge der „Kosten der Enge“ berechnet. Mit den genannten Indikatoren wird dann ein statistisches Modell entwickelt, um diese Sonderlasten möglichst gut zu erklären. Die Abgeltung der Sonderlasten erfolgt nicht über die effektiv ermittelten Sonderlasten (also nicht kostenbasiert), sondern basierend auf den gemäss der Ausprägung der Indikatoren für die einzelnen Kantone zu erwartenden Sonderlasten. Für den soziodemografischen Lastenausgleich stellt der Bund im Jahr 2011 pauschal 352 Mio. CHF zur Verfügung, gleichviel wie im geografisch-topografischen Ausgleich.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes, Faktenblatt 7.

<sup>18</sup> Dieser Zusammenhang gilt jedoch nicht für den Teilindikator „Anteil Junge“: Entgegen den Vermutungen in den Vorarbeiten vor dem Gutachten von 2004 leben in Kantonen mit vielen Jungen wenige Arme, wenig über 80-jährige und wenig Ausländer (negative Korrelation). Der Teilindikator „Anteil Junge“ wird in der NFA Bund nicht berücksichtigt.

<sup>19</sup> Die Gleichdotierung der Töpfe im Lastenausgleich des Bundes ist eine politische Entscheidung. Die beiden Gutachten von Ecoplan in den Jahren 2004 und 2010 sind zum Schluss gekommen, dass die soziodemografischen Sonderlasten in der Schweiz rund 70%, während die geografisch-topografischen Sonderlasten rund 30% betragen. In den 70% soziodemografische Sonderlasten sind auch diejenigen der Kernstädte mit enthalten.

### 5.3.2 Funktionsweise eines soziodemografischen Lastenausgleichs im Kanton Solothurn

#### a) Indikatoren

Die Teilindikatoren auf Stufe Bund – Kantone sind in der Umsetzung Kantone – Gemeinden wiederum anzupassen. So ist eine Berücksichtigung der Sozialhilfe-Bezüger im Kanton Solothurn nicht vertretbar, da es bei der Sozialhilfe einen vollständigen Ausgleich der Lasten gibt.

Daher stellt sich die Frage, wie der Indikator der Armut in den soziodemografischen Ausgleich einbezogen werden kann. Eine Möglichkeit, welche die Indikatoren Armut und Alter verbindet, ist die EL-Quote. Wir schlagen daher vor, die Teilindikatoren EL-Quote und Ausländerquote (gewichtigster Indikator im NFA Bund) zu verwenden.

Da soziodemografische Lasten innerhalb der betroffenen Regionen mit einem höheren Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren tendenziell zunehmen, schlagen wir vor, diesen Effekt bei den **Gemeinden mit soziodemografischen Sonderlasten und einem hohen Jugendkoeffizienten** zu berücksichtigen.

#### b) Berechnung

In der NFA Bund wurden nicht sämtliche Lasten der Kantone entschädigt, sondern ein Teil der sogenannten Sonderlasten (vgl. Kapitel 5-1). Als Sonderlasten werden jene Kosten bezeichnet, welche einzelne Kantone auf Grund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten. Abgeltungsberechtigt ist ein politisch zu bestimmender Teil der Sonderlasten.

Umgesetzt werden kann dieser Aspekt dadurch, dass ausschliesslich diejenigen Gemeinden eine Abgeltung bekommen, welche bei den genannten Teilindikatoren Kennzahlen aufweisen, die deutlich über der Medianbelastung einer Gemeinde liegen. Eine mögliche Operationalisierung ist, Gemeinden mit Indikatorausprägungen von mindestens 80% Prozent über dem Median von einer Abgeltung profitieren zu lassen. Dank eines solchen Kriteriums ist gewährleistet, dass diejenigen Gemeinden entlastet werden, welche Sonderlasten aufweisen.

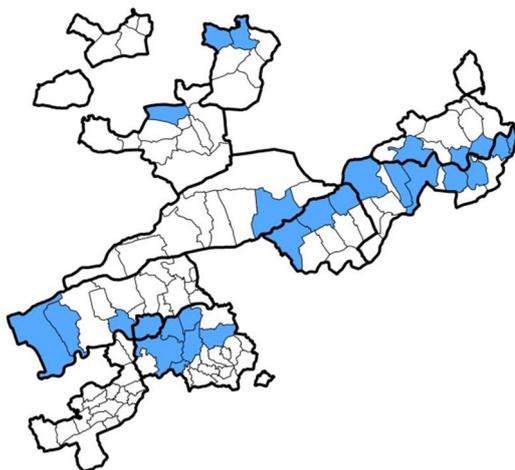
#### **Bemerkung**

Die detaillierte Form der Operationalisierung kann im Hinblick auf das Ergebnis der Globalbilanz noch variieren. Denkbar sind z.B. Modelle, bei welchen die normierten Indikatoren addiert werden und erst danach eine Abgeltungsregel definiert wird. Variieren kann auch die Art der Abgeltung, indem statt einer linearen Abgeltung eine andere Form gewählt wird, z.B. eine Abflachung der Abgeltungskurve.

### 5.3.3 Ergebnis

Die nachfolgenden Grafiken zeigen, welche Gemeinden in den zwei untersuchten Teilindikatoren Merkmale aufweisen, die den Charakter von Sonderlasten aufweisen.

**Abbildung 5-3: Gemeinden mit hohen soziodemografischen Sonderlasten gemäss Teilindikatoren**

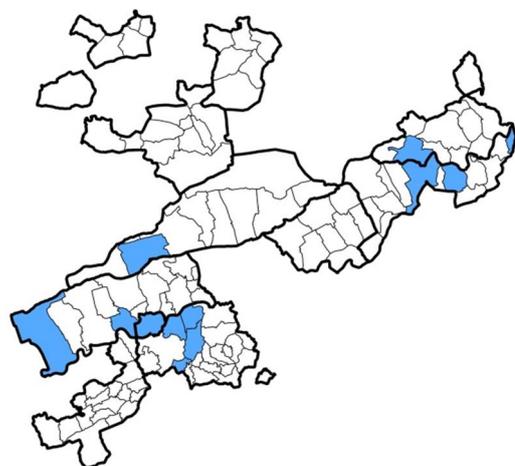


#### Ausländerquote

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine Ausländerquote aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Detaillierte Ergebnisse siehe Anhang B



#### Ergänzungsleistungsquote

Gemeinden sind farbig markiert, welche eine EL-Quote aufweisen, die um den Faktor 1.8 höher liegt als der Medianwert (mittlerer Wert über alle Gemeinden)

Abgeltung erfolgt nach Wert, der über dem 1.8-fachen Median liegt, multipliziert mit der Bevölkerung

Detaillierte Ergebnisse siehe Anhang B

## 5.4 Zentrumslastenabgeltung

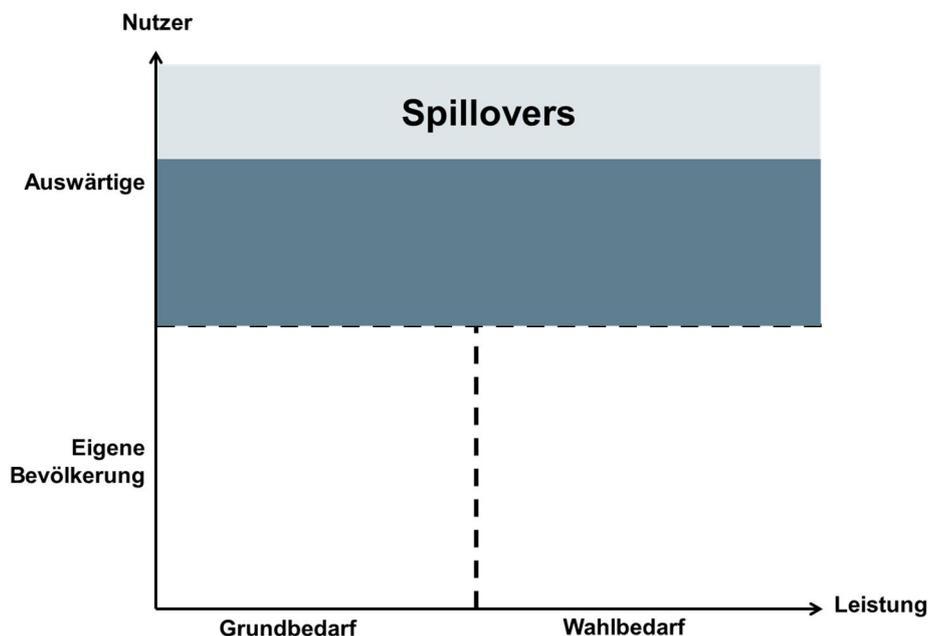
### 5.4.1 Ausgangslage

#### a) Definition von Zentrumslasten

Zentrumslasten sind eine spezielle Form von **Spillovers**, also Leistungen einer Gemeinde zugunsten von Auswärtigen, die für die bezogenen Leistungen nicht vollständig aufkommen (vgl. nachfolgende Abbildung 5-4). Zentrumslasten werden hier demnach als diejenigen Leistungen einer Zentrumsgemeinde verstanden, die durch nicht in dieser Zentrumsgemeinde wohnhafte Personen bezogen, ohne entsprechende Beiträge gedeckt zu werden. Es ist dabei nicht relevant, ob die Spillovers aus Leistungen des Grund- oder Wahlbedarfs entstehen.

Zentrumslasten grenzen sich somit insbesondere von **Sonderlasten der Zentren** ab. Bei diesen handelt es sich um Leistungen des Grundbedarfs bzw. Pflichtleistungen, deren Umfang sich von der Zentrumsgemeinde kaum beeinflussen lassen. Sonderlasten der Zentren entstehen durch deren spezifische Bevölkerungsstruktur („A-Stadt-Problematik“) und deren Zentrumsfunktion (Sicherheit, öffentlicher Verkehr etc.).<sup>20</sup>

Abbildung 5-4: Definition der Spillovers



Eigene Darstellung Ecoplan, in Anlehnung an EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes, S.3.

<sup>20</sup> Vgl. EFD, KdK (2004), Lastenausgleich des Bundes.

Geht es um eine **Netto-Betrachtung der Zentrumslasten** müssen folgende Punkte beachtet werden.<sup>21</sup>

- Die Zentren profitieren auch von **Leistungen der Umlandgemeinden** (z.B. Bereitstellung von Erholungsgebieten), die nicht oder nicht vollständig von den Zentren abgegolten werden. Diese Spillovers sind aber im Sinne einer **Gegenrechnung** ebenfalls zu berücksichtigen.
- Den Zentren entstehen nicht nur Sonder- und Zentrumslasten, sie können auch von verschiedenen Formen der **Zentrumsnutzen** profitieren. So verfügen die Zentren mit ihrem grossen Angebot an Infrastrukturen (ÖV, Kultur, etc.) z.T. über **Standortvorteile** im Wettbewerb um steuerkräftige natürliche und juristische Personen (wobei für natürliche Personen oft nicht-städtische Gemeinden steuerlich attraktiver sind).
- Ausserdem tragen die Bewohner der Umlandgemeinden in Form von **Eintrittsgebühren und Abgaben** (z.B. Billettsteuern in einzelnen Kantonen) einen Teil der Zentrumslasten.

