

Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden: Kenntnisnahme Wirksamkeitsbericht 2023

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 20. März 2023, RRB Nr. 2023/455

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Gesetzliche Grundlage.....	5
1.2 Vorgehen Berichterstellung Wirksamkeitsbericht.....	5
2. Erwägungen	6
2.1 Zielsetzungen des Wirksamkeitsberichts.....	6
2.2 Ergebnisse Wirksamkeitsbericht	6
2.2.1 Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung (Berichtspaket 1)	6
2.2.2 Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales (Berichtspaket 2)	7
2.3 Zwischenbericht STAF-Ausgleich über die ersten zwei Jahre	7
2.3.1 Ausgangslage	7
2.3.2 Vorläufige Ergebnisse.....	8
2.3.3 Würdigung der Zwischenergebnisse	9
2.3.4 Weiteres Vorgehen	9
3. Auswirkungen	9
4. Rechtliches	9
5. Antrag.....	10
6. Beschlussesentwurf	11

Beilagen

Wirksamkeitsbericht 2023:

Berichtspaket 1 – Finanz- und Lastenausgleich Wirksamkeitsbericht 2023 zur Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung vom 23.02.2023, BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, Basel

Berichtspaket 2 – Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales im Kanton Solothurn vom 27.02.2023, ECOPLAN, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Bern

Download der Berichtspakete in Farbe unter agem.so.ch → Gemeindefinanzen → Gemeindefinanzen aktuell

Kurzfassung

Gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG) vom 30. November 2014 (BGS 131.73) hat der Regierungsrat periodisch dem Kantonsrat einen Wirksamkeitsbericht zum Finanz- und Lastenausgleich (FILA) vorzulegen. Nach dem Wirksamkeitsbericht 2019 gilt es in diesem Jahr, dem Kantonsrat bereits den zweiten Wirksamkeitsbericht zur Kenntnissnahme zu unterbreiten.

Der Wirksamkeitsbericht hat Aufschluss über die Erreichung der Ziele des FILA in der vergangenen Periode zu geben und mögliche Massnahmen für die kommende Periode aufzuzeigen. Aufgrund der Bedeutung für die Gemeindehaushalte sind zudem anlässlich dieses Wirksamkeitsberichts die Entwicklung der kommunalen Bildungskosten und der Kosten in der Sozialen Sicherheit für die Gemeinden zu evaluieren.

Mit dem Ziel eine unabhängige Sicht einzuholen, ist der Auftrag zur Erstellung des Wirksamkeitsberichts für die Überprüfung der Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des FILA an die Firma BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel erteilt worden. Mit der Erhebung der kommunalen Kostenentwicklung in den Bereichen Bildung und Soziale Sicherheit wurde die Firma ECOPLAN AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Bern beauftragt.

Gemäss Bericht BSS wird der innerkantonale FILA bezüglich Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung unverändert als sehr gut beurteilt. Dazu kommt die positive Entwicklung der letzten Jahre, die keine grundsätzlichen Anpassungen nötig machen. Auch bezüglich Kostensituation der Gemeinden in den Bereichen Bildung und Soziale Sicherheit (vgl. Bericht ECOPLAN) ergibt sich kein grundsätzlicher Handlungsbedarf. Der stimmige Abdeckungsgrad der Schülerpauschale gegenüber den Nettolohnkosten der Volksschule bewerten wir als positiv.

Die Vorschläge, wonach die Abschöpfungsquote bei ressourcenstarken Gemeinden sowie die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Gemeinden angemessen gesenkt werden könnte, nehmen wir zur Prüfung entgegen. Wir werden unsere diesbezüglichen Überlegungen im Hinblick auf die für Sommer bevorstehende «Botschaft und Entwurf» zu den Steuerungsgrößen zum FILA 2024 darlegen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Struktur des FILA unverändert zielführend ist und die Zielsetzungen nach § 2 FILAG EG durch die Ausgleichsinstrumente auch in den letzten vier Jahren erreicht wurden.

Schliesslich informieren wir anlässlich dieser Botschaft auch über erste Ergebnisse zur Abfederung der Steuerausfälle der Gemeinden bei der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung 2020 (STAF), welche befristet bis zum Jahr 2027 über neu geschaffene Ausgleichsfälle im FILA erfolgt.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Kenntnisnahme des Wirksamkeitsberichts 2023 im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden.

1. Ausgangslage

1.1 Gesetzliche Grundlage

Gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG) vom 30. November 2014 (BGS 131.73) hat der Regierungsrat periodisch dem Kantonsrat einen Wirksamkeitsbericht zum Finanz- und Lastenausgleich vorzulegen. Die Bestimmung nach § 4 FILAG EG lautet wie folgt:

§ 4 Wirksamkeitsbericht

¹ Der Regierungsrat überprüft periodisch, erstmals nach Ablauf von drei Vollzugsjahren, die Erfahrungen und Auswirkungen dieses Gesetzes. Er legt dem Kantonsrat nach einer Überprüfung und Konsultation des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden einen Wirksamkeitsbericht vor.

² Der Wirksamkeitsbericht umfasst mindestens folgende Bereiche:

- a) das Finanz- und Lastenausgleichssystem;
- b) die Volksschule;
- c) die soziale Sicherheit.

³ Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert mögliche Massnahmen für die kommende Periode.

Weiter ist im Volksschulgesetz (VGS) vom 14. September 1969 (BGS 413.111) im Zusammenhang mit den Schülerpauschalen folgende Bestimmung zusätzlich relevant:

§ 47^{bis} Schülerpauschalen

...

⁴ Der Kantonsrat legt auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts gemäss § 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30. November 2014 den Beitragsprozentsatz jeweils für vier Jahre fest.

Nach 2019 wird dem Kantonsrat nun zum zweiten Mal ein Wirksamkeitsbericht vorgelegt. Damit dieses Geschäft vor der nächsten Beschlussfassung zu den Steuerungsgrössen 2024 durch den Kantonsrat (normalerweise im dritten Quartal) beschlossen werden kann, wurden die Arbeiten zu diesem Wirksamkeitsbericht bereits im Verlauf des letzten Jahres vom federführenden Amt für Gemeinden (AGEM) initiiert.

1.2 Vorgehen Berichterstellung Wirksamkeitsbericht

In Abstimmung mit der Finanz- und Lastenausgleichskommission (FILAKO) vom 16. Mai 2022 und mit dem Ziel wiederum eine unabhängige Sicht einzuholen, ist der Auftrag zur Erstellung des Wirksamkeitsberichts im freihändigen Verfahren für die Überprüfung der Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs (FILA) an die Firma BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel erteilt worden (Berichtspaket 1). Mit der Erhebung der kommunalen Kostenentwicklung in den Bereichen Bildung und Soziale Sicherheit wurde die Firma ECOPLAN AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Bern beauftragt (Berichtspaket 2).

Die Arbeiten zur Berichterstellung erfolgten im Zeitraum Oktober 2022 bis Februar 2023 unter Einbezug einer (technischen) Begleitgruppe aus Gemeinde- und Kantonsvertretern. Die Berichtspakete zum Wirksamkeitsbericht wurden am 22. Februar 2023 durch die FILAKO zustimmend zu Händen des Regierungsrats verabschiedet.

Am 16. März 2023 fand nach der Vorgabe von § 4 Abs. 1 FILAG EG zudem eine Konsultation zu dieser Berichterstattung beim Vorstand des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) statt.

2. Erwägungen

2.1 Zielsetzungen des Wirksamkeitsberichts

Gemäss den Erläuterungen in der Botschaft und Entwurf zu § 4 FILAG EG soll der Wirksamkeitsbericht:

1. Die Auswirkungen des FILA aufzeigen, insbesondere soll er Aufschluss über die Erreichung der Ziele des FILA (§ 2 FILAG EG) in der vergangenen Periode geben und mögliche Korrekturmassnahmen für die kommende Periode vorschlagen.
2. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts gilt es, bezüglich des Ressourcenausgleichs die Veränderungen im Pro-Kopf-Ergebnis des Steuerertrages (Steuerkraft) und bei den Steuerfüssen zu prüfen.
3. Aufgrund ihrer Bedeutung innerhalb eines kommunalen Finanzhaushalts sind für den Bereich Volksschule die Entwicklung der Bildungskosten unter Berücksichtigung der Finanzierung mit Schülerpauschalen und im Bereich Soziale Sicherheit die Kostenentwicklung und deren Wirkung auf die Gemeindehaushalte zu evaluieren.
4. Der Wirksamkeitsbericht soll den Kantonsrat in die Lage versetzen, erstens die Zielkonformität des Ausgleichs feststellen zu können und zweitens die Umverteilungswirkung zwischen den Gemeinden bei Bedarf anzupassen.

2.2 Ergebnisse Wirksamkeitsbericht

2.2.1 Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung (Berichtspaket 1)

Gemäss Synthese der Firma BSS (vgl. Bericht, Seiten 4 und 34) wird der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich bezüglich Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung wie im Wirksamkeitsbericht 2019 weiterhin als sehr gut beurteilt. Dazu komme die positive Entwicklung der letzten Jahre wie etwa die finanzielle Lage der Gemeinden, einem höheren Anteil von Gebergemeinden im Ressourcenausgleich, der Rückgang von hohen Steuerfüssen oder geringere Unterschiede bei der Steuerkraft, vor allem auch auf Seiten der ressourcenschwachen Gemeinden. Aufgrund dieser Fakten seien grundsätzlich keine Anpassungen nötig.

Wir können somit erfreut feststellen, dass die Struktur des FILA unverändert zielführend ist und die Zielsetzungen nach § 2 FILAG EG durch die Ausgleichsinstrumente auch in den letzten vier Jahren erreicht wurden.

