Wirksamkeitsbericht 2019
Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn

Schlussbericht

Basel, 5. März 2019
Wirksamkeitsbericht 2019
Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn – Schlussbericht
zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn AGEM

Autor/in: Miriam Frey und Michael Lobsiger

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel
Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch
## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung........................................................................................................ 1

1. Auftrag.......................................................................................................................... 7

2. Methodik........................................................................................................................ 8

3. Finanz- und Lastenausgleich.................................................................................... 10
   3.1. Entstehung .................................................................................................................. 10
   3.2. Konzeption.................................................................................................................. 11
      3.2.1. Instrumente ........................................................................................................... 11
      3.2.2. Ausgleichsvolumen .......................................................................................... 14
      3.2.3. Geber- und Empfängergemeinden .................................................................. 16
      3.2.4. Beurteilung ......................................................................................................... 18
   3.3. Zielerreichung........................................................................................................... 22
      3.3.1. Finanzautonomie .............................................................................................. 23
      3.3.2. Verringerung Disparitäten ................................................................................ 25
      3.3.3. Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung .................................................. 34
      3.3.4. Lastenausgleich ............................................................................................... 39

4. Finanzlage.................................................................................................................... 47
   4.1. Finanzkennzahlen .................................................................................................... 47
   4.2. Kostenentwicklung Bildung ................................................................................... 49
   4.3. Kostenentwicklung soziale Sicherheit .................................................................. 52
   4.4. Lastenteilung Kanton und Gemeinden ................................................................. 54

5. Synthese und Handlungsbedarf................................................................................ 58

Anhang............................................................................................................................... 62
Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Ausgleichsvolumen Finanz- und Lastenausgleich .................. 15
Abbildung 2 Empfängergemeinden .......................................................... 17
Abbildung 3 Wirkungsmodell ................................................................ 22
Abbildung 4 Finanzausgleich 2018 / effektive Steuereinnahmen 2014/2015 ... 24
Abbildung 5 Steuerkraft vor Ausgleich, 2018 ........................................... 25
Abbildung 6 Steuerkraft nach Ausgleich, 2018 ......................................... 26
Abbildung 7 Steuerkraft vor und nach Ausgleich, 2018 ............................. 27
Abbildung 8 Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich 2018, nach Größe . 28
Abbildung 9 Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich, 2018 ................. 29
Abbildung 10 Spannweite Gesamtsteuerfüße natürliche Personen, 2017 ....... 30
Abbildung 11 Steuerfüße Gemeinden, natürliche Personen, Box Plots ......... 31
Abbildung 12 Steuerfüße Gemeinden, juristische Personen, Box Plots .......... 31
Abbildung 13 Anteil Gemeinden mit sehr hohen / tiefen Steuerfüßen .......... 32
Abbildung 14 Steuerfüße Gemeinden, natürliche Personen, Median ............ 32
Abbildung 15 Steuerkraft und Steuerfuss, 2018 ......................................... 33
Abbildung 16 Mindestausstattung, 2018 ..................................................... 36
Abbildung 17 Steuerkraft vor Ausgleich, Median ...................................... 38
Abbildung 18 Nettoaufwand pro Kopf, 2016 .......................................... 40
Abbildung 19 Geografisch-topografischer Lastenausgleich, 2018 ............... 41
Abbildung 20 Soziodemografischer Lastenausgleich, 2018 ....................... 42
Abbildung 21 Nettoaufwand Kultur und Freizeit pro Kopf, 2014-2016 .......... 43
Abbildung 22 Lastenausgleichsinstrumente, 2018 ................................... 44
Abbildung 23 Standardabweichung Lastenausgleichsindikatoren ................. 46
Abbildung 24 Nettoaufwand Gemeinden, Bildung ...................................... 47
Abbildung 25 Bilanzüberschuss / Kopf inkl. Neubewertungsreserve, 2016 ...... 48
Abbildung 26 Aufwand Gemeinden, Bildung ............................................ 49
Abbildung 27 Staatsbeiträge / Schülerpauschalen, Volksschule ................... 49
Abbildung 28 Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Kopf, 2016 .............. 50
Abbildung 29 Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Schüler, 2016 ........... 51
Abbildung 30 Aufwand Gemeinden, soziale Sicherheit ............................. 52
Abbildung 31 Aufwand (netto) soziale Sicherheit pro Kopf, 2016 ............... 52
Abbildung 32 Lastenausgleich Sozialhilfe pro Kopf, 2017 .......................... 53
Abbildung 33  Aufwand (netto), Kanton und Gemeinden .............................. 54
Abbildung 34  Aufwand in Mio. CHF (netto), Kanton, nach Bereich ............. 55
Abbildung 35  Bilanzüberschuss pro Kopf, Kanton und Gemeinden, 2016 ...... 55
Abbildung 36  Bilanzüberschuss in Mio. CHF, Kanton .................................. 56
Abbildung 37  Steuerfuss, Kanton und Gemeinden ....................................... 57
Tabellenverzeichnis