## b) Zentrumslastenstudien

In der Schweiz existiert eine Vielzahl an Zentrumslastenstudien für einzelne Städte oder vergleichend für verschiedene Zentrumsgemeinden eines Kantons. Eine schweizweit angelegte Studie zu den Zentrumslasten besteht mit dem Monitoring Urbaner Raum des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.<sup>22</sup> Laut dieser Studie weisen Zentrumsgemeinden im schweizerischen Durchschnitt eine um 44% höhere Nettobelastung pro Einwohner auf als ihre Umlandgemeinden; bei der Stadt Solothurn sind es 50% und bei der Agglomeration Olten-Zofingen 38%. Die Zentrumsgemeinden verfügen gleichzeitig über überdurchschnittliche Steuereinnahmen sowie eine höhere Steuerbelastung.

Die vorhandenen Zentrumslastenstudien zeigen eine enorme Vielfalt der Definitionen der Zentrumslasten und insbesondere der verwendeten Vorgehensweisen zur Bestimmung des Ausmasses dieser Zentrumslasten, was sich auch in unterschiedlichen Ergebnissen niederschlägt. Allerdings gilt zu beachten, dass die Zentrumslasten je nach Aufgabenteilung und Finanz- und Lastenausgleichssystemen in den Kantonen stark variieren.<sup>23</sup>

Die Auswirkungen der Methodenvielfalt zeigen sich bspw. an den bisherigen „solothurnischen“ Zentrumslastenstudien:

- Eine Studie im Auftrag der Stadt Solothurn schätzt die „Zentrumslasten“ für die Stadt Solothurn auf 7-10 Mio. CHF basierend auf Daten der Gemeindefinanzstatistik. Gleichzeitig zeigt die Studie, dass die überdurchschnittlich hohen Kosten der Stadt durch überdurch-

---

<sup>21</sup> Für eine ausführliche Diskussion siehe Ecoplan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen oder auch Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen.

<sup>22</sup> ARE (2005), Themenkreis A9: Zentrumslasten.

<sup>23</sup> Eine umfassende Übersicht über bestehende Zentrumslastenstudien, deren Methodik und Ergebnisse findet sich in Ecoplan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 90-100; in Ecoplan (2010), Lasten der Städte.

schnittlich hohe Steuereinnahmen kompensiert werden.<sup>24</sup> Für die Bemessung der Zentrumslasten werden in dieser Studie allerdings **nicht nur Spillovers** einbezogen. Die Schätzung basiert vielmehr auf den **gesamten überdurchschnittlichen Kosten** der Stadt Solothurn, ohne dabei zwischen Leistungen für die eigene Bevölkerung und Leistungen zugunsten Auswärtiger zu unterscheiden.

- Eine vergleichende Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz im Auftrag des VSEG schätzt die Zentrumslasten wesentlich geringer ein: Für die Stadt Solothurn werden diese auf 2.7 Mio. CHF geschätzt, für Olten 1.4 Mio. CHF und Grenchen 0.2 Mio. CHF. Diese Studie wählte einen wesentlich detaillierteren Ansatz und versuchte, den Nettoaufwand von ausgewählten Konten anhand von Indikatoren den Zentren und den Umlandgemeinden zuzuweisen.<sup>25</sup> Diese Studie hat somit dasselbe Verständnis von Zentrumslasten wie die NFA SO: **Nur nicht abgegoltene Leistungen zugunsten der auswärtigen Bevölkerung** sind Spillovers.

Als Referenzgrösse für die Plausibilisierung der folgenden groben Schätzung der Zentrumslasten im Kanton Solothurn ist damit eher die Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz relevant.

### c) Bisherige Berücksichtigung im direkten Finanzausgleich

Im heutigen direkten Finanzausgleich ist bereits eine Abgeltung der Zentrumslasten vorgesehen. In der Berechnung des ordentlichen Finanzausgleichs wird der Steuerbedarf der Städte mit mehr als 10'000 Einwohnern (Grenchen, Olten, Solothurn) stärker gewichtet als bei den übrigen Gemeinden. Dadurch erhält ihre (überdurchschnittliche) Finanzkraft weniger Gewicht und ihre Abgabe verringert sich entsprechend. Die drei Städte wurden im Finanzausgleichsjahr 2009 dadurch um insgesamt 107'000 CHF entlastet, was einer Reduktion ihrer Abgabe von etwa 3.6% entspricht.

Dieser „Städtebonus“ ist durch die Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich nicht NFA-kompatibel.

### d) Mechanismen der Zentrumslastenabgeltung

Für die Abgeltung von Zentrumslasten kann eine Vielzahl von unterschiedlichen Mechanismen angewendet werden. Grundsätzlich kann zwischen Lösungen ohne staatliche Institutionen bzw. freiwilligen Lösungen, interkommunalen Lösungen und „kantonalen Lösungen“ unterschieden werden:<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> BHP Hanser und Partner (2005), Stadt Solothurn: Finanzielle Lasten im Vergleich zu Umlandgemeinden und Nachbarstädten.

<sup>25</sup> Fachhochschule Nordwestschweiz (2006), Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn.

<sup>26</sup> Für eine umfassende Diskussion möglicher Mechanismen der Zentrumslastenabgeltung vgl. EcoPlan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 100-105.

- Lösungen ohne staatliche Institutionen:
  - Grundsätzlich: Differenzierung der Eintrittspreise für Auswärtige; Auswärtige bezahlen ihre Vollkosten
  - Freiwillige Beiträge der Umlandgemeinden an das Zentrum (bei Gemeinden der Region Solothurn im Bereich Kultur bereits Praxis inkl. teilweise Beteiligung des Kantons)
- Interkommunale Lösungen:
  - Interkommunale vertragliche Lösungen mit Verbindlichkeit
  - Rahmenregelung für interkommunale resp. regionale Lösungen (in Anlehnung an Regionalkonferenzen Kanton Bern, Agglomeration Fribourg)
  - Regionaler Lastenausgleich für bestimmte Objekte durch Vorgaben Kanton (JU, UR)
- «Kantonale» Lösungen:
  - Pauschale Abgeltung durch den Kanton (ZH, BE, SH, SG)
  - Bonus im Ressourcenausgleich (SO, TG); aber: Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich

Als Idealszenario für die Abgeltung von Zentrumslasten können vertragliche Lösungen zwischen den betroffenen Gemeinden gelten. In der Region Solothurn sind gemäss VSEG Entwicklungen im Gang, um auf vertraglicher Basis verbindliche Finanzierungsregelungen für regionale Leistungen zu erarbeiten. I.d.R. lassen sich aber interkommunale Lösungen zur Abgeltung von Zentrumslasten nur schwierig bzw. nur langfristig und mit Vorgaben des Kantons erarbeiten (vgl. bspw. Regionalkonferenzen Kanton Bern).

Es scheint deshalb ein pragmatischer Ansatz angezeigt. Anstatt einen horizontalen Ausgleich zwischen den betroffenen Gemeinden anzustreben, der u.U. schwierig und mit Konflikten zu realisieren ist, wird eine Abgeltung von Zentrumslasten durch den Kanton vorgeschlagen.<sup>27</sup> Wie bei den übrigen Lastenausgleichsgefässen würde dieses Gefäss alleine durch den Kanton finanziert (Städtebonus bisher paritätisch). Zu berücksichtigen sind Grenchen, Olten und Solothurn, wobei die Kantonsbeiträge nach Massgabe ihrer berechneten Zentrumslasten zu verteilen sind. Eine Methodik für die Berechnung der Zentrumslasten wird im folgenden Abschnitt entwickelt.

Dieses Vorgehen soll allerdings nicht dazu führen, dass regionale Zusammenarbeitsformen (auch finanzieller Art) unterbunden werden. Die regionale Zusammenarbeit soll als „Königsweg“ in geeigneter Weise unterstützt werden.

---

<sup>27</sup> Zentrumslasten werden im Übrigen auch in der NFA Bund über den Kernstadtindikator mindestens teilweise berücksichtigt und auch vom Bund bezahlt (nicht von den ressourcenstarken Kantonen).

## 5.4.2 Funktionsweise

### a) Berechnungsmethodik

Im Gegensatz zu Sonderlasten lassen sich Zentrumslasten bzw. Spillovers, also die nicht abgegoltenen Leistungen des Zentrums für Auswärtige, theoretisch berechnen. Eine genaue Berechnung von Zentrumslasten wurde in verschiedenen Studien versucht, unter anderem auch in der Studie zu den Zentrumslasten der solothurnischen Zentrumsgemeinden.<sup>28</sup> Wie bereits oben gezeigt, hängt das Ausmass von Zentrumslasten stark von der gewählten Methodik ab. Ausserdem ist die Beschaffung der notwendigen Daten für eine „exakte“ Bestimmung der Spillovers kaum oder nur unter grossem Aufwand möglich. Auch bei Vorliegen der notwendigen Daten bleiben Abgrenzungsfragen offen (bspw. Berücksichtigung der Gegenrechnung bzw. der Spillovers der umliegenden Gemeinden für das Zentrum). Im Rahmen der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Solothurn ist darüber hinaus keine umfassende Zentrumslastenstudie geplant. Daher ist eine pragmatische Berechnungsmethodik für die Bestimmung des Zentrumslastenausgleichs angezeigt.

Für die Bestimmung der ausgleichsberechtigten Gemeinden und des Ausgleichsvolumens wird folgende Methodik verwendet:

- Bestimmung der Kosten der Zentrumsgemeinden in den relevanten Bereichen gemäss Gemeindefinanzstatistik (Nettoaufwand signifikant über dem kantonalen Durchschnitt)
  - Durch den Vergleich mit dem kantonalen Durchschnitt soll die Gegenrechnung der Spillovers der Umlandgemeinden zugunsten der Zentren berücksichtigt werden.
  - Dem Wahlbedarfscharakter vieler Leistungen, die Spillovers generieren, wird dadurch Rechnung getragen, dass nur die signifikant überdurchschnittlich hohen Kosten einfließen.
  - Relevant sind überdies nur jene Bereiche, in denen tatsächlich Spillovers bestehen und für welche nicht bereits umfassende Finanzierungssysteme angewendet werden.
- Verteilung der überdurchschnittlichen Kosten gemäss Verteilschlüsseln zwischen Zentrum und übrigen Gemeinden (z.B. mittels Nutzungsstatistiken)
- Pauschale Abgeltung durch den Kanton eines Teils der „Zentrumslasten“
  - Durch die nur teilweise Abgeltung der Zentrumslasten soll die fehlende bzw. nur teilweise Mitbestimmung von Kanton und übrigen Gemeinden aufgefangen werden.<sup>29</sup>
  - Ausserdem resultieren die Zentrumsleistungen in einem Standortvorteil für die Bevölkerung der Zentrumsgemeinde (i.d.R. besserer Zugang zu Zentrumsleistungen)<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. FHNW (2006), Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn.