Der Vorschlag im Bericht der BSS, wonach die Abschöpfungsquote von heute 37 % (Grenzabschöpfungsquote bei ressourcenstarken Gemeinden) sowie die Mindestausstattung von heute 91 % (für die ressourcenschwächsten Gemeinden) gegebenenfalls etwas gesenkt werden könnte, werden wir im Zusammenhang mit unserer Botschaft und Entwurf zu den Steuerungsgrössen zum FILA 2024 prüfen und unsere Überlegungen im 3. Quartal 2023 dem Kantonsrat zur Beschlussfassung unterbreiten. Bezüglich einer allfällig tiefer anzusetzenden Mindestausstattungsgrenze gilt es die Tatsache zu beachten, dass davon 38 Gemeinden oder über 80'000 Perso-

nen (28 % der Gesamtbevölkerung) betroffen wären. Dabei handelt es sich um Gemeinden, welche einerseits ländlich (23 Gemeinden) und andererseits urban (8 Agglomerationsgemeinden) geprägt sind¹⁾.

2.2.2 Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales (Berichtspaket 2)

Gemäss Bericht der ECOPLAN entwickelten sich die Kosten in der *Sozialen Sicherheit* (Nettoaufwand) der Gemeinden in den Jahren 2016 bis 2021 von 255 Mio. Franken auf 293 Mio. Franken (Abbildung 3-1). Über alle kommunalen Leistungsfelder in der Sozialen Sicherheit habe sich die Kostenentwicklung verlangsamt und bezogen auf die Jahre 2020 und 2021 sei gar eine Stagnation dieser Kosten erkennbar (vgl. Ziffer 3.4, Seite 10).

Die *Bildungskosten* der Gemeinden (Nettoaufwand) stiegen gemäss Bericht von 392 Mio. Franken im Jahr 2018 auf 421 Mio. Franken im Jahr 2021 um 7.5 % an (vgl. Seite 13). Weniger ausgeprägt manifestiere sich dieser Anstieg, wenn die Kostensteigerung nach Einwohnerinnen und Einwohner (+4.9 %) respektive Schülerinnen und Schüler (+2.2 %) betrachtet wird.

Die Nachprüfung des *Abdeckungsgrades der Schülerpauschale* (heute 38 %) zeige in den Jahren 2018 bis 2021 einen treffgenauen Deckungsgrad. Die verbleibenden Restkosten der Gemeinden würden sich zwischen 4 bis 7 Mio. Franken bewegen, was 1 bis 3 % der Nettopersonalkosten von 266 Mio. bis 280 Mio. Franken (2018 bis 2021) ausmache. Diese ungedeckten Kosten seien wohl auf freiwillige Angebote der Schulträger zurückzuführen.

Insgesamt wird die *Tragbarkeit* der beiden Kostenblöcke (Nettoaufwände Soziale Sicherheit und Bildung) von über 710 Mio. Franken im Jahr 2021 im Verhältnis zum finanziellen Leistungsvermögen der Gemeinden, also der Einnahmeseite, als weitgehend gegeben, eingestuft. Bezüglich der Anpassung der Steuerungsgrössen (Dotationen Lastenausgleiche) oder hinsichtlich einer Anpassung des Beitragsprozentsatzes bei der Schülerpauschale ergebe sich somit kein zwingender Handlungsbedarf.

Wir nehmen diese Kostensituation der Gemeinden in den Bereichen Bildung und Soziale Sicherheit zur Kenntnis und bewerten den stimmigen Abdeckungsgrad der Schülerpauschale bezüglich der relevanten Nettolohnkosten als positiv.

2.3 Zwischenbericht STAF-Ausgleich über die ersten zwei Jahre

2.3.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hat mit seinem Beschluss RG 0142/2019 vom 12. November 2019 der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung 2020 (STAF) zugestimmt. Somit wurden ab Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 die Gewinnsteuersätze für Juristische Personen bis zum Jahr 2022 stufenweise von rund 21 % auf 15.1 % gesenkt. Als direkte Folge dieser Senkung ist das steuerliche Ausfallvolumen für die Einwohnergemeinden vom kantonalen Steueramt auf 37.7 bis 42.4 Mio. Franken jährlich beziffert worden. Einwohnergemeinden, welche durch diese Steuerreform übermässig hohe Steuerausfälle erleiden, erhalten über den erweiterten FILA einen Teilausgleich. Dieser Teilausgleich ist auf acht Jahre (2020 bis 2027) befristet und erfolgt einerseits über einen «arbeitsmarktlichen Lastenausgleich» und andererseits über einen «Härtefallausgleich STAF». Die gesetzlichen Bestimmungen dazu finden sich unter §§ 38-41 FILAG EG.

¹⁾ Alle Angaben aufgrund der Daten zum Lastenausgleich Sozialhilfe 2021 im Vergleich zu FILA 2021

Das Ausgleichsmodell sieht im Überblick folgende Teilentlastungen der Einwohnergemeinden vor:

Jahr	Statische Steuerausfälle netto gestaffelt (FIKO 23.09.2019)	arbeitsmarktl. LA jeweils 50% dynamisch	Härtefall-ausgleich statisch	Zielwert Restbelastung	Restbelastung Gemeinden nach Ausgleich Kanton in Fr. in % mSSA 2016/2017		Kosten Kanton Gemeinde-ausgleich
1	41'400'000	-20'700'000	-5'594'155	3.0%	15'105'845	1.9%	-26'294'155
2	37'700'000	-18'850'000	-4'351'290	3.0%	14'498'710	1.8%	-23'201'290
3	42'400'000	-21'200'000	-5'939'889	3.0%	15'260'111	1.9%	-27'139'889
4	42'400'000	-21'200'000	-3'596'908	4.0%	17'603'092	2.2%	-24'796'908
5	42'400'000	-21'200'000	-3'596'908	4.0%	17'603'092	2.2%	-24'796'908
6	42'400'000	-21'200'000	-1'903'685	5.0%	19'296'315	2.4%	-23'103'685
7	42'400'000	-21'200'000	-1'903'685	5.0%	19'296'315	2.4%	-23'103'685
8	42'400'000	-21'200'000	-1'903'685	5.0%	19'296'315	2.4%	-23'103'685
9	42'400'000	0	0	0.0%	42'400'000	5.3%	0
Total Jahre 1-8 Durchschnitt	333'500'000	-166'750'000	-28'790'206		137'959'794		-195'540'206 -24'442'526

2.3.2 Vorläufige Ergebnisse

Für diese erste Evaluation des Ausgleichssystems STAF standen lediglich die Daten der zwei Rechnungsjahre 2020 und 2021 der Einwohnergemeinden zur Verfügung. Entsprechend ist der vorliegende, zweijährige Beobachtungszeitraum wenig repräsentativ. Im Fokus der Betrachtung für diese Zwischenevaluation stehen einerseits die (verbuchten) Steuererträge aus den Jahresrechnungen der Gemeinden und andererseits die in den Jahren 2020 und 2021 gewährten Ausgleichszahlungen zur Abfederung der erwarteten Steuerausfälle.

Daraus lassen sich folgende erste Erkenntnisse ableiten:

- Der in den Gemeinderechnungen verbuchte Steuerertrag von Juristischen Personen liegt mit 103.4 Mio. Franken (2020) und 97.8 Mio. Franken (2021) deutlich über den Annahmen, welche seinerzeit im Ausgleichsmodell mit 82.7 Mio. Franken (2020) respektive 86.4 Mio. Franken (2021) einbezogen wurden. Der Steuerertrag der Gemeinden ist im Betrachtungszeitraum somit klar höher ausgefallen als aufgrund der Steuerreform im Voraus erwartet werden konnte.
- Ungeachtet dessen sind in diesen zwei Jahren in den Gemeindehaushalten über die befristet geltenden Ausgleichsgefässe insgesamt 26.3 Mio. Franken im Jahr 2020 und 23.3 Mio. Franken im Jahr 2021 zur Abfederung der prognostizierten Steuerausfälle zugeflossen.
- Bei rund 80 % der Einwohnergemeinden (2020: 83 Gemeinden, 2021: 84 Gemeinden) wurden die Steuerausfälle ausreichend bis (sehr) gut abgedeckt. Bei etwas mehr als einem Sechstel der Gemeinden (2020: 20 Einwohnergemeinden, 2021: 14 Gemeinden) liegt eine Überdeckung von über fünf Steuerfusspunkten vor. Im Gegensatz dazu weisen vier Einwohnergemeinden (4 %) im 2020 respektive neun Einwohnergemeinden (8 %) im 2021 eine (rechnerische) Unterdeckung aus, welche auf mehr als fünf Steuerfusspunkte zu liegen kommt.

2.3.3 Würdigung der Zwischenergebnisse

Diese Resultate belegen einerseits, dass das Ausgleichssystem bereits in den ersten zwei Jahren eine positive, abfedernde Wirkung für eine grosse Mehrheit (>90 %) der Gemeinden entfalten konnte. Andererseits zeigen die unterschiedlichen Deckungsgrade (insgesamt wie nach Gemeinden) auf, dass sich weder das Steueraufkommen von Juristischen Personen aufgrund seiner Dynamik noch die (daraus abzuleitenden) effektiven Steuerausfälle im Voraus genau bestimmen lassen. Dazu kommen steuertechnische Gründe, welche eine zielgenaue Ausgleichswirkung des STAF-Ausgleichssystems verunmöglichen, wie beispielsweise die zeitliche Diskrepanz zwischen der Bemessungsperiode der Steuern und deren Abrechnung (definitive Veranlagung).

2.3.4 Weiteres Vorgehen

Wie erwähnt, lässt eine zweijährige Beobachtungszeit keine soliden Aussagen zu. Daher soll im Jahr 2025 – nach Ablauf von zwei weiteren Rechnungsjahren – diese Evaluation komplementiert werden. Diese Ergebnisse und unsere Folgerungen dazu werden wir voraussichtlich anlässlich unserer «Botschaft und Entwurf» zum Finanz- und Lastenausgleich 2026 darlegen.