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

Auftrag und Methodik


Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs

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


1 gemäss jährlich zu beschliessenden Steuerungsgrössen durch den Kantonsrat
2 Ergänzend zu diesen Instrumenten erfolgt temporär über 4 Jahre ein Härtefallausgleich zur Abfe-derung des Systemwechsels. Dieser wird in den nachfolgenden Auswertungen nicht berücksich-tigt, um die Wirkung des Gesamtsystems nach der Übergangsphase beurteilen zu können.

Wirksamkeit und Zielerreichung


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

*Steuerkraft nach Ressourcen ausgleich, 2018*

![Diagramm zur Steuerkraft nach Ressourcen ausgleich, 2018](image)

Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich

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

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

- Der Anteil der Gemeinden resp. der Bevölkerung mit einer Mindestausstattung liegt bei 43% resp. 36%. Beide Werte sind im interkantonalen Vergleich nicht besonders hoch, sie liegen etwa im Mittel resp. sind eher tief im Vergleich zu den Deutschschweizer Kantonen.
- Die Gemeinden mit Mindestausstattung entwickeln sich ähnlich wie die Empfängergemeinden ohne Mindestausstattung. Damit ist unwahrscheinlich, dass sich in der Praxis bedeutende Fehlanreize entfalten.

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

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

**Lastenausgleichsinstrumente, 2018**

<table>
<thead>
<tr>
<th>geographisch-topographisch (46)</th>
<th>soziodemografisch (45)</th>
</tr>
</thead>
</table>

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

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

**Finanzielle Lage und Lastenverteilung**


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


Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf

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

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

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

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


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

---


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


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

Vertretung Gemeinden:

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

---


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

9 Verband Solothurner Einwohnergemeinden
Vertretung Kanton:
- Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden AGEM
- Michael Aeschlimann, Fachmann Finanzausgleich, AGEM

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

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

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

3.1. Entstehung

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


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

---

11 inkl. der finanzkraftabhängigen Abgaben der Gemeinden an den Kanton im Bereich Bildung
könnte dies über eine Reduktion des Staatsbeitrags im Bereich Bildung „kompen-
siert“ werden, so dass die Anpassung haushaltsneutral erfolgen kann.

### 3.2. Konzeption

#### 3.2.1. Instrumente

Der Finanz- und Lastenausgleich beinhaltet verschiedene Instrumente. Diese wer-
den nachfolgend kurz erläutert. Für die Berechnung der Beiträge und Abgaben im
Finanz- und Lastenausgleich werden jeweils die Durchschnittswerte aus zwei Ba-
sisjahren verwendet. Diese entsprechen den Jahren 3 und 4 vor dem Ausgleichsjahr
Die Beiträge des Finanz- und Lastenausgleichs sind zweckgebunden.

**Ressourcenausgleich**

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

*Disparitätenausgleich:* Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft bezah-
len aktuell 40%\(^{12}\) der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und der durchschnittli-
chen Steuerkraft\(^{13}\) in den Ressourcenausgleich ein. Die Gemeinden mit einer un-
derdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten diese Beiträge.