<sup>29</sup> Folgende Beispiele aus der Stadt Solothurn illustrieren, dass nicht per se von einer fehlenden Mitbestimmung des Umlands bzw. des Kantons ausgegangen werden kann: in sämtlichen drei Kulturinstitutionen, die zurzeit regelmässig durch die Region unterstützt werden (Stadttheater, Zentralbibliothek, Begegnungszentrum) haben die Regionsgemeinden eine Vertretung im jeweiligen Vorstand bzw. Stiftungsrat. Beim Stadttheater verzichtet der Kanton auf einen Sitz im Stiftungsrat, bei der Zentralbibliothek ist er im Stiftungsrat mit zwei Dritteln der Sitze mehrheitlich vertreten. Beim Begegnungszentrum hat er über den Max-Müller-Fonds eine Kontrolle.

## b) Kostenvergleich Zentren vs. Gesamtkanton

In der nachfolgenden Abbildung 5-5 wird der Nettoaufwand gemäss Gemeindefinanzstatistik der sechs Zentrumsgemeinden nach solothurnischer Raumtypologie mit dem durchschnittlichen Nettoaufwand aller Gemeinden verglichen. Wenn man die Grenze für signifikante Mehrkosten der Gemeinden bei 150% des durchschnittlichen Nettoaufwands ansetzt, ergibt sich folgendes Bild:

- Die drei Städte des Kantons (Grenchen, Olten, Solothurn) weisen in den Bereichen öffentliche Sicherheit sowie Kultur und Freizeit signifikante Mehrkosten gegenüber dem kantonalen Durchschnitt auf.
- Die übrigen Zentrumsgemeinden (Oensingen, Balsthal, Breitenbach) haben in keinem Bereich signifikant überdurchschnittlich hohe Kosten.

Insgesamt weisen die grossen Zentren vergleichsweise hohe Kosten der Leistungserbringung auf. Wie Abbildung 5-6 zeigt, belaufen sich die gesamten überdurchschnittlichen Kosten auf 500 bis über 900 CHF pro Einwohner. Die kleineren Zentren hingegen bewegen sich im kantonalen Durchschnitt oder gar darunter. Daher werden im Folgenden nur noch Grenchen, Olten und Solothurn in die Überlegungen zu einem möglichen Zentrumslastenausgleich einbezogen.

---

<sup>30</sup> Im Vergleich mit den direkten Umlandgemeinden muss dies allerdings nicht immer der Fall sein: bspw. haben die Einwohner von Langendorf und Bellach einen ebenso guten Zugang zur Zentralbibliothek wie jene der Stadt Solothurn östlich der Altstadt.

**Abbildung 5-5: Nettoaufwand der Zentrumsgemeinden im Vergleich mit dem Gesamtkanton 2006-2008 (indexiert, kantonaler Durchschnitt = 100)**

Funktion	Solothurn	Olten	Grenchen	Oensingen	Balsthal	Breitenbach
Allgemeine Verwaltung	128	146	119	72	68	79
Öffentliche Sicherheit	<b>251</b>	<b>328</b>	<b>297</b>	73	31	85
Bildung	102	107	100	114	78	98
Kultur, Freizeit	<b>445</b>	<b>337</b>	<b>165</b>	56	79	95
Gesundheit	122	135	127	98	136	85
Soziale Wohlfahrt	104	107	115	102	90	96
Verkehr	111	119	148	133	99	76
Umwelt, Raumordnung	64	<b>246</b>	103	133	97	24
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>135</b>	<b>121</b>	<b>102</b>	<b>81</b>	<b>91</b>

Quelle: Kanton Solothurn (2011), Gemeindefinanzstatistik. Erläuterungen: Nettoaufwand = Aufwand minus Ertrag der Laufenden Rechnung in CHF pro Einwohner.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Nicht einbezogen wurde die Funktion Volkswirtschaft. Im kantonalen Durchschnitt wird in dieser Funktion ein Nettoertrag erzielt (jedoch nicht in den drei Städten) womit eine Indexierung keine sinnvollen Ergebnisse liefert. Diese Funktion enthält die Ausgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Wirtschaftsförderung und Energie. In diesen Bereichen sind keine Zentrumslasten zu erwarten. Ebenfalls nicht einbezogen ist die Funktion „Finanzen und Steuern“.

**Abbildung 5-6: Überdurchschnittlicher Nettoaufwand der Zentrumsgemeinden im Vergleich mit dem Gesamtkanton 2006-2008, in CHF pro Einwohner**

Funktion	Solothurn	Olten	Grenchen	Zentrumslast?
Allgemeine Verwaltung	97	161	66	Nein
Öffentliche Sicherheit	103	155	134	Nein
Bildung	23	84	5	Nein
Kultur, Freizeit	<b>440</b>	<b>302</b>	<b>82</b>	<b>Ja</b>
Gesundheit	13	20	16	Nein
Soziale Wohlfahrt	22	43	86	Nein
Verkehr	21	37	96	Nein
Umwelt, Raumordnung	-19	77	1	Nein
Volkswirtschaft	61	30	42	Nein
<b>Total</b>	<b>760</b>	<b>910</b>	<b>529</b>	

Quelle: Kanton Solothurn (2011), Gemeindefinanzstatistik. Erläuterungen: Nettoaufwand = Aufwand minus Ertrag der Laufenden Rechnung in CHF pro Einwohner.

In der obigen Abbildung 5-6 sind die Kosten der drei Städte Solothurn, Olten und Grenchen im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten aller Gemeinden im Kanton aufgezeigt. Das Bild aus Abbildung 5-5 wird hier weitgehend bestätigt: Die Zentren tragen tendenziell in den Bereichen öffentliche Sicherheit sowie Kultur und Freizeit die grössten Mehrkosten pro Einwohner. Die oben gezeigten **Mehrkosten der Städte** in den verschiedenen Bereichen sind **nicht als Zentrumslasten zu verstehen**.

Für die Zentrumslastenabgeltung werden im Weiteren lediglich die überdurchschnittlichen Kosten im Bereich **Kultur und Freizeit** einbezogen. Es ist **der einzige Bereich, der kumulativ die Kriterien der signifikant überdurchschnittlichen Kosten, der Spillovers zugunsten Auswärtiger und des fehlenden umfassenden Finanzierungssystems erfüllt**. In allen übrigen Bereichen ist dies nicht der Fall:<sup>32</sup>

- Signifikant überdurchschnittliche Kosten (indexiert, nicht absolut vgl. Abbildung 5-5) in keinen Bereichen ausser öffentliche Sicherheit sowie Kultur und Freizeit.
- Keine Spillovers in:
  - Allgemeine Verwaltung
  - Gesundheit (zusätzlich umfassende Finanzierungsregelungen)
  - Umwelt und Raumordnung (v.a. gebührenfinanzierte Abwasserreinigung und Kehrichtentsorgung)

<sup>32</sup> Es ist allerdings möglich, dass diese Kriterien in spezifischen Einzelkonten der ausgeschlossenen Bereiche erfüllt werden. Punktuell wurde dies geprüft (bspw. Gemeindestrassen). Im Sinne des pragmatischen Ansatzes wurde auf eine vertiefte Analyse aller Einzelkonten verzichtet.

- Volkswirtschaft
- Umfassende Finanzierungsregelungen in:
  - Öffentliche Sicherheit (kantonale Abgeltung für Leistungen im Verkehr)
  - Bildung (Finanzierung über indirekten Finanzausgleich)
  - Soziale Wohlfahrt (Ausgleich der Sozialhilfekosten zwischen den Gemeinden)
  - Verkehr (eigene Finanzierungsschlüssel für ÖV und Kantonsstrassen)

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit liesse sich argumentieren, dass die Städte durch die Sicherstellung von Ruhe und Ordnung im Rahmen der abendlichen Freizeitaktivitäten Zentrumslasten tragen. Es handelt sich hierbei aber nur teilweise um wirkliche Spillovers, einen Grossteil des Nutzens dieser polizeilichen Leistungen geniessen die Anwohner selbst. Daher ist hier eher von Sonderlasten auszugehen. Darüber hinaus stand eine Kantonalisierung dieser polizeilichen Leistungen wiederholt in Diskussion, wurde aber von den Städten abgelehnt. Insgesamt steht somit eine zusätzliche Zentrumsabgeltung für die Stadtpolizeilichen Leistungen nicht im Vordergrund.

Innerhalb des Bereichs Kultur und Freizeit entstehen nicht aus allen erbrachten Leistungen Spillovers. Leistungen ohne Spillovers sind nicht abgeltungsrelevant und daher nicht zu berücksichtigen. In der folgenden Abbildung ist der Nettoaufwand aller Einzelkonten der Funktion Kultur und Freizeit aufgeführt, die (in unterschiedlichem Ausmass) Leistungen zu Gunsten von Auswärtigen enthalten. Alle übrigen Einzelkonten im Bereich Kultur und Freizeit werden nicht miteinbezogen.

**Abbildung 5-7: Nettoaufwand der Städte bei Leistungen mit Spillovers Durchschnitt 2007-2009, in CHF**

<b>Einzelkonto</b>	<b>Solothurn</b>	<b>Olten</b>	<b>Grenchen</b>
Kulturförderung	496'042	902'459	888'567
Bibliothek	561'694	597'827	154'233
Museen	0	80'330	0
Theater	1'763'647	-50'893	179'113
Naturmuseum	693'903	478'701	0
Museum	453'197	633'353	0
Kunstmuseum	1'204'427	464'769	0
Landhaus, Jugendbibliothek	232'398	172'267	0
Denkmalpflege, Heimatschutz	78'283	52'099	0
Parkanlagen	967'996	1'083'287	572'185
Schwimmbad	578'903	662'049	489'282
Kunsteisbahn, Hallenbad	75'302	85'482	0
Freizeithaus	0	0	69'982
Freizeitforum	0	207'195	0
Begegnungszentrum	451'598	0	198'630
<b>Total</b>	<b>7'557'388</b>	<b>5'368'924</b>	<b>2'551'991</b>

Quelle: Kanton Solothurn (2011), Gemeindefinanzstatistik. Nettoaufwand = Aufwand minus Ertrag der Laufenden Rechnung; inkl. Beiträge anderer Gemeinden.

**Die Zahlen in der obigen Abbildung 5-7 zeigen keine Zentrumslasten. Es handelt sich um diejenigen Ausgabenposten, bei denen von Spillovers ausgegangen wird und die Zentrumslasten daher einen Teil der nicht gedeckten Kosten (Nettoaufwand) ausmachen.** Das Ausmass der Spillovers wird im nächsten Abschnitt grob geschätzt.