3. Auswirkungen

Mit dem Vorliegen dieses Wirksamkeitsberichts *zur Kenntnismahme* ergeben sich für den Kanton keine spezifischen personellen oder finanziellen Auswirkungen, welche nicht im IAFP 2024-2027 bereits eingeflossen sind.

Auch für die Gemeinden resultieren mit dieser Vorlage keine unmittelbaren Konsequenzen. Diese ergeben sich erst im Anschluss mit der jährlich in der September-Session des Kantonsrates neu zu beschliessenden Steuerungsgrössen zum FILA respektive mit der Beschlussfassung durch den Kantonsrat zum Beitragsprozentsatz 2024-2027 nach 47^{bis} VGS.

4. Rechtliches

Nach § 148 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996 (BGS 113.111) sind Kantonsratsbeschlüsse, die lediglich auf Kenntnismahme lauten, vom fakultativen Referendum ausgenommen.

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

6. **Beschlussesentwurf**

Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden: Kenntnisnahme Wirksamkeitsbericht 2023

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleich, FILAG EG) vom 30. November 2014¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 20. März 2023 (RRB Nr. 2023/455), beschliesst:

Vom Wirksamkeitsbericht 2023 im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden wird Kenntnis genommen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement
 Amt für Gemeinden (4)
 Finanz- und Lastenausgleichskommission (8; *Versand durch Amt für Gemeinden [WYS]*)
 Finanzdepartement
 Amt für Finanzen
 Kantonale Finanzkontrolle
 Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
 Parlamentscontroller
 Parlamentsdienste
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsstelle, Bolacker 9,
 4564 Obergerlafingen
 BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG, Miriam Frey, Aeschengraben 9, 4051 Basel
 ECOPLAN AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Dr. Michael Marti,
 Monbijoustrasse 14, 3011 Bern

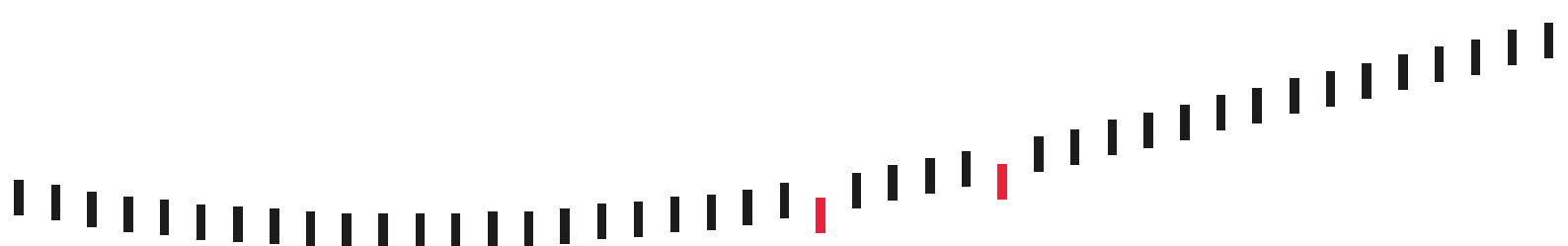
¹⁾ BGS.131.72

Bericht

Finanz- und Lastenausgleich – Wirksamkeitsbericht 2023

Paket 1: Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung

Basel | 23.02.2023



Impressum

Finanz- und Lastenausgleich – Wirksamkeitsbericht 2023

Paket 1: Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung

23.02.2023

Auftraggeber: Kanton Solothurn, Amt für Gemeinden

Autor/in: Miriam Frey (Projektleitung), Michael Lobsiger

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2023 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Inhalt

Zusammenfassung.....	1
1. Auftrag	6
2. Methodik	7
3. Der Finanz- und Lastenausgleich	8
3.1 Instrumente	8
3.2 Ausgleichsvolumen.....	15
3.3 Geber und Empfänger	17
4. Beurteilung der Zielerreichung	18
4.1 Finanzautonomie	18
4.2 Verringerung Disparitäten.....	21
4.3 Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung	27
4.4 Lastenausgleich	30
5. Synthese und Handlungsbedarf	34
A. Anhang	35

Abbildungen

Abbildung 1	Ressourcenausgleich, Jahr 2022	9
Abbildung 2	Geografisch-topografischer Lastenausgleich, Jahr 2022	10
Abbildung 3	Soziodemografischer Lastenausgleich, Jahr 2022	11
Abbildung 4	Finanz- und Lastenausgleich	14
Abbildung 5	Entwicklung Ausgleichsvolumen (ohne befristete Instrumente)	15
Abbildung 6	Simulation	16
Abbildung 7	Entwicklung Ausgleichsvolumen (inkl. befristete Instrumente)	17
Abbildung 8	Entwicklung des Anteils Empfängergemeinden	18
Abbildung 9	Finanzausgleich 2022 / effektive Steuereinnahmen 2018/2019 (exkl. STAF)	19
Abbildung 10	Nettoschuld I (in CHF / Einwohner)	21
Abbildung 11	Wirkung Ressourcenausgleich, Jahr 2022	22
Abbildung 12	Steuerkraft vor und nach Ausgleich, Jahr 2022	23
Abbildung 13	Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Jahr 2022	24
Abbildung 14	Steuerfüsse natürliche Personen	25
Abbildung 15	Steuerfüsse juristische Personen	26
Abbildung 16	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen	27
Abbildung 17	Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich)	29
Abbildung 18	Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Gebern und Empfängern	30
Abbildung 19	Nettoaufwand pro Kopf, Mittelwert der Jahre 2019-2021	31
Abbildung 20	Nettoaufwand pro Kopf nach Bereich, Mittelwert der Jahre 2019-2021	31
Abbildung 21	Zusammenspiel Lastenausgleichsinstrumente, Jahr 2022	32
Abbildung 22	Lastenausgleichsindikatoren, Standardabweichung	33
Abbildung 23	Anteil Gemeinden mit hohen / tiefen Steuerfüssen	36
Abbildung 24	Gemeindesteuerfüsse juristische Personen	36
Abbildung 25	Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Grösse	37
Abbildung 26	Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Gemeindetyp	37
Abbildung 27	Einteilung Gemeinden nach Handlungsräumen, Jahr 2022	38

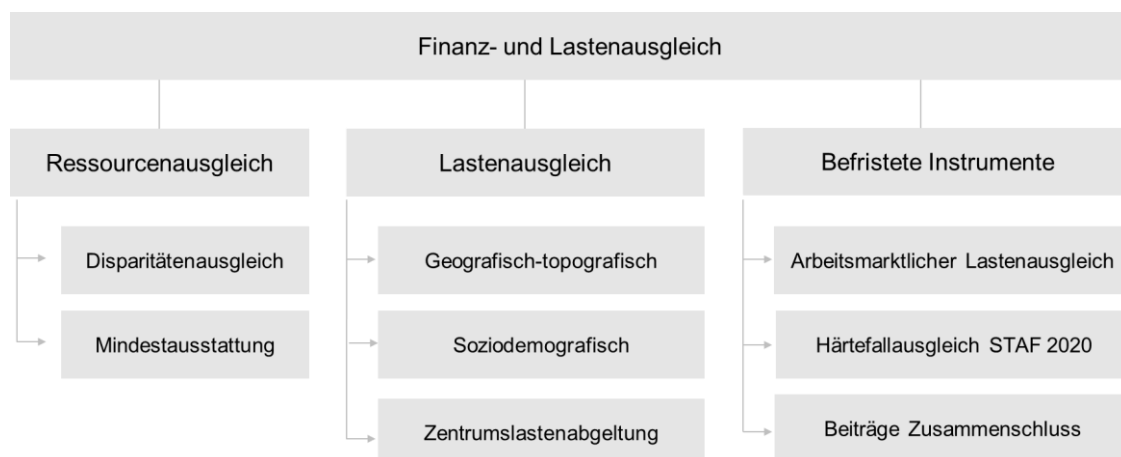
Zusammenfassung

Ziel und Methodik

Der neue innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn trat auf anfangs 2016 in Kraft und wird regelmässig in sog. Wirksamkeitsberichten evaluiert. Der zweite Wirksamkeitsbericht für das Jahr 2023 wird dabei in verschiedene Berichtspakete aufgeteilt. Der vorliegende Bericht beinhaltet die Ergebnisse zu Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs (Paket 1). Methodisch wurden statistische Analysen durchgeführt. Die Bewertung basiert auf den Zielsetzungen des Finanz- und Lastenausgleichs und berücksichtigt die Erkenntnisse der ökonomischen Theorie des Finanzausgleichs.

Finanzausgleich im Kanton Solothurn

Der Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn beinhaltet verschiedene Elemente. Diese sind in der nachfolgenden Darstellung im Überblick aufgeführt.



Anmerkung befristete Instrumente: Der arbeitsmarktkliche Lastenausgleich und der Härtefallausgleich STAF 2020 wurden temporär eingeführt. Die Beiträge Zusammenschluss sind ein dauerhaftes Instrument, das aber für einzelne Gemeinden nur temporär gewährt wird.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich basiert auf der Steuerkraft (Staatssteueraufkommen pro Kopf bei Steuereffuss 100 Prozent) und beinhaltet zwei Instrumente:

- Disparitätenausgleich: Finanzstarke Gemeinden bezahlen 37% ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft in den Finanzausgleich ein. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten diese Beiträge (horizontale Finanzierung).
- Mindestausstattung: Gemeinden, die 91% der durchschnittlichen Steuerkraft noch nicht erreichen, werden auf die Mindestausstattung angehoben. Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton (vertikale Finanzierung).

Im Jahr 2022 gab es 39 Gebergemeinden und 70 Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich (davon 41 mit einer Mindestausstattung). Das Ausgleichsvolumen lag bei 42.9 Mio. CHF (davon 27.7 Mio. CHF Disparitätenausgleich und 15.2 Mio. CHF Mindestausstattung).