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

\(^{12}\) Gemäss Gesetz: Bandbreite 30% bis 50%, Ausgleichsjahre 2016-2019: 40%.

\(^{13}\) Durchschnittliche Steuerkraft = Steueraufkommen aller Gemeinden / alle Einwohner/innen
**Mindestausstattung:** In einem zweiten Schritt werden alle Gemeinden, die aktuell 92%\(^{14}\) der durchschnittlichen Steuerkraft noch nicht erreichen, darauf angehoben. Diese Mindestausstattung wird vom Kanton finanziert (vertikale Finanzierung).

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

**Lastenausgleich**

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

*Geografisch-topografischer Lastenausgleich:* Der geografisch-topografische Lastenausgleich soll Kosten der Weite abdecken. Als Indikatoren werden die Fläche und die Strassenlänge pro Kopf verwendet. Gemeinden, welche bezüglich dieser Indikatoren 50% über dem Median\(^{15}\) liegen, erhalten einen Beitrag. Dieser Beitrag wird nach den beiden Indikatoren differenziert (je hälftig) und proportional nach Höhe der Abweichung berechnet (allerdings begrenzt auf eine Abweichung von 150%).


---

\(^{14}\) Gemäss Gesetz: Bandbreite 80% bis 100%, Ausgleichsjahr 2016: 91%, 2017-2019: 92%.

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

\(^{16}\) Dabei werden deutschsprachige Nachbarländer nicht berücksichtigt.
Beitrag wird nach den beiden Indikatoren differenziert (je hälftig) und proportional nach Höhe der Abweichung berechnet.

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

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

Weiteres

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

Besondere Beiträge bei Zusammenschlüssen (Besitzstand): Schliesslich gibt es während einiger Jahre für neu fusionierte Gemeinden besondere Beiträge, die durch den Zusammenschluss in Bezug auf den Finanz- und Lastenausgleich
Wirksamkeitsbericht 2019

B, S, S.

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


**Einschub: Steuerungsgrössen**

Folgende Grössen legt der Kantonsrat jährlich fest:

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

3.2.2. Ausgleichsvolumen

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

---

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

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


<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabelle 1 Geber- und Empfängergemeinden, 2018</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Geber</td>
</tr>
<tr>
<td>Disparitätenausgleich</td>
</tr>
<tr>
<td>Mindestausstattung</td>
</tr>
<tr>
<td>geografisch-topografischer Lastenausgleich</td>
</tr>
<tr>
<td>soziodemografischer Lastenausgleich</td>
</tr>
<tr>
<td>Zentrumslastenabgeltung</td>
</tr>
<tr>
<td>Insgesamt</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Daten AGEM. Inkl. Besitzstandsgarantie.

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

\(^{19}\) 10 Gemeinden mit Beiträgen aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich fusionierten auf 2014 zur Gemeinde Buchegg (für die Ausgleichsjahre ab 2017 relevant).
Auffallend ist, dass die Anzahl Empfängergemeinden im Vergleich zu den Gebern überwiegt. Der Anteil Empfängergemeinden liegt im Kanton Solothurn bei insgesamt 78%, bezogen auf den Disparitättenausgleich bei 72% (jeweils Ausgleichsjahr 2018). Dies ist bei Finanzausgleichssystemen ein übliches Bild. Die Gründe liegen in zwei Faktoren: Zunächst wird nur der Disparitättenausgleich horizontal (d.h. über die Gemeinden selbst) finanziert. Entsprechend sind nur dort Gebergemeinden überhaupt möglich. Die höhere Anzahl Empfängergemeinden tritt aber auch dort auf. Dies liegt an der Verteilung: Einige sehr finanzstarke Gemeinden bewirken, dass die durchschnittliche Steuerkraft relativ hoch zu liegen kommt (deutlich höher als der Median). Entsprechend führt ein Ausgleich, der sich an der durchschnittlichen Steuerkraft orientiert, zwangsläufig zu einer höheren Anzahl Empfängern als Gebern. Im interkantonalen Vergleich kann das Verhältnis von 70% bis 74% unterstützten Gemeinden in Bezug auf den Ressourcenausgleich (Disparitättenausgleich) als etwa im Mittelfeld liegend eingeordnet werden:20