### c) Grobe Abschätzung der Spillovers

Die grobe Abschätzung der Spillovers erfolgt in zwei Schritten (vgl. 5.4.2a) S. 35):

- Bestimmung der überdurchschnittlichen Kosten in den relevanten Einzelkonten
- Verteilung der überdurchschnittlichen Kosten zwischen Zentrum und übrigen Gemeinden anhand von Verteilschlüsseln

Im Sinne einer Gegenrechnung werden nur die überdurchschnittlichen Kosten als mögliche Spillovers betrachtet. Gemäss den Zahlen der Gemeindefinanzstatistik fallen in Solothurn 440, in Olten 302 und in Grenchen 82 CHF pro Einwohner an **überdurchschnittlichen Kosten** im Bereich Kultur und Freizeit an. Dies entspricht in Solothurn 78%, in Olten 70% und in Grenchen 39% des gesamten Nettoaufwands im Bereich Kultur und Freizeit (vgl. Abbildung 5-5 und Abbildung 5-6 oben). Diese Anteile der überdurchschnittlichen Kosten werden auf die relevanten Einzelkonten (vgl. Abbildung 5-7 oben) angewendet.

Um die so berechneten überdurchschnittlichen Kosten der relevanten Konten auf das Zentrum und die Umlandgemeinden zu verteilen und so Spillovers abzuschätzen, werden Verteilungsschlüssel aus vorhandenen Studien übernommen. Für Grenchen und Olten werden dazu für die FHNW-Studie benutzte Nutzungsstatistiken verwendet.<sup>33</sup> Für die Stadt Solothurn liegen Daten aus einer umfangreichen Nutzererhebung vor, die den Ergebnissen der FHNW-Studie entsprechen.<sup>34</sup>

Diese Elemente ergeben eine in der nachfolgenden Abbildung 5-8 dargestellte grobe Schätzung der Spillovers. Diese Abschätzung weist demnach fast doppelt so hohe Spillovers auf als die FHNW-Studie.

**Abbildung 5-8: Grobe Schätzung der Spillovers**

	Solothurn	Olten	Grenchen
Relevante überdurchschnittliche Kosten	5.9 Mio. CHF	3.8 Mio. CHF	1.0 Mio. CHF
Anteil der Leistungen zugunsten der auswärtigen Bevölkerung	71%	57%	43%
Spillovers	4.1 Mio. CHF	2.2 Mio. CHF	0.4 Mio. CHF

#### 5.4.3 Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten

Für die Umsetzung im neuen NFA SO wird aber **davon abgeraten, das künftige Abgeltungssystem für die Zentrumslasten jährlich anzupassen und auf effektiven Kosten zu basieren**. Einerseits soll wie bei der NFA zwischen Bund und Kantonen keine Koppelung der Lastenausgleichsbeträge an effektive Kosten erfolgen, um Ausgabenfehlreize zu vermeiden. Andererseits ist aus Gründen der Einfachheit, Steuerbarkeit und Transparenz des Systems eine pauschale Abgeltung vorzusehen.

Als Grundlage für die Bemessung einer Zentrumslastenpauschale dient die oben angestellte grobe Abschätzung der Spillovers von insgesamt 6.7 Mio. CHF (vgl. Abbildung 5-8). Von den so berechneten Spillovers ist aber gemäss Methodik noch ein Abzug für den **Wahlbedarfscharakter** dieser Leistungen, die **fehlende bzw. nur teilweise Mitbestimmung** von Kanton und Gemeinden, sowie den **Standortvorteil der Zentren** anzubringen. Das Ausmass des Abzugs lässt sich nicht wissenschaftlich begründen.

Die Verteilung der für den Zentrumslastenausgleich eingesetzten Mittel zwischen den berechtigten Gemeinden orientiert sich an den in Abbildung 5-8 ermittelten Spillovers. Würden nun bspw. 3 Mio. CHF (oder knapp 50% der ermittelten Spillovers) für den Zentrumslasten-

<sup>33</sup> Vgl. FHNW (2006), Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn.

<sup>34</sup> Vgl. Kofmehl, Urben (2007), Regionsprogramm Kultur. Phase 1 «Datenerhebung».

ausgleich eingesetzt, ergeben sich die in der folgenden Abbildung dargestellten Abgeltungen für die drei Städte.

**Abbildung 5-9: Bsp. für eine mögliche Zentrumslastenabgeltung**

	Anteil	Abgeltung
Solothurn	61%	1.84 Mio. CHF
Olten	32%	0.97 Mio. CHF
Grenchen	7%	0.19 Mio. CHF
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>3 Mio. CHF</b>

Die Höhe der Zentrumslastenabgeltung ist steuerbar und kann periodisch angepasst werden. Mittelfristig könnten in einer Zentrumslastenstudie die Anteile der einzelnen Gemeinden an der Abgeltung geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

## 5.5 Fazit zu den spezifischen Lastenausgleichsgefässen

Bezüglich der spezifischen Lastenausgleichsgefässe lässt sich folgendes kurzes Fazit ziehen:

- Die pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe ermöglichen eine einfache und transparente Abgeltung spezifischer Lasten (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Sie ersetzen damit in gewisser Weise die bisherige Berücksichtigung dieser Lasten gemäss der Steuerbedarfskomponente im direkten Finanzausgleich.
- Zusammen mit dem Ressourcenausgleich ermöglichen diese Lastenausgleichsgefässe eine strikte Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich im neuen System, womit ein wichtiges Prinzip der NFA Bund umgesetzt wird. Dadurch lässt sich das gesamte Ausgleichssystem einfacher steuern und neuen Gegebenheiten sowie politischen Präferenzen anpassen.
- Die Abgeltung spezifischer Lasten basiert nicht mehr direkt auf Kosten, sondern auf nicht oder kaum beeinflussbaren Indikatoren. Damit wird ein weiteres Prinzip der NFA Bund realisiert. Diese Abgeltungsmethodik ist systembasiert und erlaubt daher keine Einzelfallberücksichtigung mehr.
- Anders als der Ressourcenausgleich sind die spezifischen Lastenausgleichsgefässe keinen automatischen Entwicklungen unterworfen. Es bietet sich daher an, Indikatoren sowie Dotierung der Ausgleichsgefässe periodisch zu überprüfen, wie dies auch der Bund bei der NFA zwischen Bund und Kantonen macht.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

## 6 Übergangsregelung

### 6.1 Zweck einer Übergangsregelung

Mit der Einführung eines neuen Systems im Finanz- und Lastenausgleich wird es Gemeinden geben, die im Vergleich zum bisherigen Ausgleichssystem profitieren und solche, die finanziell schlechter gestellt werden. Der Sinn der Übergangsregelung ist die Abfederung dieser Effekte. Dabei gilt es zwei Dinge festzuhalten:

- Ab dem Zeitpunkt, in welchem das neue System in Kraft ist, wird es von Jahr zu Jahr Veränderungen geben – z.B. verliert eine relativ kleine Gemeinde einen starken Steuerzahler und hat dafür einen grossen Rückgang in der Steuerkraft –, die zu Anpassungen im NFA SO führen. Diese Veränderungen sind Bestandteile des neuen Systems und sind logischerweise nicht Teil einer Übergangsregelung.
- Die Übergangsregelung wird einmal zum Zeitpunkt des Systemwechsels festgelegt. Selbstverständlich erfolgt diese Festlegung auf der Basis mehrerer Datenjahre, um einmalige extreme Ergebnisse zu verhindern. Wenn die Übergangsregelung bestimmt ist, wird dieser Betrag im Zeitverlauf nach und nach abgebaut.

### 6.2 Aspekte einer Übergangsregelung

Um eine sinnvolle Übergangsregelung definieren zu können, müssen folgende Aspekte diskutiert werden:

- **Maximale Be- bzw. Entlastung:** Welches ist die maximale Belastung, welcher einer Gebietskörperschaft bei einer Reform im Übergang aufgebürdet wird? Inwiefern wird eine maximale Entlastung festgelegt?
- **Finanzierung der Beschränkung bei Be- bzw. Entlastung:** Wie wird die Begrenzung der maximalen Be- bzw. Entlastung finanziert? Erfolgt dies in einem Ausgleich über die Gemeinden? Inwiefern finanziert der Kanton hier mit?
- **Dauer der Übergangsregelung:** Weiter ist die Dauer der Härtefallregelung zu bestimmen. In der NFA Bund ist eine Übergangszeit von 25 Jahren vorgesehen. In kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen werden die Übergangszeiten zwischen fünf und zehn Jahren definiert.
- **Abstufung der Anpassung:** Dieser Aspekt ist gekoppelt mit der Dauer der Übergangsregelung. Es ist jedoch naheliegend, die Übergangsfinanzierung stufenweise zu definieren und nach und nach den Effekt der Übergangsregelung abzubauen (z.B. zuerst wirkt die Übergangsregelung zu 100%, dann 75%, dann 50%, etc.).

### 6.3 Mögliche Ausgestaltung einer Übergangsregelung

Im NFA Bund wird die Übergangsregelung in Form eines Härtefallausgleichs ausschliesslich durch den Bund bezahlt und dient lediglich zur Abfederung von schlechter gestellten Kanto-

nen. In verschiedenen kantonalen Systemen erfolgt dieser Ausgleich über einen Transfer der Gemeinden, die mit dem neuen System besser fahren, an die Gemeinden, die im neuen System eine Schlechterstellung erfahren.

Die letztgenannte (kantonale) Lösung bietet unserer Ansicht nach zwei gewichtige Vorteile:

- Gemeinden interessieren sich zuerst dafür, ob sie mit einem neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem besser oder schlechter gestellt werden. Allerdings ist der Vergleich von politischer Bedeutung, wie ein neues System andere (und mindestens auf den ersten Blick) vergleichbare Gemeinden ausstattet. **Die Akzeptanz des Systems wird erhöht und dieses als gerechter empfunden, wenn die im neuen System bessergestellten Gemeinden in einer Übergangsphase die schlechter gestellten Gemeinden unterstützen.**
- Indem nicht (oder mindestens nicht zu einem grossen Teil) der Kanton für die Übergangsregelung aufkommt, sondern die besser gestellten Gemeinden, bleiben die kantonalen Mittel für die neuen Ausgleichsgefässe zur Verfügung. So kann der Kanton mit seinen finanziellen Mitteln das neue System so mitgestalten, wie es angedacht ist. Je mehr Mittel der Kanton für die Übergangsregelung aufwendet, desto weniger stark entfalten sich die neuen Ausgleichsgefässe (bei gleichen kantonalen Mitteln).

Die detaillierte Ausgestaltung der Übergangsregelung kann erst in einer Gesamtbetrachtung bzw. nach der Erarbeitung der Globalbilanz erfolgen.