Lastenausgleich

Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert und beinhaltet drei Instrumente:

- Geografisch-topografischer Lastenausgleich: Das Instrument entlastet Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten der Weite. Indikatoren sind die Produktivfläche pro Einwohner/in (Bevölkerungsdichte) und die Strassenlänge pro Einwohner/in. Im Jahr 2022 gehörten 44 Gemeinden zu den Empfängern. Das Ausgleichsvolumen lag bei 11 Mio. CHF.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Als Indikatoren des soziodemografischen Lastenausgleichs werden die Ergänzungsleistungsquote und der Ausländeranteil verwendet. Im Jahr 2022 erhielten 39 Empfängergemeinden Beiträge von insgesamt 10 Mio. CHF.
- Zentrumslastenabgeltung: Solothurn, Olten und Grenchen erhalten eine pauschale Abgeltung für ihre Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit (insgesamt 1.15 Mio. CHF / Jahr).

Befristete Instrumente

Ergänzend zu den Elementen des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs gibt es drei Instrumente, welche nur befristet gelten:

- Arbeitsmarktlischer Lastenausgleich: Gemeinden, die aufgrund der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) übermässig belastet sind, werden durch den arbeitsmarktlischen Lastenausgleich unterstützt. Die Berechnung der Beiträge erfolgt anhand von Indikatoren. Das Instrument wird befristet 2020-2027 gewährt und vom Kanton finanziert.
- Befristeter Härtefallausgleich aufgrund der STAF 2020: Der Härtefallausgleich entspricht einem zusätzlichen Ausgleich für Gemeinden, um die Steuerausfälle abzufedern. Er wird von Kanton und Gemeinden finanziert und während 8 Jahren gewährt (2020-2027).
- Weiter gibt es während einiger Jahre für neu fusionierte Gemeinden Beiträge, die durch den Zusammenschluss in Bezug auf den Finanz- und Lastenausgleich schlechter gestellt wurden.

Im Jahr 2022 lag das Ausgleichsvolumen ohne befristete Instrumente bei 65 Mio. CHF. Der Ressourcenausgleich hat in den letzten Jahren abgenommen. Dies liegt an politischen Entscheiden (Reduktion Abschöpfungsquote im Disparitätenausgleich und Mindestausstattungsgrenze) sowie an einer Reduktion der Disparitäten.

Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs

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. In Bezug auf den Finanzausgleich sind folgende Punkte relevant:

- Finanzielle Bedeutung des Finanzausgleichs: Wenn die Ausgleichszahlungen sehr hoch sind, sinkt die Gemeindeautonomie, da die Gemeinden die Beiträge (zu Recht) nicht beeinflussen

können. Im Median über alle Gebergemeinden liegt das Verhältnis zwischen Finanzausgleich und Steuereinnahmen bei -4% (die Gemeinde mit der höchsten Belastung weist einen Wert von -31% auf), im Median über alle Empfänger bei 11%. Dies ist im interkantonalen Vergleich eher moderat und geringer als noch vor 4 Jahren.

- Zweckbindung: Die Finanzausgleichsbeiträge sind nicht zweckgebunden. Die Gemeinden können die Ausgleichszahlungen für eine Erhöhung ihrer Ausgaben, eine Senkung der Steuern oder eine Verringerung der Schulden verwenden. Dadurch wird die Gemeindeautonomie gestärkt.
- Finanzielle Lage: Zur Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden werden verschiedene Kennzahlen betrachtet, insb. Indikatoren zur Verschuldung. In diesen schneiden die Gemeinden im Kanton Solothurn gut ab. Sie konnten ihre Schuldensituation im Vergleich zum ersten Wirksamkeitsbericht dabei noch verbessern.

Verringerung Disparitäten

Die Unterschiede in der *finanziellen Leistungsfähigkeit* werden durch den Ressourcenausgleich deutlich reduziert. Der Mechanismus ist dabei wie folgt:

1. Der Disparitätenausgleich reduziert die Steuerkraft ressourcenstarker Gemeinden (sie leisten Abgaben) und erhöht die Steuerkraft ressourcenschwacher Gemeinde (sie erhalten Ausgleichszahlungen). Finanzstarke und finanzschwache Gemeinden nähern sich an.
2. Die Mindestausstattung erhöht die Steuerkraft der ressourcenschwächsten Gemeinden weiter, indem sie diese auf einen minimalen Wert anhebt (bei den ressourcenstarken Gemeinden ändert sich in diesem Schritt nichts). Die Varianz sinkt dadurch weiter.

Vor dem Ressourcenausgleich lag die Spannweite der Steuerkraft (Max. / Min.) bei 395% im Jahr 2022 (tiefste Steuerkraft: 1773 CHF, höchste Steuerkraft: 7005 CHF). Der Ressourcenausgleich reduziert die Spannweite auf noch 204% (exkl. STAF).

Steuerbelastung: Die Varianz der Gesamtsteuerfüsse natürlicher Personen ist im interkantonalen Vergleich mittel bis hoch. Die Gemeindesteuerfüsse liegen im Median bei 120 und die Spannweite beträgt 215% (Max. / Min.). In den letzten Jahren nahmen hohe Steuerfüsse ab (sowohl bei Geber- als auch Empfängergemeinden des Ressourcenausgleichs). Weiter zeigt sich bei den Empfängergemeinden eine Reduktion der Varianz der Steuerfüsse natürlicher Personen.

Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung

Relevant sind die Anreize resp. Fehlanreize im System und die Frage, ob sich die allfälligen Fehlanreize in der Praxis auch realisieren (Entwicklung der Steuerkraft).

Anreize: In Bezug auf Fehlanreize ist die Grenzabschöpfung entscheidend, also die Frage, um wieviel die Abgabe in den Finanzausgleich bei 1 CHF zusätzlicher Steuerkraft steigt (Geber) resp. um wieviel der Finanzausgleichsbeitrag sinkt (Empfänger). Bei hoher Grenzabschöpfung reduzieren sich die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuerkraft für die Gemeinden – denn jede Erhöhung wird gleich wieder abgeschöpft. Die Situation ist dabei wie folgt:

- Bei den Gebergemeinden entspricht die Grenzabschöpfung 37%. Damit lohnt sich eine Erhöhung der Ressourcen zwar nicht im vollen Ausmass, aber immer noch deutlich. In der Praxis

relevanter ist jedoch die absolute Abschöpfung: Im Durchschnitt über alle Gebergemeinden liegt diese bei 6% der Steuereinnahmen. Der max. Wert beträgt dabei 31%.

- Bei Empfängergerneinden ohne Mindestausstattung wird der Finanzausgleichsbeitrag bei einer Erhöhung der Steuerkraft zwar gekürzt, aber diese lohnt sich ebenfalls immer noch.
- Anders sieht es bei den Empfängergerneinden mit Mindestausstattung aus: Wenn sie innerhalb der Mindestausstattung bleiben, lohnt sich eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation nicht. Entsprechend ist die Mindestausstattung aus Sicht der ökonomischen Theorie kritisch zu betrachten. Allerdings ist sie Teil der politischen Realität. Um die Fehlanreize zu reduzieren, ist die Höhe entscheidend. Auf den ersten Blick erscheint die Mindestausstattung im Kanton Solothurn hoch (91%). Wichtiger ist jedoch, wie viele Gemeinden resp. wie viele Einwohner/innen vom Fehlanreiz betroffen sind. Hier sind die Werte des Kantons Solothurn vergleichbar mit anderen Kantonen oder teils sogar tiefer.

Entwicklung Steuerkraft: Falls sich allfällige Fehlanreize in der Praxis realisieren, würde dies in der Entwicklung der Steuerkraft sichtbar. Dies zeigt sich aktuell jedoch nicht. In den vergangenen Jahren hat sich der Median der Steuerkraft erhöht (sowohl insgesamt als auch bei den Empfängergerneinden). Wichtig ist allerdings, dass die Entwicklung der Steuerkraft z.B. durch Investitionen beeinflusst und ein möglicher negativer Effekt daher erst längerfristig sichtbar wird. Die Entwicklung sollte daher auch künftig beobachtet werden.

Lastenausgleich

Der Lastenausgleich setzt auf der Ausgabenseite an und soll nicht beeinflussbare überdurchschnittliche Aufwände pro Kopf ausgleichen. Vom geografisch-topografischen Lastenausgleich profitieren dabei v.a. ländliche Gemeinden, vom soziodemografischen Lastenausgleich tendenziell urbane Gemeinden. Die beiden Instrumente weisen somit eine hohe Komplementarität auf. Dies kann aus konzeptioneller Sicht kritisiert werden. Denn wenn sich Sonderlasten insgesamt kompensieren, stellen sie in der Gesamtbetrachtung keine Sonderlasten mehr dar. Entsprechend wäre es aus unserer Sicht denkbar, die Sonderlasten insgesamt zu berücksichtigen (anstelle der separaten Betrachtung einzelner Bereiche), was beispielsweise durch eine horizontale Finanzierung erreicht würde. Dazu wäre aber eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig.

In Bezug auf die Dotation des Lastenausgleichs ist zu beachten, dass sich diese im Unterschied zum Ressourcenausgleich nicht automatisch anpasst. In den vergangenen Jahren haben sich etwa die Disparitäten in den Ausgleichsindikatoren erhöht. Die Dotation des Lastenausgleichs wurde ebenfalls (aus anderen Gründen) erhöht und ist somit konsistent mit dieser Entwicklung.