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


3.2.4. Beurteilung


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

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

Eine Steuerfussbindung wird immer wieder gefordert und einige Kantone berücksichtigt den Steuerfuss bei den Ausgleichszahlungen\(^{21}\) (z.B. werden Ausgleichsbeiträge gekürzt, wenn der Steuerfuss der Empfängergemeinde unter dem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden resp. der Gebergemeinden liegt). Eine solche Steuerfussbindung ist jedoch konzeptionell nicht gerechtfertigt:

- Eine Steuerfussbindung „bestraft“ finanzschwache Gemeinden für einen haushaltsorientierten Umgang mit ihren Ressourcen.
- Eine Steuerfussbindung setzt falsche Anreize: Wenn eine Gemeinde durch Kürzungen des Finanzausgleichs für eine Steuersenkung „abgestraft“ wird, wählt sie ggf. nicht das für sie optimale Steuerniveau.


**Fokus: neutrale Zone**

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

durchschnittlichen Ressourcen Abgaben in den Ressourcenausgleich leisten müs-

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

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

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

Fokus: Basisjahre zur Berechnung

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

Im interkantonalen Vergleich sind wie nachfolgend aufgezeigt verschiedene Vari-
anten gewählt worden, beispielsweise:
• Kanton Bern: 3 Basisjahre (2019: 2016-2018)
• Kanton Basel-Landschaft: 1 Basisjahr (2019: 2018)
• Kanton Zürich: 1 Basisjahr (2019: 2017)


---

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

\[^{23}\] Eine vollzugstechnische Voraussetzung wäre u.a. die Einführung des Einheitssteuerbezugs im Kanton.
3.3. Zielerreichung

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

a) die kommunale Finanzautonomie stärken;

b) die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern;

c) die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden im innerkantonalen und interkantonalen Verhältnis erhalten;

d) den Gemeinden eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;

e) übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder sozio-demografischen Bedingungen ausgleichen.

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

Abbildung 3 Wirkungsmodell


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

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

**Ausgaben-Seite**

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

### Tabelle 2 Zweckfreie und zweckgebundene Transfers

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Zweckfreie Transfers</th>
<th>Zweckgebundene Transfers</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Altes System</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Direkter Finanzausgleich</td>
<td>7.5 Mio. CHF</td>
<td>(ohne Übergangsfinanierung)</td>
</tr>
<tr>
<td>Indirekter Finanzausgleich (Bildung)</td>
<td>124 Mio. CHF</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Anteil</td>
<td>6%</td>
<td>94%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Neues System</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Direkter Finanzausgleich</td>
<td>ca. 30 Mio. CHF*</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Indirekter Finanzausgleich</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Staatsbeitrag Bildung</td>
<td>ca. 108 Mio. CHF</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Anteil</td>
<td>22%</td>
<td>78%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

Einnahmenseite


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

Abbildung 4 Finanzausgleich 2018 / effektive Steuereinnahmen 2014/2015

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

Leistungsfähigkeit

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

Abbildung 5  Steuerkraft vor Ausgleich, 2018

Quelle: Daten AGEM


In Bezug auf die Steuereinnahmen sind die Disparitäten etwas geringer als in Bezug auf die Steuerkraft (Spannweite: 369% bei den Steuerdaten 2016). Dies ist wenig überraschend, da die ressourcenschwachen Gemeinden i.d.R. höhere Steuerfusse haben als die ressourcenstarken Gemeinden.
**Steuerkraft nach Ausgleich:** Mit dem Ressourcenausgleich werden die Unterschiede reduziert. Die Spannweite nach dem Ausgleich liegt neu bei 198%. Dieser Wert ist mit dem Kanton Aargau, der eine ähnliche Ausgangslage aufweist, vergleichbar.