## 7 Fusionsneutrale Ausgestaltung

Je nach Konstruktion eines Finanz- und Lastenausgleichssystems kann dieses dazu führen, dass sich die Beitragszahlungen für die fusionierte Gemeinde im Vergleich zu den Einzelgemeinden vor der Fusion stark anpassen, ohne dass sich die Ressourcen oder Lasten durch die Fusion verändern. Finanz- und Lastenausgleichssysteme sollen jedoch grundsätzlich weder eine positive noch eine negative Anreizwirkung für Gemeindegemeinschaften enthalten. Deshalb sind im Folgenden, basierend auf dem aktuellen System, Überlegungen zur fusionsneutralen Ausgestaltung der NFA SO anzustellen.

### 7.1 Das heutige System

#### 7.1.1 Funktionsweise im direkten Finanzausgleich

##### a) Geltungsbereich und Dauer der Regelung

Die Regelung der Übergangsfristen, respektive der Besitzstandgarantien im direkten und indirekten Finanzausgleich des Kantons Solothurn, sieht eine Besitzstandgarantie in folgenden Fällen vor:

- Direkter Finanzausgleich:
  - Fusion einer Einwohnergemeinde mit einer anderen Einwohnergemeinde oder
  - Fusion einer Einwohnergemeinde mit einer Bürgergemeinde.
- Indirekter Finanzausgleich:
  - Fusion einer Einwohnergemeinde mit einer anderen Einwohnergemeinde.

Grundsätzlich gilt bei allen drei genannten Formen eine 3-jährige **Übergangsfrist** auf der Grundlage der alten Basisjahre vor Fusionszeitpunkt.

Für den **direkten Finanzausgleich** gilt weiter eine **Besitzstandregelung** von drei Jahren nach Fusion. Das heisst, es erfolgt ein finanzieller Ausgleich auf den Stand vor Fusion der beiden ursprünglichen Gemeinden. Sofern eine der beteiligten Einwohnergemeinden als strukturell schwache Gemeinde klassiert wird, verlängert sich der Besitzstand im direkten Finanzausgleich von 3 Jahre auf 6 Jahre.

##### b) Bemessung der Beiträge

Während der ersten 3 Jahre nach der Fusion soll das neue Gemeinwesen insgesamt nicht weniger Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten, bzw. nicht mehr Abgaben leisten müssen, als die beiden Einzelgemeinden in dem Jahr vor dem erfolgten Zusammenschluss zusammen. Dies wird durch besondere Beiträge des Kantons an die fusionierte Gemeinde sichergestellt. Damit solche besonderen Beiträge ausgerichtet werden können, muss allerdings

mindestens eine der beiden Gemeinden vor dem Zusammenschluss beitragsberechtigt sein.<sup>36</sup>

Seit dem 1. Januar 2010 gilt weiter folgende Regelung auf Stufe Finanzausgleichsgesetzgebung: Auf der Grundlage von drei Indikatoren wird die strukturelle Stärke respektive Schwäche einer Gemeinde (Steuerkraftindex, Bevölkerungsentwicklung und Erreichbarkeit) bewertet. Diese ergeben zusammen den Strukturstärkeindex. Sofern eine Gemeinde als strukturell schwach identifiziert wird und sie sich entscheidet, mit einer anderen Einwohnergemeinde zu fusionieren, kommen folgende zusätzliche Unterstützungsformen zum Tragen:<sup>37</sup>

- Der Staatsbeitrag (Basisbeitrag) bei Fusionen von 100 Franken pro Einwohner wird je nach Strukturstärkeindex vervielfacht (maximal also 100 Franken Basisbeitrag + bis zu 3 x 100 Franken aufgrund der Strukturschwäche)
- Die Besitzstandregelung im direkten Finanzausgleich wird bei einer Schlechterstellung von drei auf sechs Jahre erstreckt und
- Die Projektierungskosten für Zusammenschlüsse werden mit einer Beitragspauschale von 30'000 CHF pro Fusionsprojekt abgegolten.

### 7.1.2 Funktionsweise im indirekten Finanzausgleich Bildung

Für die Berechnung der staatlichen Anteile an den Lehrerbesoldungskosten der einzelnen Gemeinden gelten die Lehrerbesoldungskosten und die Staatssteuer des Basisjahres. Das Basisjahr liegt drei Jahre hinter dem Geltungsjahr. Die Klassifikation der Einwohnergemeinden wird im Jahr vor dem Geltungsjahr erstellt.<sup>38</sup>

Nach der bisherigen Praxis wurde bereits auf das erste Fusionsjahr hin eine fusionierte Gemeinde nachklassifiziert, in dem eine Einheitsklassifikation durch Zusammenrechnung der Lehrerbesoldungskosten und des Staatssteueraufkommens der fusionierende Gemeinden vorgenommen wurde.<sup>39</sup>

Im Rahmen der Fusionsstudie „Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Olten mit ihren Nachbargemeinden“ resultierte im Jahr 2008 die Problemstellung der erheblichen finanziellen Schlechterstellung im indirekten Finanzausgleich der Lehrerbesoldung im Fall einer Fusion mit der Stadt Olten. So betrugen die Staatsbeiträge zugunsten der einzelnen Gemeinden im Bereich der Volksschule für das Jahr 2009 7.4 Mio. Franken für die vier Gemeinden Olten, Trimbach, Hauenstein-Ifenthal und Wisen. Wegen der bisherigen Berechnungspraxis, würden alle Fusionspartner von der bisherigen Klassifikation (Trimbach 69% / Hauenstein-Ifenthal 76% / Wisen 74%) aufgrund der hohen Steuerkraft der Stadt Olten auf die Klassifika-

---

<sup>36</sup> § 30a. Abs. 1 lit. b FAG.

<sup>37</sup> § 30b FAG, § 24<sup>bis</sup> FAV.

<sup>38</sup> Vgl. Verteilungsschlüssel für die Lehrerbesoldungskosten; BGS 126.515.855.11.

<sup>39</sup> Vgl. z.B. die Nachklassifizierung der neufusionierten Gemeinde Erlinsbach, RRB Nr. 2495 vom 6. Dezember 2005.

tion 15% zurückgestuft. Damit erhält die zusammengeschlossene Gemeinde über 4 Mio. CHF weniger an Staatsbeiträgen im Schulbereich. Dieser Effekt tritt im indirekten Finanzausgleich - im Unterschied zum direkten Finanzausgleich - bereits im ersten Fusionsjahr ein.

Damit diese Schlechterstellung zeitlich abgemildert werden kann, wurde von der bisherigen Praxis abgewichen und in analoger Anwendung der Praxis im direkten Finanzausgleich,<sup>40</sup> die für die Klassifikation massgeblichen Daten so lange voneinander getrennt zu behandeln, bis die Grunddaten (Lehrerbesoldungen, Steueraufkommen) der neuen fusionierten Gemeinde erstmals die neue Gemeinde vorliegen.

## 7.2 Überlegungen zum zukünftigen System

Im Grundsatz soll auch in der künftigen NFA SO eine Regelung bestehen, welche die Fusionsneutralität des Ausgleichssystems sicherstellt. Dazu sind die einzelnen Elemente des neuen Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie der vorgesehenen Finanzierungsregelung im Bereich der Volksschulfinanzierung je separat zu analysieren. Ausserdem ist zu regeln, wie mit der Besitzstandwahrung im Übergang vom bisherigen zum neuen Finanz- und Lastenausgleich umzugehen ist.

Der zeitliche Umfang der Besitzstandwahrung im bisherigen System kann ohne weiteres beibehalten werden. Hinsichtlich der bewussten Anreize für Gemeindegemeinschaften ergibt sich aus dem Übergang zur NFA SO kein Handlungsbedarf: Weder beim Basisbeitrag des Kantons an Gemeindefusionen noch bei den speziellen Regelungen bzgl. strukturschwachen Gemeinden sind Anpassungen notwendig.

### 7.2.1 Ressourcenausgleich

Im neuen Ressourcenausgleich sind ein rein horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden und eine durch den Kanton finanzierte Mindestausstattung vorgesehen. Diese beiden Elemente haben unterschiedliche Auswirkungen bzgl. fusionsneutraler Ausgestaltung.

Der **horizontale Ressourcenausgleich** wird ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert. Die vergleichsweise steuerkräftigen Gemeinden bezahlen exakt gleichviel in diesen Ausgleichstopf ein, wie die vergleichsweise steuerkräftigen Gemeinden erhalten. Die Beiträge, die eine Gemeinde erhält bzw. einzahlt, bemessen sich ausschliesslich an deren Steuerkraft im Vergleich zu den anderen Gemeinden und der Bevölkerungszahl. Damit passen sich die Beiträge der fusionierten Gemeinde automatisch an und zwar fusionsneutral.

Bei der **Mindestausstattung** hingegen ist bei der Fusion einer berechtigten Gemeinde mit einer nicht-berechtigten Gemeinde eine Schlechterstellung infolge der Fusion wahrscheinlich. Wenn z.B. eine sehr steuerkräftige und bevölkerungsarme Gemeinde mit einer stärke-

---

<sup>40</sup> Vgl. § 30a Abs. 1 lit. b des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984; Finanzausgleichsgesetz; BGS 131.71.

ren (u.U. aber immer noch relativ steuerkraftschwachen) Gemeinde fusioniert, verliert diese mindestens einen Teil der Zahlungen zur Mindestausstattung des Kantons. Für diesen Fall ist ein spezieller Beitrag des Kantons an die fusionierte Gemeinde zur virtuellen Fortführung der Mindestausstattung notwendig.

### 7.2.2 Spezifische Lastenausgleichsgefässe

Bei den spezifischen Lastenausgleichsgefässen besteht die Notwendigkeit von Regelungen zur Besitzstandwahrung.

Im **geografisch-topografischen sowie soziodemografischen Lastenausgleich** spielen ähnliche Mechanismen wie bei der Mindestausstattung durch den Kanton. Wenn eine Gemeinde mit hohen strukturellen Kosten (also Indikatorwerte vom 1.8fachen Werts des Median) mit einer Gemeinde fusioniert, die keine besonders hohe strukturelle Kosten aufweist, können sich die Kantonsbeiträge verringern. Dies ist der Fall, wenn die neue Gemeinde insgesamt nicht mehr ausgleichsberechtigt ist. Nicht eindeutig sind die Auswirkungen, wenn die neue Gemeinde weiterhin ausgleichsberechtigt ist (also wenn zwei Gemeinden mit strukturellen Kosten fusionieren) oder erst ausgleichsberechtigt wird (also wenn eine der Gemeinden vorher noch nicht ausgleichsberechtigt war).

Je nach Abgeltungssystem bei den **Zentrumslasten** ist ebenfalls eine spezifische Regelung notwendig. Mit der vorgesehenen pauschalen Abgeltung mit fixem Verteilschlüssel zwischen den berechtigten Zentrumsgemeinden ist die Fusionsneutralität gewährleistet. Wenn allerdings der Umfang der Abgeltung oder Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden laufend angepasst würde, wären auch hier u.U. spezielle Massnahmen zur Sicherstellung der fusionsneutralen Ausgestaltung angebracht.