Synthese

Im ersten Wirksamkeitsbericht wurde das Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn in Bezug auf Struktur, Konzeption und Zielerreichung als sehr gut beurteilt. Diese Aussagen gelten unverändert. Dazu kommt die positive Entwicklung in den letzten Jahren: Die finanzielle Lage der Gemeinden ist gut und hat sich in verschiedenen Indikatoren im betrachteten Zeitraum sogar verbessert, der Anteil Gebergemeinden im Ressourcenausgleich ist gestiegen, hohe Steuerfüsse haben abgenommen und insgesamt sind die Disparitäten in Bezug auf die Steuerkraft (Ressourcenseite) kleiner geworden. Vor diesem Hintergrund sind aus unserer Sicht keine grundsätzlichen Anpassungen nötig. Folgende punktuellen Vorschläge könnten u.E. diskutiert werden:

- Steuerungsgrössen: Es ist politisch zu diskutieren, wie die Annäherung der Gemeinden bezüglich Steuerkraft und Steuerbelastung, die mit Einführung des neuen Systems erfolgt ist, zu werten ist. Liegen die dadurch erreichten Disparitäten bereits im erwünschten Rahmen? Oder sind sie noch zu gross? Abhängig davon sind die Steuerungsgrössen festzulegen. Die Ergebnisse zeigen dabei keinen zwingenden Anpassungsbedarf. Allerdings wäre es aus unserer Sicht möglich, die Grenzabschöpfungsquote und die Mindestausstattung etwas zu senken. Damit könnte auch die potenzielle Anreizproblematik in der Mindestausstattung weiter reduziert werden. Wenn gleich sich in der Praxis zumindest aktuell keine unerwünschte Entwicklung zeigt, ist der Fehl-anreiz aus theoretischer Sicht klar vorhanden und kann längerfristig zu Problemen führen. Zu beachten ist, dass durch die Anpassung der Grenzabschöpfungsquote der Anteil der horizontalen Finanzierung weiter sinken würde.
- In Bezug auf den Lastenausgleich könnte wie bereits im ersten Wirksamkeitsbericht erwähnt eine empirische Analyse eine vertiefte Abstützung bringen.
- Da das Ausgleichsvolumen der Lastenausgleichsinstrumente im Unterschied zum Ressourcen-ausgleich in Franken festgelegt wird, ist es auch künftig wichtig, das Ausgleichsvolumen bei substanziellen Änderungen in Bezug auf Teuerung, Disparitäten oder Aufgabenverteilungen zu prüfen und ggf. anzupassen.

1. Auftrag

Der neue innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn trat auf anfangs 2016 in Kraft und wird regelmässig in sog. Wirksamkeitsberichten evaluiert. Der erste Wirksamkeitsbericht wurde im Jahr 2019 durchgeführt.¹ Gem. Gesetz beinhalten die Wirksamkeitsberichte mindestens folgende Bereiche: Finanz- und Lastenausgleichssystem, Volksschule, soziale Sicherheit. Der Wirksamkeitsbericht für das Jahr 2023 wird in folgende Berichtspakete unterteilt:

1. Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs
2. Kostenentwicklung in den Bereichen Soziale Sicherheit und Bildung

Der vorliegende Bericht beinhaltet die Ergebnisse zu Paket 1. In diesem sollen folgende Fragen analysiert werden:

- Stärkt der Finanz- und Lastenausgleich die kommunale Finanzautonomie?
- Inwieweit verringert er die Unterschiede bezüglich Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung?
- Erfüllen die Ausgleichsinstrumente ihre Funktion gem. Gesetz?
- Welche Handlungsempfehlungen leiten sich aus der Analyse ab?

Der vorliegende Bericht orientiert sich in Bezug auf Struktur und Inhalt an den betreffenden Kapiteln im Wirksamkeitsbericht aus dem Jahr 2019: Nach einer kurzen Darstellung der Methodik (Kapitel 2) wird die Konzeption des Finanz- und Lastenausgleichs diskutiert (Kapitel 3) und die Zielerreichung analysiert (Kapitel 4). Der Bericht schliesst mit einer Synthese und den daraus resultierenden Empfehlungen (Kapitel 5).

¹ Vgl. Frey, M. und Lobsiger, M. (2019): Wirksamkeitsbericht 2019. Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn, Studie i.A. des Kantons Solothurn, Schlussbericht, 5. März 2019.

2. Methodik

Methodisch wurden zur Beantwortung der Fragestellungen in erster Linie statistische Analysen durchgeführt. Die Datenauswertungen beziehen sich dabei auf die aktuelle Situation² und beinhalten zeitliche Vergleiche zur Einordnung. Punktuell werden die Ergebnisse mittels eines Vergleichs zu den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und zur NFA auf Ebene Bund eingebettet. Die Bewertung basiert dabei auf den Zielsetzungen des Finanz- und Lastenausgleichs und berücksichtigt die Erkenntnisse der ökonomischen Theorie des Finanzausgleichs.

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

Vertretung Gemeinden:³

- Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
- David Baumgartner, Finanzverwalter EG Stadt Grenchen
- Urs Tanner, Finanzverwalter EG Stadt Olten

Vertretung Kanton:

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

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

² Für die aktuelle Situation wird i.d.R. das letzte definitiv verfügte Jahr aufgeführt (Jahr 2022).

³ Vertreter Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG

3. Der Finanz- und Lastenausgleich

3.1 Instrumente

Der Finanz- und Lastenausgleich beinhaltet verschiedene Instrumente: Der Ressourcenausgleich verringert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Drei Ausgleichsgefässe auf der Lastenseite leisten Abgeltungen an Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten besonders belastet sind. Weiter wurden befristete Instrumente geschaffen, die zur Abfederung der Steuerausfälle im Rahmen der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) dienen.

Für die Berechnung der Beiträge und Abgaben im Finanz- und Lastenausgleich werden jeweils die Durchschnittswerte aus zwei Basisjahren verwendet. Diese entsprechen den Jahren 3 und 4 vor dem Ausgleichsjahr (z.B. werden für das Ausgleichsjahr 2023 die Jahre 2019 und 2020 berücksichtigt). Die Beiträge des Finanz- und Lastenausgleichs sind nicht zweckgebunden.

3.1.1 Ressourcenausgleich

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

Der Ressourcenausgleich wird von finanzstarken Gemeinden und dem Kanton finanziert. Instrumente sind der Disparitätenausgleich und die Mindestausstattung.

Disparitätenausgleich

Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft bezahlen 37%⁴ der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und der durchschnittlichen Steuerkraft⁵ in den Ressourcenausgleich ein. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten diese Beiträge (horizontale Finanzierung).

Beispiel

Beispiel mit zwei Gemeinden, die gleich gross sind: Die durchschnittliche Steuerkraft liegt bei 2000 CHF. Gemeinde A weist eine Steuerkraft von 3000 CHF auf. Ihre Differenz zum Durchschnitt beträgt somit 1000 CHF (= 3000-2000 CHF). Davon bezahlt sie 37%, d.h. 370 CHF pro Einwohner/in ein. Gemeinde B hat eine Steuerkraft von 1000 CHF und erhält durch den Disparitätenausgleich 370 CHF pro Einwohner/in. Sie hat neu eine Steuerkraft von 1370 CHF.

⁴ Gemäss Gesetz: Bandbreite 30% bis 50%. Der Kantonsrat legt den Anteil jährlich fest.

⁵ Durchschnittliche Steuerkraft = Steueraufkommen aller Gemeinden / alle Einwohner/innen

Mindestausstattung

In einem zweiten Schritt werden alle Gemeinden, die aktuell 91%⁶ der durchschnittlichen Steuerkraft noch nicht erreichen, darauf angehoben. Diese Mindestausstattung wird vom Kanton finanziert (vertikale Finanzierung).

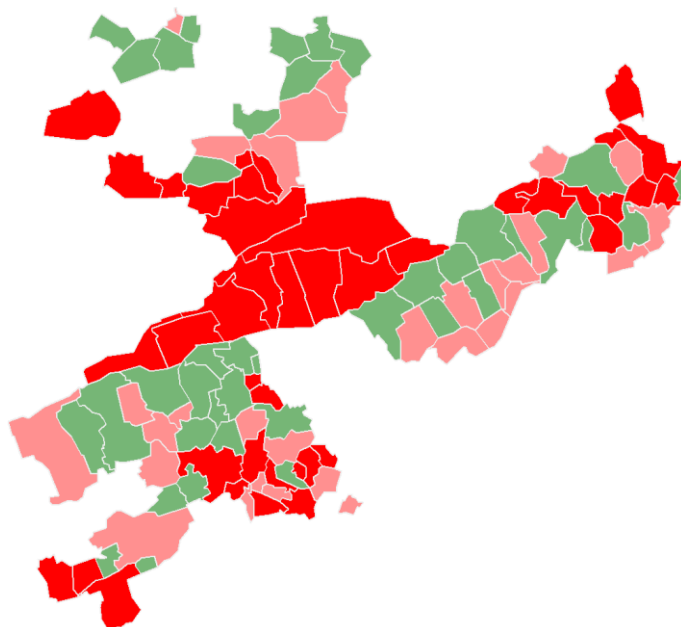
Beispiel

Beispiel von oben: Gemeinde B erreicht mit dem Ausgleich über den Disparitätenausgleich 68.5% der durchschnittlichen Steuerkraft (1370 / 2000 CHF), d.h. sie ist unter der Grenze der Mindestausstattung. Um die Gemeinde auf 91% anzuheben (1820 CHF), bezahlt der Kanton einen Beitrag von 450 CHF pro Einwohner/in (=1820-1370 CHF).

Ressourcenausgleich im Jahr 2022

Im Jahr 2022 gab es 39 Gebergemeinden und 70 Empfängergemeinden (davon 41 mit einer Mindestausstattung).⁷ Das Ausgleichsvolumen lag bei 42.9 Mio. CHF (davon 27.7 Mio. CHF Disparitätenausgleich und 15.2 Mio. CHF Mindestausstattung). Anmerkung: Es wird die Gemeindestruktur dargestellt, die im Berechnungsjahr gilt (nicht: Ausgleichsjahr).