![Abbildung 6 Steuerkraft nach Ausgleich, 2018](image)

Quelle: Daten AGEM, ohne Härtefallausgleich

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

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

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

**Abbildung 8  Geber und Empfänger, Ressourcenausgleich 2018, nach Grösse**

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

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

Steuerbelastung

Zu beachten sind bei dieser Darstellung zwei Einschränkungen:

- Erstens wird nur die Spannweite betrachtet, d.h. für jeden Kanton fließen nur zwei Werte ein (Maximum/Minimum). Dies ist zwar ein Indikator für die Varianz, wird jedoch stark durch allfällige Ausreisser beeinflusst. Allerdings ergibt sich eine ähnliche Aussage, wenn die Standardabweichung betrachtet wird: Der Kanton Solothurn liegt im oberen Drittel.

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

26 Dezentralisierungsgrad = Einnahmen Gemeinden / Einnahmen Kanton und Gemeinden.

*Abbildung 11  Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Box Plots*

![Diagramm natürliche Personen](image1)

*Quelle: Daten AGEM*

*Abbildung 12  Steuerfüsse Gemeinden, juristische Personen, Box Plots*

![Diagramm juristische Personen](image2)

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


**Abbildung 13** Anteil Gemeinden mit sehr hohen / tiefen Steuerfüssen

Quelle: Daten AGEM, Steuerfüsse natürliche Personen.

**Abbildung 14** Steuerfüsse Gemeinden, natürliche Personen, Median

Quelle: Daten AGEM

*Abbildung 15  Steuerkraft und Steuerfuss, 2018*

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

3.3.3. Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung

In Bezug auf die Beurteilung der Auswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs auf den (Standort-)Wettbewerb\(^{27}\) sind die Anreize entscheidend: Beeinträchtigt das Finanz- und Lastenausgleichssystem den Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die Ressourcen resp. das Steuersubstrat?

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

*Grenzabschöpfung bei den Gebergemeinden*

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

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

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

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

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


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

\(^{28}\) Die Zahlen entsprechen daher sowie aufgrund der Tatsache, dass die Lastenausgleichsinstrumente nicht berücksichtigt sind, nicht denjenigen in Abbildung 4.
**Grenzabschöpfung bei den Empfängergemeinden – Mindestausstattung**

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


**Abbildung 16   Mindestausstattung, 2018**

![Mindestausstattung, 2018](image)

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

Die Höhe resp. Grenze der Mindestausstattung von 92% ist im interkantonalen Vergleich eher hoch. Zwar gibt es eine beträchtliche Spannweite zwischen den Kantonen, aber die Werte liegen tendenziell tiefer als im Kanton Solothurn. Auch die NFA auf Bundesebene hat einen geringeren Wert, dieser liegt aktuell bei 85%
und wird neu 86.5% betragen. Bei diesem Vergleich ist zu beachten, dass verschiedene Aspekte in die Wahl der Mindestausstattung einfließen können resp. beim Vergleich zu beachten sind (z.B. politische Entscheide, Disparitäten, Spielraum der Gemeinden).

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


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


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


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


3.3.4. Lastenausgleich

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

*Abbildung 18  Nettoaufwand pro Kopf, 2016*

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

*Geografisch-topografischer Lastenausgleich*

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

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

Abbildung 19 Geografisch-topografischer Lastenausgleich, 2018

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


Soziodemografischer Lastenausgleich


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

Abbildung 20 Soziodemografischer Lastenausgleich, 2018

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


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

30 Zwar besteht im Kanton Solothurn mit dem Lastenausgleich Sozialhilfe bereits ein Instrument, das einen Teil der Lasten der Bevölkerungsstruktur ausgleicht, es ist aber davon auszugehen, dass die Bevölkerungsstruktur auch in anderen Bereichen kostentreibend wirkt. Beispiel: Im Bereich Bil-
Lastenausgleichsindikatoren und die Dotation – kann im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht beurteilt werden. Des Weiteren ist die Berechnung aufgrund des Jugendkoeffizienten etwas komplexer und intuitiv weniger gut nachzuvollziehen (wenngleich die Berechnung auch hier transparent ausgewiesen ist).