### 7.2.3 Schülerpauschale

Eine rein auf den Anzahl Schülern basierende finanzielle Abgeltung der Leistungen der Gemeinden im Bereich der Volksschule bleibt durch die Fusion zweier Gemeinden unberührt. Entsprechend ist die Schülerpauschale ohne weiteres Zutun fusionsneutral.

### 7.2.4 Übergang vom bisherigen System zur NFA SO

Eine spezielle Fragestellung betrifft die Besitzstandwahrung im Übergang vom bisherigen zum neuen System, wenn Gemeinden kurz vor dem Übergang zur NFA SO fusionieren und die Besitzstandsregelungen noch nicht abgelaufen sind. In diesen Fällen sollen die folgenden beiden Grundsätze gelten:

- Grundsätzlich soll die **Besitzstandwahrung des bisherigen Systems aufrechterhalten** werden; allerdings ohne die Effekte der NFA SO. Für grössere Auswirkungen durch die NFA SO ist eine Übergangsregelung vorgesehen (vgl. Kapitel 6).

- **Reformeffekte sollen nicht unter die Besitzstandswahrung fallen.** Damit wird der (u.U. grosse) Fehlanreiz vermieden werden, nur aus Gründen der Auswirkungen noch vor der Einführung der NFA SO zu fusionieren.

Folgendes **Beispiel** soll diese Überlegungen illustrieren:

- Die heutige Regelung der Besitzstandswahrung führt dazu, dass diese bei «Verlust» bzw. Schlechterstellung der neuen fusionierten Gemeinde im direkten Finanzausgleich 50'000 CHF beträgt. Diesen Beitrag erhält die neue Gemeinde vom Kanton.
- Durch die NFA SO fährt die neu fusionierte Gemeinde besser oder schlechter (im Vergleich zum Fall ohne NFA SO). Für diese Auswirkungen erhält die neue Gemeinde keine Abgeltung.
- ABER: Aus der Besitzstandswahrung des alten System erhält die fusionierte Gemeinde weiterhin eine «Gutschrift» von 50'000 CHF während der definierten Anzahl Jahre.

### 7.3 Fazit zur fusionsneutralen Ausgestaltung

Folgendes Fazit lässt sich bzgl. der fusionsneutralen Ausgestaltung des NFA SO ziehen:

- Auch das neue Finanz- und Lastenausgleichssystem enthält Elemente, die ohne Besitzstandsregelungen zu positiven oder negativen Auswirkungen einer Gemeindefusion führen können (Mindestausstattung, spezifische Lastenausgleichsgefässe).
- Die Grundsätze bzgl. Umfang und Dauer der Besitzstandswahrung lassen sich auch im neuen System anwenden.
- Für den Übergang vom alten zum neuen Finanz- und Lastenausgleichssystem soll der altrechtliche Besitzstand weiter garantiert werden, worunter aber keine Reformeffekte fallen.
- Die detaillierte Ausarbeitung erfolgt erst separat im weiteren Projektverlauf.

## 8 Fazit

Das neue System des Ressourcenausgleichs, gepaart mit spezifischen Lastenausgleichsgefässen, erfüllt die NFA-Kompatibilität hinsichtlich der strikten Trennung von Steuerkraft und Lasten. Dadurch lässt sich das gesamte Ausgleichssystem einfacher steuern und neuen Gegebenheiten sowie politischen Präferenzen anpassen. Nachfolgend fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen:

- Auswirkungen des Ressourcenausgleichs:
  - Mit dem Ressourcenausgleich wird nach dem Vorbild der NFA Bund die **Steuerkraft ausgeglichen**. Dieses System wird von den steuerkraftstarken Gemeinden getragen und vom Kanton zur Abfederung der steuerkraftschwächsten Gemeinden gestützt. Damit wird der Ressourcenausgleich im Vergleich zum direkten Finanzausgleich zu einer deutlich höheren Belastung der steuerkraftstarken Gemeinden führen.
  - Der neue Ressourcenausgleich ist ein dynamisches System. Er reagiert stärker auf Veränderungen in der Steuerkraft und ist **nicht** an ein bestimmtes **Ausgleichsvolumen** gebunden, sondern strebt ein gewisses **Mass des Ausgleichs** der Steuerkraft an.
- Auswirkungen der spezifischen Lastenausgleichsgefässe:
  - Die **pauschal dotierten und auf Indikatoren basierenden Ausgleichsgefässe** ermöglichen eine einfache und **transparente Abgeltung spezifischer Lasten** (Lasten der Weite, Lasten der Bevölkerungsstruktur und Zentrumslasten). Sie übernehmen damit zum Teil die bisherige **Steuerbedarfskomponente** im direkten Finanzausgleich.
  - Mit den spezifischen Lastenausgleichsgefässen werden **diejenigen Lasten** abgegolten, welche **überdurchschnittlich hoch** sind.
  - Die **Abgeltung spezifischer Lasten** basiert nicht mehr direkt auf Kosten, sondern **auf nicht oder kaum beeinflussbaren Indikatoren**. Damit wird ein weiteres Prinzip der NFA Bund realisiert. Diese Abgeltungsmethodik ist systembasiert und erlaubt damit keine Einzelfallberücksichtigung mehr.
  - Anders als der Ressourcenausgleich sind die **spezifischen Lastenausgleichsgefässe keinen automatischen Entwicklungen** unterworfen. Es bietet sich daher an, Indikatoren sowie Dotierung der Ausgleichsgefässe periodisch in einer Evaluation zu überprüfen, wie dies auch der Bund bei der NFA zwischen Bund und Kantonen macht.<sup>41</sup>

Die Umgestaltung des direkten Finanzausgleichs führt dazu, dass der Ressourcenausgleich zum griffigen Instrument im teilweisen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden wird. Mit dem Einbezug von spezifischen Lastenausgleichsgefässen werden die überdurchschnittlichen Lasten, die sogenannten Sonderlasten, abgegolten.

---

<sup>41</sup> Vgl. Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.

### **Ausblick auf Globalbilanz**

Der Umbau des direkten Finanzausgleichs in einen Ressourcenausgleich, gepaart mit spezifischen Lastenausgleichsgefässen, hat wie erwähnt eine Reihe von methodischen Vorteilen. Letztlich wird dessen politische Akzeptanz aber von dem Gesamtergebnis abhängen.

Im Hinblick auf die Globalbilanz lässt sich klar feststellen, dass im neuen Ressourcenausgleich die steuerkraftstarken Gemeinden stärker belastet werden als im bisherigen direkten Finanzausgleich. Dieses Ergebnis fängt in der Tendenz das Ergebnis im Bereich Bildung auf, wo die finanzkraftstarken Gemeinden in der Regel deutlich besser fahren.

Trotz dieser in der Tendenz spiegelbildlichen Effekte wird es zu Verlierern und Gewinnern innerhalb der Gemeinden kommen. Um diese Veränderung zu mildern, wird – analog zur NFA Bund – eine Härtefallregelung vorgeschlagen. Dennoch werden eine Reihe von Fragen politisch zu beantworten sein:

- Welches soll die maximale Belastung der steuergünstigsten Gemeinden hinsichtlich derer Stellung im interkantonalen Wettbewerb sein?
- Wie sollen die im neuen System ebenfalls vorgesehenen finanziellen Unterstützungen bei Fusionen finanziert werden, damit auch das neue System fusionsneutral wirkt?
- Wie werden die dynamischen Effekte für den Kanton, welche über die Gewährung der Mindestausstattung anfallen können, aufgefangen?

Für die aufgeworfenen Fragen wäre an sich eine Fonds-Lösung, wie sie heute bereits besteht, denkbar. Nur sollte berücksichtigt werden, dass je mehr über diesen Fonds finanziert wird, dieser umso stärker alimentiert werden muss und diese (Kantons-)Mittel dann im Ressourcenausgleich und den spezifischen Lastenausgleichstöpfen fehlen. Daher schlagen wir folgendes vor:

- Keine maximale Belastung der steuergünstigsten Gemeinden vorgeben, aber Anwendung der Härtefallregelung gemäss Kapitel 6 (von den bessergestellten Gemeinden finanziert)
- Finanzielle Unterstützungen bei Fusionen werden aus dem Fonds bezahlt
- Dynamische Effekte des Kantons hinsichtlich Mindestausstattung werden aus den ordentlichen Steuermitteln des Kantons bezahlt.

## 9 Anhang A: Ressourcenausgleich

In der folgenden Tabelle ist das isolierte Ergebnis des Ressourcenausgleichs, horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Kanton und vertikal ausgerichtete Mindestausstattung, aufgeführt. Eine positiver Wert bedeutet dabei eine Belastung, ein negativer Wert eine Entlastung der jeweiligen Gemeinde. **ACHTUNG: Diese Werte sind illustrativ. Sie sind noch nicht auf die Globalbilanz abgestimmt!** Die illustrativen Werte basieren auf einem horizontalen Ressourcenausgleich von 35% und einer Mindestausstattung von 85% für das Finanzausgleichsjahr 2009 (Szenario 1, vgl. auch übrige Szenarien in Abbildung 4-2).

**Abbildung 9-1: Übersicht über den Ressourcenausgleich (Basis: Finanzausgleichsjahr 2009, Horizontaler Ausgleich 35%, Mindestausstattung 85%); + = Belastung, - = Entlastung (Szenario 1)**

	Horizontaler Ausgleich	Mindestaus- stattung	Total [CHF]	[CHF/Einw.]
<b>SOLOTHURN</b>				
Solothurn	4'449'305	0	4'449'305	279
<b>LEBERN</b>				
Balm bei Günsberg	-33'032	0	-33'032	-173
Bellach	-800'738	0	-800'738	-156
Bettlach	2'500'792	0	2'500'792	518
Feldbrunnen-St.Niklaus	1'212'653	0	1'212'653	1'314
Flumenthal	-164'532	0	-164'532	-167
Grenchen	1'719'220	0	1'719'220	107
Günsberg	126'482	0	126'482	110
Hubersdorf	-186'602	-89'982	-276'584	-402
Kammersrohr	85'001	0	85'001	2'297
Langendorf	-257'973	0	-257'973	-72
Lommiswil	-190'219	0	-190'219	-130
Niederwil	-118'235	-77'342	-195'577	-482
Oberdorf	-30'320	0	-30'320	-18
Riedholz	-68'137	0	-68'137	-40
Rüttenen	-126'888	0	-126'888	-88
Selzach	-176'688	0	-176'688	-57
<b>BUCHEGGBERG</b>				
Aetigkofen	-67'450	-53'088	-120'538	-673
Aetingen	11'150	0	11'150	36
Bibern	-87'884	-75'061	-162'944	-639
Biezwil	-70'985	-8'454	-79'439	-240
Brügglen	-61'507	-37'239	-98'746	-479
Gossliwil	-59'838	-36'448	-96'286	-494
Hessigkofen	-37'354	0	-37'354	-141
Küttigkofen	-53'134	0	-53'134	-213
Kyburg-Buchegg	-72'684	-10'262	-82'946	-243
Lüsslingen	-17'808	0	-17'808	-34
Lüterkofen-Ichertswil	282'011	0	282'011	377
Lütterswil-Gächliwil	-758	0	-758	-2
Messen	-417'091	-225'090	-642'181	-448