Abbildung 1 Ressourcenausgleich, Jahr 2022



Grün markiert: Gebergemeinden, hellrot markiert: Empfängergemeinden ohne Mindestausstattung, dunkelrot markiert: Empfängergemeinden mit Mindestausstattung.

⁶ Gemäss Gesetz: Bandbreite 80% bis 100%. Der Kantonsrat legt den Anteil jährlich fest.

⁷ Anmerkung: Vier Jahre zuvor waren es 30 Gebergemeinden und 79 Empfängergemeinden (vgl. zur Entwicklung die nachfolgenden Abschnitte).

3.1.2 Lastenausgleich

Der Lastenausgleich beinhaltet drei Instrumente. Beiträge aus dem Lastenausgleich werden vom Kanton finanziert. Das Ausgleichsvolumen wird jährlich vom Kantonsrat festgelegt.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich

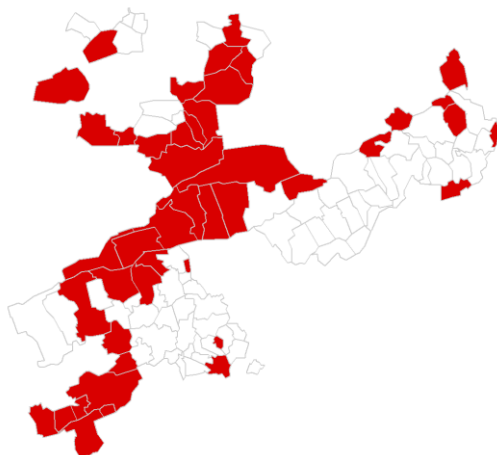
Der geografisch-topografische Lastenausgleich entlastet Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten der Weite. Als Indikatoren werden die Produktivfläche pro Einwohner/in (Bevölkerungsdichte) und die Strassenlänge pro Einwohner/in verwendet. Gemeinden, welche bezüglich dieser Indikatoren bei 150% des Medians⁸ oder höher liegen, erhalten proportional zur Höhe der Abweichung einen Beitrag (allerdings begrenzt auf 250% des Medians). Die Berechnung der beiden Indikatoren erfolgt differenziert. Die beiden Ausgleichsgefässe weisen dieselbe Dotation auf.

Beispiel

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

Im Jahr 2022 gab es 44 Empfängergemeinden. Das Ausgleichsvolumen lag bei 11 Mio. CHF.

Abbildung 2 Geografisch-topografischer Lastenausgleich, Jahr 2022



Rot markiert: Empfängergemeinden. Quelle: Daten AGEM.

⁸ Median = die Hälfte der Gemeinden liegt darüber, die andere Hälfte darunter. Der Grenzwert wird jährlich festgelegt.

Soziodemografischer Lastenausgleich

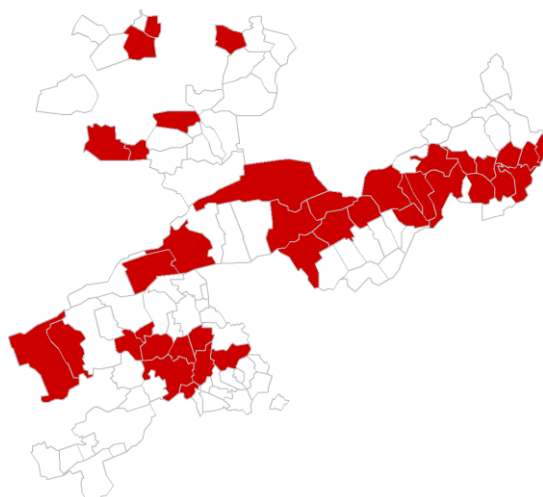
Als Indikatoren des soziodemografischen Lastenausgleichs werden die Ergänzungsleistungsquote und der Ausländeranteil⁹ verwendet. Gemeinden, welche bezüglich dieser Indikatoren bei 160% des Medians oder höher liegen, erhalten proportional zur Höhe der Abweichung einen Beitrag. Die Indikatoren werden dabei mit dem Jugendkoeffizienten (Anteil der unter 20-Jährigen) gewichtet. Der Beitrag wird nach den beiden Indikatoren differenziert. Die beiden Gefässe sind gleich dotiert.

Beispiel

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

Im Jahr 2022 gab es 39 Empfängergemeinden. Das Ausgleichsvolumen lag bei 10 Mio. CHF.

Abbildung 3 Soziodemografischer Lastenausgleich, Jahr 2022



Rot markiert: Empfängergemeinden. Quelle: Daten AGEM.

⁹ Dabei werden deutschsprachige Nachbarländer nicht berücksichtigt.

Anmerkung: In Bezug auf den soziodemografischen Lastenausgleich ist zu beachten, dass die Sozialhilfekosten über pro-Kopf-Beiträge aller Gemeinden finanziert werden (Lastenausgleich Sozialhilfe). Dies erfolgt ausserhalb des Finanz- und Lastenausgleichssystems und wird daher nachfolgend nicht vertieft.

Zentrumslastenabgeltung

Solothurn, Olten und Grenchen erhalten eine pauschale Abgeltung für ihre Zentrumsleistungen im Bereich Kultur und Freizeit. Insgesamt wird pro Jahr ein Beitragsvolumen von 1.15 Mio. CHF geleistet. Die Anteile lagen im Ausgleichsjahr 2022 bei 54.46% (Solothurn), 36.42% (Olten) resp. 9.12% (Grenchen).¹⁰

3.1.3 Befristete Instrumente

Befristeter arbeitsmarktlicher Lastenausgleich¹¹

Gemeinden, die aufgrund der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) übermässig belastet sind, werden durch den arbeitsmarktlichen Lastenausgleich unterstützt. Die Berechnung der Beiträge erfolgt anhand von Indikatoren. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Anzahl Arbeitsplätze aus bestimmten Wirtschaftszweigen¹² pro Einwohner/in resp. einer überdurchschnittlichen Anzahl juristischer Personen¹³ pro Einwohner/in erhalten Beiträge. Gemeinden, die bezüglich dieser Indikatoren bei 125% des Medians oder höher liegen, erhalten proportional zur Höhe der Abweichung einen Beitrag (allerdings begrenzt auf 200% des Medians bei den juristischen Personen resp. 300% des Medians bei den Arbeitsplätzen aus bestimmten Branchen). Das Instrument wird während 8 Jahren angewendet (2020-2027). Der arbeitsmarktliche Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert. Die Dotation wird dabei jährlich vom Kantonsrat bestimmt.

Im Jahr 2022 gab es 56 Empfängergemeinden. Das Ausgleichsvolumen lag bei 21 Mio. CHF. Vom Instrument profitieren tendenziell eher ressourcenstärkere Gemeinden. Von den 39 Gebergemeinden des Ressourcenausgleichs erhielten 23 Beiträge aus dem arbeitsmarktlichen Lastenausgleich.

Befristeter Härtefallausgleich aufgrund der STAF 2020¹¹

Der Härtefallausgleich entspricht einem zusätzlichen Ausgleich für Gemeinden, um die Steuerausfälle aufgrund der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung abzufedern. Der Härtefallausgleich wird von Kanton und Gemeinden finanziert. Die Beiträge werden anhand der Härtefallbilanz einmalig berechnet und während 8 Jahren gewährt (2020-2027). In der Härtefallbilanz wird für jede Gemeinde von den bereinigten Steuerausfällen¹⁴ der Beitrag aus dem ar-

¹⁰ Die Prozentanteile der Städte werden durch den Kantonsrat jährlich bestimmt.

¹¹ Vgl. §§ 38-41 FILAG EG (BGS 131.73).

¹² Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, sonstige Industrie sowie Handel, Verkehr und Lagerei

¹³ Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften

¹⁴ Die bereinigten Steuerausfälle entsprechen den prognostizierten Steuerausfällen abzüglich eines Pauschalabschlags, der bei übermässigen Wirkungen für einzelne Gemeinden erhöht oder gekürzt werden kann.

beitsmarktlichen Lastenausgleich des ersten Ausgleichsjahres abgezogen. Die Differenz entspricht der Restbelastung resp. Entlastung pro Gemeinde und Jahr. Die Restbelastung wird bis zu einem bestimmten Zielwert reduziert (je nach Jahr 3%-5%).

Im Jahr 2022 gab es 25 Empfängergemeinden und 11 Gebergemeinden. Das Ausgleichsvolumen lag bei 7 Mio. CHF.

Besondere Beiträge bei Zusammenschlüssen (Besitzstand)

Weiter gibt es während einiger Jahre für neu fusionierte Gemeinden Beiträge, die durch den Zusammenschluss in Bezug auf den Finanz- und Lastenausgleich schlechter gestellt wurden.

Steuerungsgrössen

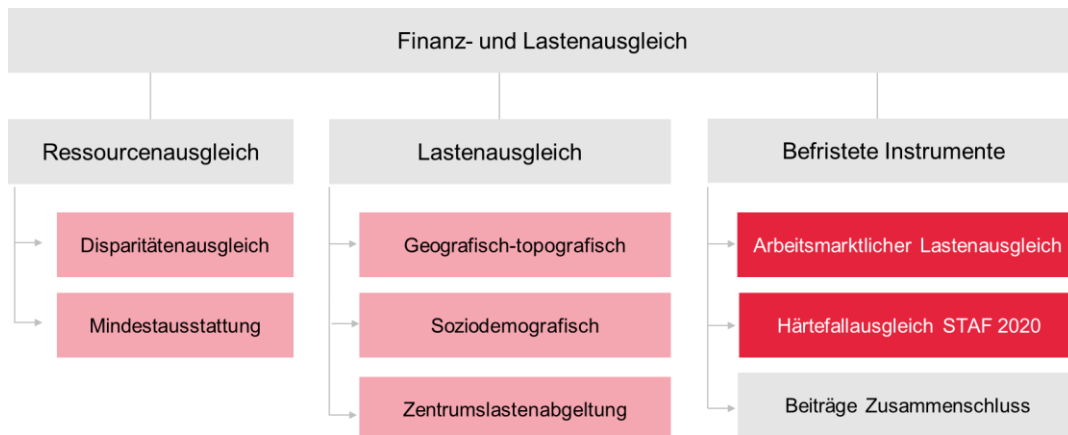
Der Finanz- und Lastenausgleich beinhaltet verschiedenen Parameter, die im Sinne von Steuerungsgrössen jährlich vom Kantonsrat festgelegt werden können. Dazu zählen:

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

3.1.4 Entwicklung

Nachfolgend ist der Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn schematisch dargestellt. In der grundsätzlichen Struktur ist das Finanzausgleichssystem gleich wie bei der Einführung des Systems. Allerdings wurden Steuerungsgrössen verändert (rot markiert) und es kamen neue Instrumente dazu (dunkelrot markiert).