**Zentrumslastenabgeltung Städte**


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


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

Anmerkung: Ohne den Lastenausgleich Sozialhilfe wäre der soziodemografische Lastenausgleich wahrscheinlich anders auszugestalten, da der Lastenausgleich Sozialhilfe einen Teil der Sonderlasten, die aufgrund der Struktur der Bevölkerung resultieren, bereits ausgleicht.
Die entscheidende Frage ist jedoch, inwieweit die Leistungen der drei Städte von überregionaler resp. überkommunaler Bedeutung sind (d.h. von ausserkommunalen Einwohner/innen regelmässig genutzt werden und somit als Zentrumsleistungen zu werten sind). Dies kann allein durch die Auswertung des Nettoaufwands nicht abgebildet werden. Eine solche Analyse wird derzeit ausserhalb des Wirksamkeitsberichts durch das zuständige Amt angegangen (Erhebung der aktuellsten Nutzerzahlen für die drei Zentren).

**Zusammenspiel der Lastenausgleichsgefäße**


![Abbildung 22 Lastenausgleichsinstrumente, 2018](#)

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

Dieses Vorgehen entspricht zwar demjenigen der NFA auf Bundesebene\(^{31}\), kann aber u.E. insofern als kritisch beurteilt werden, als sie die Wirkung der Instrumente schwächt. Vereinfach ausgedrückt könnte man dies wie folgt formulieren: Wenn Gemeinde A in Bereich x Sonderlasten hat und Gemeinde B in Bereich y dieselben Sonderlasten, hat eigentlich keine der beiden Gemeinden insgesamt betrachtet

---

\(^{31}\) Das Vorgehen wird auch damit begründet, dass dadurch der Systemwechsel relativ gut kompensiert werden könnte.
Sonderlasten. Bei einer horizontalen Finanzierung wäre dies kein Problem, da sich dies ausgleichen würde (Gemeinde B zahlt an Gemeinde A in Bereich x und Gemeinde A an Gemeinde B in Bereich y). Durch die vertikale Finanzierung (durch den Kanton) ist hingegen keine Kompensation der Sonderlasten möglich.

_Dotation der Gefässe_

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

1. _Es findet eine Teuerung statt._

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

2. _Die Varianz in Bezug auf die Lastenausgleichsindikatoren verändert sich._

3. Das Verhältnis zwischen Ressourcenausgleich und Lastenausgleich ändert sich.

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

4. Die Aufgabenteilung wird angepasst.

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

4.1. Finanzkennzahlen


Nettoschuld


Abbildung 24 Nettoschuld / Kopf, 2016

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

**Nettoverschuldungsquotient**

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

**Bilanzüberschuss/-fehlbetrag**

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

*Abbildung 25  Bilanzüberschuss / Kopf inkl. Neubewertungsreserve, 2016*


4.2. Kostenentwicklung Bildung


Abbildung 26 Aufwand Gemeinden, Bildung

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jahr</th>
<th>Bruttoaufw.</th>
<th>Nettoaufw.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2010</td>
<td>30'000'000</td>
<td>20'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>32'000'000</td>
<td>22'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>34'000'000</td>
<td>24'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>36'000'000</td>
<td>26'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>38'000'000</td>
<td>28'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>40'000'000</td>
<td>30'000'000</td>
</tr>
<tr>
<td>2016</td>
<td>42'000'000</td>
<td>32'000'000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik

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

Abbildung 27 Staatsbeiträge / Schülerpauschalen, Volksschule

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jahr</th>
<th>Staatsbeiträge VSA</th>
<th>Musikschule</th>
<th>Weiteres</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2012</td>
<td>120'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>130'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>140'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>150'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2016</td>
<td>160'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2017</td>
<td>170'000'000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik. VSA = Volksschulamt.