Mühledorf	-100'763	-50'477	-151'240	-440
Nennigkofen	44'695	0	44'695	88
Schnottwil	-216'539	-18'162	-234'701	-227
Tscheppach	-61'835	-40'542	-102'377	-533
Unterramsern	-53'840	-23'193	-77'033	-358

**WASSERAMT**

Aeschi	-158'689	0	-158'689	-156
Biberist	-1'326'548	0	-1'326'548	-166
Bolken	-146'981	-68'560	-215'542	-400
Deitingen	-242'681	0	-242'681	-113
Derendingen	-1'501'389	-490'947	-1'992'336	-326
Etziken	-113'587	0	-113'587	-150
Gerlafingen	-1'451'337	-830'477	-2'281'814	-469
Halten	-140'165	0	-140'165	-169
Heinrichswil-Winistorf	-86'257	0	-86'257	-154
Herswil	-27'784	0	-27'784	-153
Horriwil	-107'513	0	-107'513	-131
Hüniken	-7'248	0	-7'248	-84
Kriegstetten	-36'067	0	-36'067	-29
Lohn-Ammannsegg	287'586	0	287'586	111
Luterbach	-281'678	0	-281'678	-85
Obergerlafingen	-244'900	-31'954	-276'854	-254
Oekingens	-126'044	0	-126'044	-174
Rechterswil	-381'541	-65'719	-447'260	-267
Steinhof	-48'186	-32'131	-80'317	-570
Subingen	-526'367	0	-526'367	-178
Zuchwil	668'549	0	668'549	75

**THAL**

Aedermannsdorf	-211'069	-184'693	-395'761	-716
Balsthal	-995'636	0	-995'636	-172
Gänsbrunnen	-64'086	-80'716	-144'802	-1'493
Herbetswil	-237'367	-218'134	-455'501	-816
Holderbank	-220'556	-151'884	-372'440	-571
Laupersdorf	-665'223	-586'783	-1'252'005	-744
Matzendorf	-550'296	-516'739	-1'067'035	-815
Mümliswil-Ramiswil	-994'452	-867'156	-1'861'608	-734
Welschenrohr	-483'321	-452'024	-935'345	-819

**GÄU**

Egerkingen	324'626	0	324'626	103
Härkingen	460'853	0	460'853	352
Kestenholz	-256'590	0	-256'590	-152
Neuendorf	127'790	0	127'790	66
Niederbuchsiten	35'951	0	35'951	37
Oberbuchsiten	-265'571	0	-265'571	-142
Oensingen	94'414	0	94'414	19
Wolfwil	-387'166	0	-387'166	-191

**OLTEN**

Boningen	-59'930	0	-59'930	-83
Däniken	787'494	0	787'494	290
Dulliken	-1'438'373	-846'436	-2'284'809	-486

Eppenberg-Wöschnau	8'517	0	8'517	29
Fulenbach	-339'772	-26'257	-366'028	-230
Gretzenbach	-428'959	0	-428'959	-175
Gunzgen	-237'527	0	-237'527	-147
Hägendorf	387'618	0	387'618	85
Kappel bei Olten	152'576	0	152'576	54
Olten	11'007'471	0	11'007'471	647
Rickenbach	585'756	0	585'756	652
Schönenwerd	-1'138'427	-313'837	-1'452'265	-303
Starrkirch-Wil	340'276	0	340'276	211
Walterswil	-200'280	-101'717	-301'997	-430
Wangen bei Olten	-375'586	0	-375'586	-77

**GÖSGEN**

Erlinsbach (SO)	-519'502	0	-519'502	-166
Hauenstein-Ifenthal	-66'896	-11'255	-78'151	-251
Kienberg	-213'041	-199'133	-412'174	-826
Lostorf	-199'693	0	-199'693	-52
Niedergösgen	-672'624	0	-672'624	-176
Obergösgen	-430'942	-7'143	-438'085	-210
Rohr	-38'902	-36'448	-75'350	-847
Stüsslingen	-155'917	0	-155'917	-156
Trimbach	-1'727'184	-838'295	-2'565'479	-409
Winznau	-368'598	-42'067	-410'664	-245
Wisnau	-107'210	-42'625	-149'836	-362

**DORNECK**

Bättwil	-74	0	-74	0
Büren	-143'989	0	-143'989	-153
Dornach	1'515'378	0	1'515'378	242
Gempen	-4'943	0	-4'943	-6
Hochwald	39'482	0	39'482	32
Hofstetten-Flüh	855'097	0	855'097	282
Metzerlen	-62'969	0	-62'969	-69
Nuglar-St. Pantaleon	-34'179	0	-34'179	-23
Rodersdorf	-56'012	0	-56'012	-43
Seewen	-135'861	0	-135'861	-131
Witterswil	-61'068	0	-61'068	-45

**THIERSTEIN**

Bärschwil	-307'215	-234'870	-542'085	-624
Beinwil	-167'404	-190'791	-358'196	-1'148
Breitenbach	-361'901	0	-361'901	-104
Büsserach	-209'578	0	-209'578	-108
Erschwil	-304'648	-211'626	-516'274	-562
Fehren	-236'140	-209'311	-445'451	-724
Grindel	-179'122	-146'534	-325'656	-671
Himmelried	-18'011	0	-18'011	-19
Kleinlützel	-455'892	-349'886	-805'779	-640
Meltingen	-225'443	-179'629	-405'071	-640
Nunningen	-387'641	0	-387'641	-209
Zullwil	-220'161	-180'407	-400'568	-656

## 10 Anhang B: Spezifische Lasten

### Vorbemerkungen

Die nachfolgenden dargestellten spezifischen Lasten basieren auf **schematisch** dotierten Ausgleichsgefässen. **Die beiden Ausgleichsgefässe sind dabei (wie auch die Zentrums-lastenabgeltung) mit 3 Mio. CHF dotiert.**

**Die effektive Dotierung wird im Zusammenspiel mit allen anderen Elementen der NFA SO zu bestimmen sein.**

### 10.1 Geografisch-topografischer Ausgleich

In der folgenden Abbildung sind die Ausgleichszahlungen des Kantons aufgrund der Lasten der Weite aufgeführt. Dabei wird bei den Teilindikatoren von Sonderlasten ab 1.8fachen Wert des Median ausgegangen. Insgesamt werden in dieser schematischen Darstellung 3 Mio. CHF verteilt. Die Auszahlung wurde auf den 2.5fachen Medianwert (241 CHF pro Einwohner) begrenzt, um extreme Ausreisser zu vermeiden.

#### Bemerkung

Die detaillierte Form der Operationalisierung kann im Hinblick auf das Ergebnis der Globalbilanz noch variieren. Denkbar sind z.B. Modelle, bei welchen die normierten Indikatoren addiert werden und erst danach eine Abgeltungsregel definiert wird. Variieren kann auch die Art der Abgeltung, indem statt einer linearen Abgeltung eine andere Form gewählt wird, z.B. eine Abflachung der Abgeltungskurve.

**Abbildung 10-1: Ergebnisse geografisch-topografischer Lastenausgleich**

Abteilung aufgrund:	Strassenl. [CHF]	Fläche [CHF]	Total [CHF]	[CHF / Einw.]		Strassenl. [CHF]	Fläche [CHF]	Total [CHF]	[CHF / Einw.]
SOLOTHURN					Halten	0	0	0	0
Solothurn	0	0	0	0	Heinrichswil- Winistorf	0	0	0	0
LEBERN					Herswil	0	0	0	0
Balm bei Günsberg	25'094	20'858	45'952	241	Horriwil	0	0	0	0
Bellach	0	0	0	0	Hüniken	0	9'392	9'392	109
Bettlach	0	0	0	0	Kriegstetten	0	0	0	0
Feldbrunnen- St.Niklaus	0	0	0	0	Lohn- Ammannsegg	0	0	0	0
Flumenthal	0	0	0	0	Luterbach	0	0	0	0
Grenchen	0	0	0	0	Obergerlafingen	0	0	0	0
Günsberg	0	0	0	0	Oekingen	0	0	0	0
Hubersdorf	0	0	0	0	Recherswil	0	0	0	0
Kammersrohr	4'861	4'041	8'902	241	Steinhof	13'568	15'398	28'966	205
Langendorf	0	0	0	0	Subingen	0	0	0	0
Lommiswil	0	0	0	0	Zuchwil	0	0	0	0
Niederwil	0	0	0	0	THAL				
Oberdorf	0	0	0	0	Aedermannsdorf	72'654	60'391	133'045	241
Riedholz	0	0	0	0	Balsthal	0	0	0	0
Rüttenen	0	0	0	0	Gänsbrunnen	12'744	10'593	23'337	241
Selzach	0	0	0	0	Herbetswil	73'311	60'937	134'248	241
BUCHEGGBERG					Holderbank	74'961	71'202	146'163	224
Aetigkofen	23'517	19'548	43'065	241	Laupersdorf	60'539	62'783	123'323	73
Aetingen	37'219	12'341	49'560	162	Matzendorf	0	21'526	21'526	16
Bibern	5'056	27'847	32'903	129	Mümliswil- Ramiswil	264'074	277'055	541'129	213
Biezwil	36'317	36'147	72'464	219	Welschenrohr	96'640	124'713	221'353	194
Brügglen	25'442	727	26'169	127	GÄU				
Gossliwil	2'494	13'198	15'693	80	Egerkingen	0	0	0	0
Hessigkofen	11'120	3'753	14'873	56	Härkingen	0	0	0	0
Küttigkofen	30'523	4'525	35'048	141	Kestenholz	0	0	0	0
Kyburg-Buchegg	0	0	0	0	Neuendorf	0	0	0	0
Lüsslingen	0	0	0	0	Niederbuchsiten	0	0	0	0
Lüterkofen-Ichertswil	0	0	0	0	Oberbuchsiten	0	0	0	0
Lütterswil-Gächliwil	44'407	11'272	55'679	165	Oensingen	0	0	0	0
Messen	0	6'720	6'720	5	Wolfwil	0	0	0	0
Mühledorf	0	17'899	17'899	52	OLTEN				
Nennigkofen	0	15'521	15'521	31	Boningen	0	0	0	0
Schnottwil	0	0	0	0	Däniken	0	0	0	0
Tscheppach	13'757	9'538	23'295	121	Dulliken	0	0	0	0
Unterramsern	0	0	0	0	Eppenberg- Wöschnau	0	0	0	0
WASSERAMT					Fulenbach	0	0	0	0
Aeschi	0	0	0	0	Gretzenbach	0	0	0	0
Biberist	0	0	0	0	Gunzgen	0	0	0	0
Bolken	0	0	0	0	Hägendorf	0	0	0	0
Deitingen	0	0	0	0	Kappel bei Olten	0	0	0	0
Derendingen	0	0	0	0	Olten	0	0	0	0
Etziken	0	0	0	0	Rickenbach	0	0	0	0
Gerlafingen	0	0	0	0	Schönenwerd	0	0	0	0