Abbildung 4 Finanz- und Lastenausgleich



Anmerkung befristete Instrumente: Der «Arbeitsmarktkliche Lastenausgleich» und der «Härtefallausgleich STAF 2020» sind nur temporär eingeführt. Die «Beiträge Zusammenschluss» sind ein dauerhaftes Instrument, das aber für einzelne Gemeinden nur temporär gewährt wird.

Instrumente:

- Neu eingeführt wurden im Jahr 2020 die bis 2027 befristeten Instrumente in Zusammenhang mit der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (befristeter arbeitsmarktklicher Lastenausgleich, befristeter Härtefallausgleich aufgrund der STAF 2020).
- Anmerkung: Demgegenüber nicht mehr gewährt wird der Härtefallausgleich in Zusammenhang mit dem Systemwechsel, der während vier Jahren nach Inkrafttreten des neuen Finanz- und Lastenausgleichssystems ausbezahlt wurde. Dieser erhöhte die Beiträge und Abgaben stufenweise, so dass sie erst ab dem Ausgleichsjahr 2020 den berechneten Werten entsprochen haben. Davon betroffen waren 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.

Steuerungsgrössen:

- Die Abschöpfungsgrenze des Disparitätenausgleichs und der Mindestausstattung wurde nach dem letzten Wirksamkeitsbericht reduziert (von 40% auf 37% resp. von 92% auf 91%).
- Die Dotation des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs wurde im Jahr 2022 erhöht (um je 1 Mio. CHF).
- Die Zentrumsabgeltung wurde basierend auf der aktualisierten Nutzeranalyse der FHNW¹⁵ geändert (neu wird zudem 50'000 CHF als Sockelbeitrag gewährt).
- Die Parameter der weiteren Instrumente wurden demgegenüber im betrachteten Zeitrahmen nicht resp. kaum angepasst. Im Anhang findet sich eine Übersicht zur Entwicklung der Steuerungsgrössen in jedem Jahr.

¹⁵ Vgl. Greiwe, S., Strebel F. (2020): Bericht / Management Summary: Überprüfung Zentrumslastenabgeltung ZLA. «Auftrag zur Erhebung der Nutzerzahlen sowie Berechnung des Spillovers der Städte Grenchen, Olten und Solothurn im Bereich «Kultur, Sport und Freizeit».

Empfehlungen aus Wirksamkeitsbericht 2019

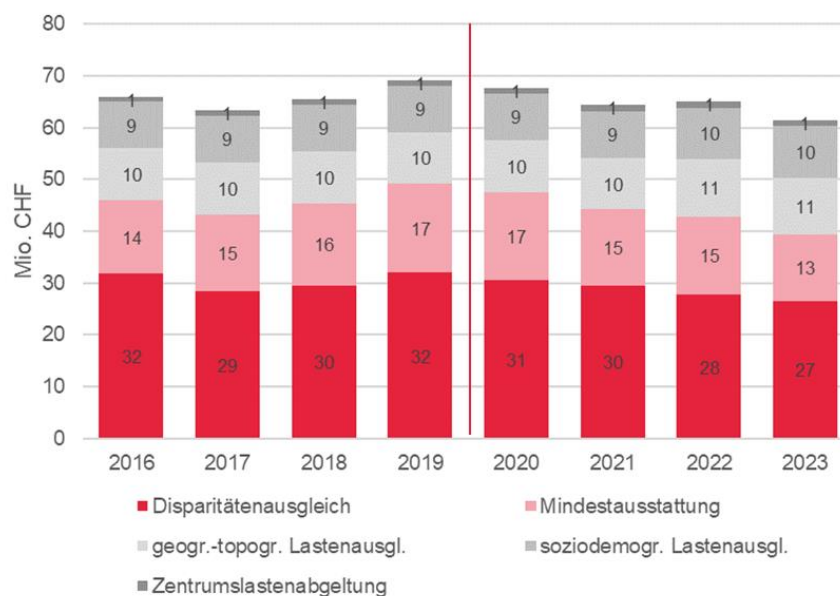
Im Wirksamkeitsbericht aus dem Jahr 2019 wurde das Finanz- und Lastenausgleichssystem als sehr gut beurteilt. Punktuelle Optimierungsmöglichkeiten wurden in folgenden Punkten gesehen:

- Eine angemessene Reduktion der Grenzabschöpfungsquote und der Mindestausstattung.
Diese Empfehlung wurde umgesetzt (Reduktion der Grenzabschöpfung von 40% auf 37% resp. der Mindestausstattung von 92% auf 91%).
- Punktuelle Ergänzung der Auswertungen zur jährlichen Festlegung der Steuerungsgrössen.
Diese Empfehlung wurde umgesetzt.
- Vertiefte statistische Analyse zur Höhe der Sonderlasten und den Kostentreibern.
Auf die Umsetzung dieser Empfehlung wurde verzichtet.

3.2 Ausgleichsvolumen

Im aktuellen Jahr liegt das Ausgleichsvolumen ohne befristete Instrumente bei 61 Mio. CHF, im Jahr 2022 waren es 65 Mio. CHF und im Jahr 2020 noch knapp 68 Mio. CHF.

Abbildung 5 Entwicklung Ausgleichsvolumen (ohne befristete Instrumente)



Quelle: Daten AGEM. Ohne befristete Instrumente.

Die Entwicklung lässt sich primär durch eine Reduktion des Ausgleichsvolumens beim Ressourcenausgleich erklären. Dies liegt einerseits an politischen Entscheiden (Reduktion der Abschöpfungsquote im Disparitätenausgleich und der Mindestausstattungsgrenze), aber auch an einer Veränderung der Disparitäten (vgl. dazu den nachfolgenden Einschub). Gegenläufig wirkt der

Lastenausgleich, dessen Dotation erhöht wurde. Insgesamt zeigt sich in der aktuellen 4-Jahresperiode im Vergleich zur vorigen eine leichte Abnahme des Ausgleichsvolumens (Vergleich der jeweiligen Mittelwerte: Reduktion um 2% resp. bei einer Pro Kopf-Betrachtung Reduktion um 6%, ohne befristete Instrumente).

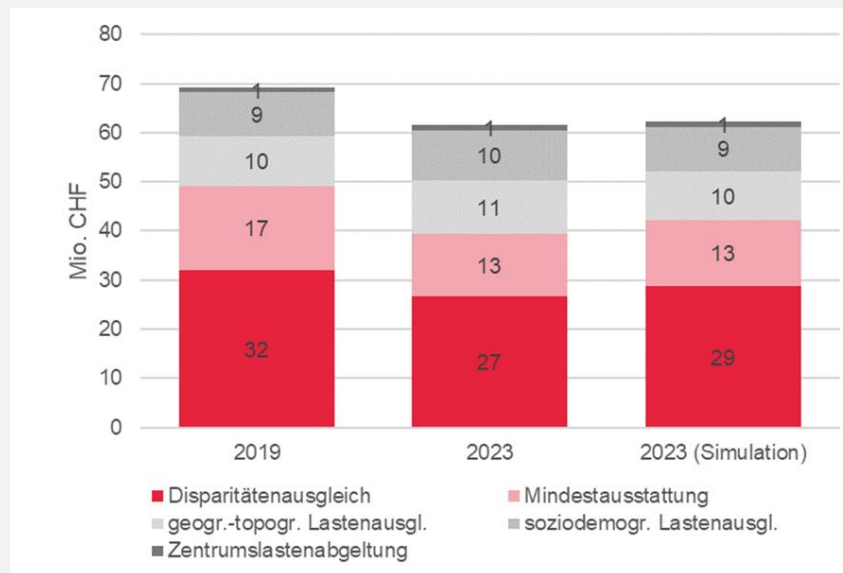
Mit dieser Entwicklung zusammen hängt der Anteil der horizontalen Finanzierung (d.h. der Abgaben und Beiträge unter den Gemeinden selbst), der substanziell gesunken ist (Jahr 2022: 43%, Jahr 2016: 48%). Dies erklärt sich dadurch, dass die Bedeutung des Ressourcenausgleichs (der z.T. horizontal finanziert wird) abgenommen hat.

Einschub: Simulation

Um zu differenzieren, welcher Teil der Entwicklung sich durch politische Entscheide erklären lässt und welcher Teil auf eine Veränderung der Disparitäten zurückzuführen ist, führen wir eine Simulation durch. D.h. wir stellen die Frage, welche Ausgleichsbeiträge im Jahr 2023 bezahlt würden, wenn die Steuerungsgrössen aus dem Jahr 2019 immer noch gelten würden. Die Antwort ist, dass der Ressourcenausgleich auch dann substanziell gesunken wäre. Dies bedeutet, dass sich die Disparitäten im betrachteten Zeitraum reduziert haben.