Abbildung 28 Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Kopf, 2016

Quelle: Daten Gemeindefinanzstatistik

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

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

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

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

---

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

Abbildung 29 Bildungsaufwand Gemeinden (netto) pro Schüler, 2016

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

4.3. Kostenentwicklung soziale Sicherheit

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

\textit{Abbildung 30} \hspace{1cm} \textit{Aufwand Gemeinden, soziale Sicherheit}\textsuperscript{35}

![Graph von 2010 bis 2016, der den Nettoaufwand der Gemeinden zeigt, mit einem Anstieg von 2010-2012 und einem konstanten Verlauf danach.]

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

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

\textit{Abbildung 31} \hspace{1cm} \textit{Aufwand (netto) soziale Sicherheit pro Kopf, 2016}

![Graph von 2016, der den Aufwand (netto) soziale Sicherheit pro Kopf zeigt.]

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

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

\textsuperscript{35} Zum Bereich soziale Sicherheit zählen insb. Sozialhilfe, Ergänzungsempfugungen AHV/IV, Alimentenbevorsorge, Leistungen an Familien und im Bereich Alterssicherung, Kinderkrippen und Asylwesen.
Auch wenn diese Spannweite vergleichsweise gering ist, erstaunt sie auf den ersten Blick. So ist die Sozialhilfe – als grösster Kostenbereich im Bereich soziale Sicherheit – bereits über den Lastenausgleich Sozialhilfe ausgeglichen.

Einschub: Lastenausgleich Sozialhilfe

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

Abbildung 32: Lastenausgleich Sozialhilfe pro Kopf, 2017

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

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

Die übrigen Aufwände setzen sich teilweise aus Pflichtleistungen (z.B. Alimentenbevorschussung) und teilweise aus Nicht-Pflichtleistungen zusammen. Zu letzteren zählen insbesondere Leistungen im Bereich Familien, Kindertafeln, Jugend, Alten.)
4.4. Lastenteilung Kanton und Gemeinden

Aufwand

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

Abbildung 33 Aufwand (netto), Kanton und Gemeinden

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

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

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

Quelle: Geschäftsberichte Kanton SO.

Abbildung 35 Bilanzüberschuss pro Kopf, Kanton und Gemeinden, 2016


Abbildung 36  Bilanzüberschuss in Mio. CHF, Kanton

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

Steuerfuss


36 Dieser liegt seit Einführung des FILA im Jahr 2016 bei jährlich 38.5 Mio. CHF.
Abbildung 37  Steuerfuss, Kanton und Gemeinden

Quelle: Daten AGEM
5. Synthese und Handlungsbedarf


Gesamtheurteilung


Ressourcenausgleich


Lastenausgleich

Lastenausgleichsgesäße: Der Lastenausgleich ist im Kanton Solothurn pragmatisch bestimmt und verzichtet weitgehend auf empirische Analysen. In der Folge sind die Instrumente empirisch wenig abgestützt. Insgesamt scheint der Lastenausgleich adäquat zu sein – sonst wären Fehlentwicklungen erkennbar.
Beim geografisch-topografischen Lastenausgleich ist die fehlende empirische Herleitung u.E. wenig problematisch. Denn Kosten der Weite sind grundsätzlich unbestritten; sie treten in fast allen Kantonen auf, können durch die berücksichtigten Indikatoren gut abgebildet werden und lassen sich selbst im Rahmen von vertief-ten, statistischen Analysen nur schwer genauer bestimmen. Der Grund liegt darin, dass diese Faktoren eine Vielzahl von Kostenbereichen beeinflussen, der Zusammenhang jedoch i.d.R. etwas „diffus“ ist und daher z.B. in Regressionsanalysen oftmals keine statistische Signifikanz erreicht wird.


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

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

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

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

Monitoring

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

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

Schülerpauschalen


---

39 Dies ist keine eigentliche Auswertung, sondern wir schlagen vor, diesen Punkt kurz darzustellen, so dass gewährleistet ist, dass allfällige Aufgabenneuverteilungen berücksichtigt werden.
ten und – sofern sich die Entwicklung bestätigt resp. verstärkt – eine Anpassung in 4 Jahren vorzunehmen.\textsuperscript{40}

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

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

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


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

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