Starrkirch-Wil	0	0	0	0	Hochwald	0	0	0	0
Walterswil	43'378	0	43'378	62	Hofstetten-Flüh	0	0	0	0
Wangen bei Olten	0	0	0	0	Metzerlen	0	38'372	38'372	42
GÖSGEN					Nuglar- St.Pantaleon	0	0	0	0
Erlinsbach (SO)	0	0	0	0	Rodersdorf	0	0	0	0
Hauenstein-Ifenthal	40'860	33'963	74'823	241	Seewen	135'980	113'028	249'008	241
Kienberg	65'559	54'494	120'053	241	Witterswil	0	0	0	0
Lostorf	0	0	0	0	THIERSTEIN				
Niedergösgen	0	0	0	0	Bärschwil	114'171	94'900	209'070	241
Obergösgen	0	0	0	0	Beinwil	40'991	34'072	75'063	241
Rohr	11'693	9'719	21'412	241	Breitenbach	0	0	0	0
Stüsslingen	0	0	0	0	Büsserach	0	0	0	0
Trimbach	0	0	0	0	Erschwil	0	0	0	0
Winznau	0	0	0	0	Fehren	0	0	0	0
Wisnau	54'392	45'211	99'603	241	Grindel	0	0	0	0
DORNECK					Himmelried	0	0	0	0
Bättwil	0	0	0	0	Kleinlützel	28'298	137'490	165'788	132
Büren	0	0	0	0	Meltingen	30'759	20'827	51'586	81
Dornach	0	0	0	0	Nunningen	0	0	0	0
Gempfen	0	0	0	0	Zullwil	5'620	0	5'620	9

## 10.2 Soziodemografischer Ausgleich

In der folgenden Abbildung sind die Ausgleichszahlungen des Kantons aufgrund der soziodemografischen Lasten aufgeführt. Dabei wird bei den Teilindikatoren von Sonderlasten ab 1.8fachen Wert des Median ausgegangen. Insgesamt werden in dieser schematischen Darstellung 3 Mio. CHF verteilt.

Bei denjenigen Gemeinden, welche eine Abgeltung aus dem soziodemografischen Ausgleich erhalten, wird zusätzlich ein Jugendkoeffizient berücksichtigt. Gemeinden, welche einen Anteil von über 18% an unter 20-jährigen haben, wird ein Jugendkoeffizient von 3 bei den soziodemografischen Lasten hinzugerechnet.

### Bemerkung

Die detaillierte Form der Operationalisierung kann im Hinblick auf das Ergebnis der Globalbilanz noch variieren. Denkbar sind z.B. Modelle, bei welchen die normierten Indikatoren addiert werden und erst danach eine Abgeltungsregel definiert wird. Variieren kann auch die Art der Abgeltung, indem statt einer linearen Abgeltung eine andere Form gewählt wird, z.B. eine Abflachung der Abgeltungskurve.

**Abbildung 10-2: Ergebnisse des soziodemografischen Lastenausgleichs**

Abgeltung aufgrund:	EL-Quote [CHF]	Ausländer- % [CHF]	Total [CHF]	[CHF / Einw.]		EL-Quote [CHF]	Ausländer- % [CHF]	Total [CHF]	[CHF / Einw.]
SOLOTHURN					Halten	0	0	0	0
Solothurn	131'854	29'519	161'373	10	Heinrichswil- Winistorf	0	0	0	0
LEBERN					Herswil	0	0	0	0
Balm bei Günsberg	0	0	0	0	Horriwil	0	0	0	0
Bellach	64'767	57'883	122'650	24	Hüniken	0	0	0	0
Bettlach	0	6'8348	6'834	1	Kriegstetten	0	0	0	0
Feldbrunnen- St.Niklaus	0	0	0	0	Lohn- Ammannsegg	0	0	0	0
Flumenthal	0	0	0	0	Luterbach	93'434	1'423	94'857	29
Grenchen	258'469	80'218	338'686	21	Obergerlafingen	0	0	0	0
Günsberg	0	0	0	0	Oekingen	0	0	0	0
Hubersdorf	0	0	0	0	Recherswil	0	0	0	0
Kammersrohr	0	0	0	0	Steinhof	0	0	0	0
Langendorf	0	0	0	0	Subingen	0	2'225	2'225	1
Lommiswil	0	0	0	0	Zuchwil	249'400	238'302	487'702	55
Niederwil	0	0	0	0	THAL				
Oberdorf	0	0	0	0	Aedermannsdorf	0	0	0	0
Riedholz	0	0	0	0	Balsthal	0	88'627	88'627	15
Rüttenen	0	0	0	0	Gänsbrunnen	0	0	0	0
Selzach	0	0	0	0	Herbetswil	0	0	0	0
BUCHEGGBERG					Holderbank	0	0	0	0
Aetigkofen	0	0	0	0	Laupersdorf	0	0	0	0
Aetingen	0	0	0	0	Matzendorf	0	0	0	0
Bibern	0	0	0	0	Mümliswil- Ramiswil	0	0	0	0
Biezwil	0	0	0	0	Welschenrohr	47'741	0	47'741	42
Brügglen	0	0	0	0	GÄU				
Gossliwil	0	0	0	0	Egerkingen	0	44'291	44'291	14
Hessigkofen	0	0	0	0	Härkingen	0	0	0	0
Küttigkofen	0	0	0	0	Kestenholz	0	0	0	0
Kyburg-Buchegg	0	0	0	0	Neuendorf	0	0	0	0
Lüsslingen	0	0	0	0	Niederbuchsiten	0	0	0	0
Lüterkofen-Ichertswil	0	0	0	0	Oberbuchsiten	0	9'919	9'919	5
Lütterswil-Gächliwil	0	0	0	0	Oensingen	0	62'331	62'331	12
Messen	0	0	0	0	Wolfwil	0	0	0	0
Mühledorf	0	0	0	0	OLTEN				
Nennigkofen	0	0	0	0	Boningen	0	0	0	0
Schnottwil	0	0	0	0	Däniken	0	4'152	4'152	2
Tscheppach	0	0	0	0	Dulliken	98'804	119'768	218'572	46
Unterramsern	0	0	0	0	Eppenberg- Wöschnau	2'851	1'358	4'209	14
WASSERAMT					Fulenbach	0	0	0	0
Aeschi	0	0	0	0	Gretzenbach	0	0	0	0
Biberist	0	48'939	48'939	6	Gunzgen	0	0	0	0
Bolken	0	0	0	0	Hägendorf	0	13'690	13'690	3
Deitingen	0	0	0	0	Kappel bei Olten	0	0	0	0
Derendingen	71'169	78'640	149'809	25	Olten	275'482	74'562	350'044	21
Etziken	0	0	0	0	Rickenbach	0	0	0	0
Gerlafingen	19'247	120'000	139'248	29	Schönenwerd	0	106'563	106'563	22

Starrkirch-Wil	0	0	0	0	Hochwald	0	0	0	0
Walterswil	0	0	0	0	Hofstetten-Flüh	0	0	0	0
Wangen bei Olten	0	24'766	24'766	5	Metzerlen	0	0	0	0
GÖSGEN					Nuglar- St.Pantaleon	0	0	0	0
Erlinsbach (SO)	0	0	0	0	Rodersdorf	0	0	0	0
Hauenstein-Ifenthal	0	0	0	0	Seewen	0	0	0	0
Kienberg	0	0	0	0	Witterswil	0	0	0	0
Lostorf	0	0	0	0	THIERSTEIN				
Niedergösgen	0	45'172	45'172	12	Bärschwil	0	0	0	0
Obergösgen	0	13'969	13'969	7	Beinwil	0	0	0	0
Rohr	0	0	0	0	Breitenbach	0	31'292	31'292	9
Stüsslingen	0	0	0	0	Büsserach	0	0	0	0
Trimbach	186'782	132'312	319'093	51	Erschwil	0	0	0	0
Winznau	0	0	0	0	Fehren	0	0	0	0
Wisen	0	0	0	0	Grindel	0	0	0	0
DORNECK					Himmelried	0	0	0	0
Bättwil	0	0	0	0	Kleinfützel	0	0	0	0
Büren	0	0	0	0	Meltingen	0	0	0	0
Dornach	0	62'202	62'202	10	Nunningen	0	0	0	0
Gempen	0	1'045	1'045	1	Zullwil	0	0	0	0



## Literaturverzeichnis

- Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)  
Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen, IFF - Institut für Finanzwirtschaft.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2005)  
Themenkreis A9: Zentrumslasten. Monitoring Urbaner Raum Schweiz.
- BHP Hanser und Partner (2005)  
Stadt Solothurn: Finanzielle Lasten im Vergleich zu Umlandgemeinden und Nachbarstädten. Im Auftrag der Finanzverwaltung der Stadt Solothurn.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001)  
Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. Bern.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2010)  
Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.
- Ecoplan (2004)  
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK). Bern.
- Ecoplan (2010)  
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für die Jahre 2002-2006 im Rahmen der Arbeiten am Wirkungsbericht zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bern.
- Ecoplan (2010)  
Lasten der Städte. Im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands SSV, Bern.
- Ecoplan (2010)  
Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn (FA 2013). Schlussbericht Vorstudie. Bern.
- Ecoplan, Arn, Strecker (2010)  
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, Bern.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)  
Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem. NFA Faktenblatt 1.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)  
Lastenausgleich des Bundes. NFA Faktenblatt 7.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006)  
Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden.

- InterComuna (2009)  
Aufgabenteilung Kanton-Einwohnergemeinden. Aktueller Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeinden und den kantonalen Departementen. Solothurn.
- Kanton Solothurn (2011)  
Gemeindefinanzstatistik. Online im Internet: <http://gefin.so.ch/> (5.5.2011).
- Kofmehl Pipo, Urben Heinz (2007)  
Regionsprogramm Kultur. Phase 1 «Datenerhebung». Solothurn.
- Mischler Peter (2009)  
Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich. Ökonomische Beurteilung eines Politikinstruments am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg. Publications of the Institute of Federalism Fribourg Switzerland.
- Nationalrat (2011)  
Beschluss des Nationalrats vom 16. März 2011: Berechnung der Unterschiede zur Botschaft.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (1998)  
Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes: Weiteres Vorgehen. RRB Nr. 1998/2243 vom 2. November 1998.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2002)  
Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes des Kantons Solothurn. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat. RRB Nr. 2002/853 vom 23. April 2002.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2005)  
Änderung der Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Besoldungskosten für die Lehrkräfte an der Volksschule, an Kindergärten und an Musikschulen im Jahr 2006 vom 21. Juni 2005. RRB Nr. 2005/2495 vom 6. Dezember 2005.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010)  
Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Erteilung Projektauftrag zur Hauptstudie; Einsetzen der Projektorganisation und Wahl der Mitglieder. RRB Nr. 2010/1598 vom 7. September 2010.