Anmerkung: Ein tieferer Ressourcenausgleich könnte auch durch einen geringen Mittelwert zustande kommen (d.h. die durchschnittliche Steuerkraft sinkt, nicht aber zwingend die Varianz). Dies ist aber im betrachteten Zeitrahmen nicht der Fall. Die durchschnittliche Steuerkraft stieg.

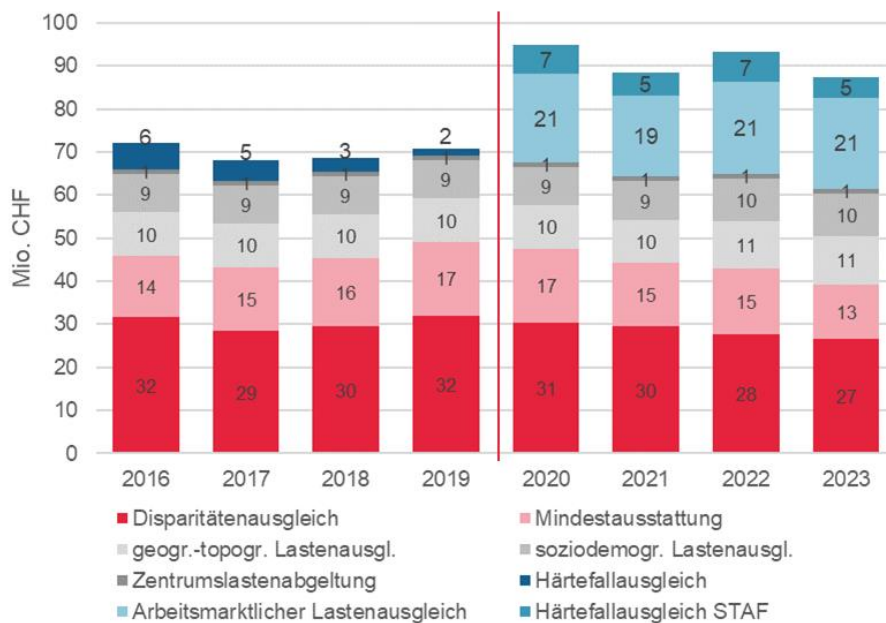
Abbildung 6 Simulation



Quelle: Daten AGEM. Ohne befristete Instrumente.

Betrachten wir nun die Entwicklung mit den befristeten Instrumenten, verändert sich das Bild. Es zeigt sich eine Zunahme des Ausgleichsvolumens aufgrund der STAF Instrumente. Im Vergleich der Mittelwerte 2016-2019 zu 2020-2023 resultiert eine Erhöhung von 30% (pro Kopf sind es 26%).

Abbildung 7 Entwicklung Ausgleichsvolumen (inkl. befristete Instrumente)



Quelle: Daten AGEM.

3.3 Geber und Empfänger

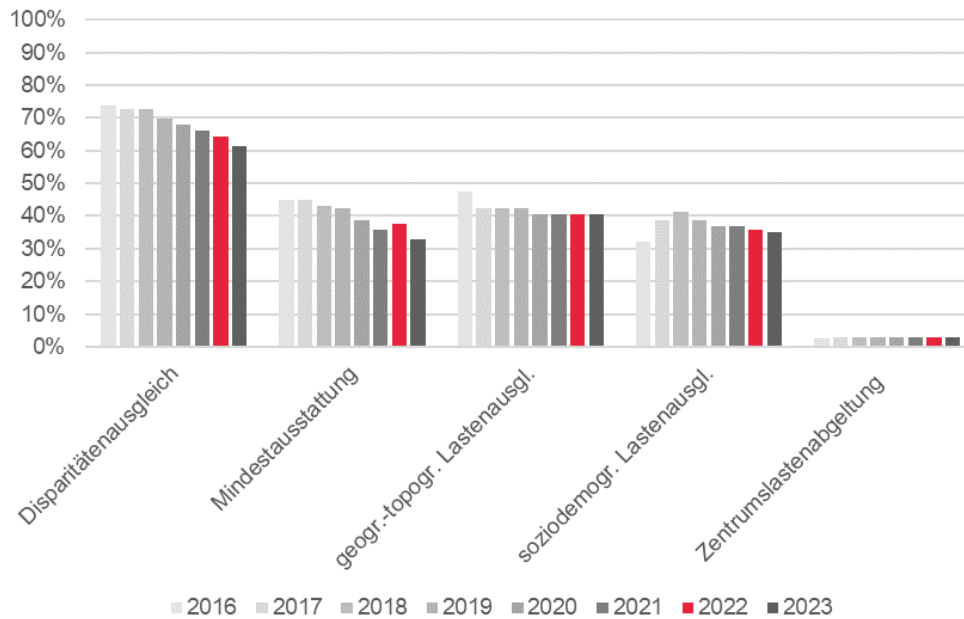
Der Anteil der Empfängergemeinden lag im Jahr 2022 bei insgesamt 72%. Beim Disparitätenausgleich waren es 64% (im aktuellen Jahr sind es noch 61%). Dies ist im interkantonalen Vergleich wenig. So liegt der Anteil in den Vergleichskantonen und der NFA auf Ebene Bund höher.

Anteil Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich (aktuelles Jahr, im Kanton BE: Jahr 2022):

- Kanton SO: 61%
- Kanton LU: 65%
- Kanton AG: 70%
- Kanton BE: 81%
- NFA Bundesebene: 69%

Dabei zeigt sich in allen Instrumenten eine tendenziell sinkende Anzahl Empfängergemeinden (Ausnahme: Zentrumslastenabgeltung).

Abbildung 8 Entwicklung des Anteils Empfängergemeinden



Quelle: Daten AGEM. Ohne befristete Instrumente.

4. Beurteilung der Zielerreichung

Gemäss § 2 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes weist der Finanz- und Lastenausgleich verschiedene Zielsetzungen auf. Der Finanz- und Lastenausgleich soll:

- 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 soziodemografischen Bedingungen ausgleichen

Im vorliegenden Kapitel wird überprüft, inwieweit diese Zielsetzungen durch das aktuelle Finanzausgleichssystem erreicht werden können.

4.1 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.

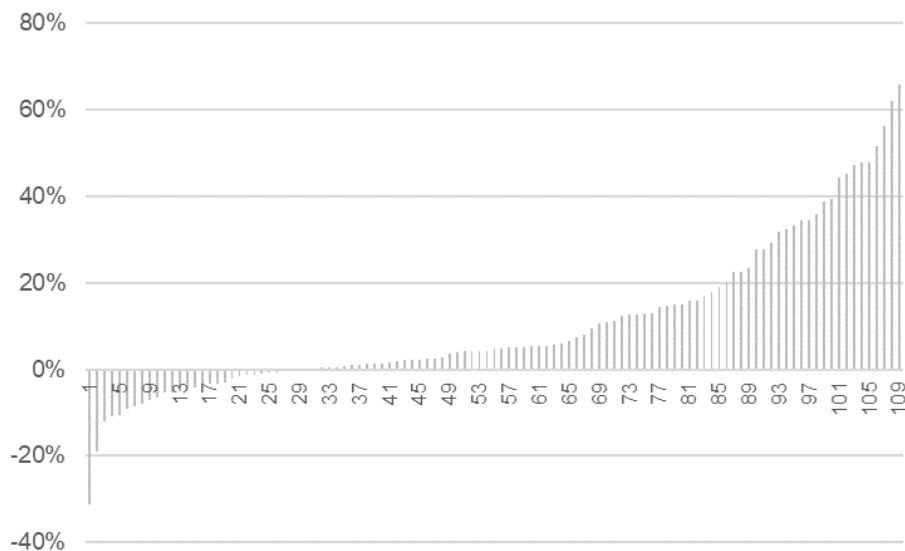
Bedeutung Finanzausgleich

In Bezug auf den Finanzausgleich ist insbesondere die finanzielle Bedeutung relevant: Wenn für Geber- oder Empfängergemeinden die Ausgleichszahlungen sehr hoch sind, sinkt ihre Autonomie, da sie diese Beiträge (zu Recht) nicht beeinflussen können. Da wir das grundsätzliche System beurteilen möchten (ohne Sondereffekte) nehmen wir die Analyse für den Finanz- und Lastenausgleich ohne die befristeten Instrumente vor (Instrumente STAF, Beiträge Zusammenschluss).

Die Finanzausgleichszahlungen lagen im Jahr 2022 bei ca. 65 Mio. CHF (ohne befristete Instrumente), die Steuereinnahmen bei jährlich rund 937 Mio. CHF. Für einzelne Gemeinden weist der Finanzausgleich jedoch einen grösseren Stellenwert auf. So beträgt das Verhältnis zwischen Finanzausgleich und Steuereinnahmen max. 66%, d.h. etwa 40% der gesamten Einnahmen dieser Gemeinde resultieren aus dem Finanz- und Lastenausgleich.¹⁶

Diese hohe Bedeutung hat der Finanzausgleich allerdings zumeist nicht: Im Median über alle Gebergemeinden liegt das Verhältnis bei -4% (die Gemeinde Feldbrunnen mit der höchsten Belastung weist einen Wert von -31% auf, eine höhere Belastung als -10% haben insgesamt 5 Gemeinden), im Median über alle Empfänger bei 11% (die 4 Gemeinden mit einem Wert über 50% sind Herbertswil, Beinwil, Bärschwil, Aedermannsdorf). Dies ist im interkantonalen Vergleich eher moderat. Zudem sind die Werte geringer als noch vor 4 Jahren. Während aktuell bspw. 4 Gemeinden über einem Wert von 50% liegen, waren es im letzten Wirksamkeitsbericht noch 10 Gemeinden. Bei den Gebergemeinden trägt aktuell eine Gemeinde mehr als 20% bei, vor 4 Jahren waren es noch 3 Gemeinden.

Abbildung 9 Finanzausgleich 2022 / effektive Steuereinnahmen 2018/2019 (exkl. STAF)



Quelle: Daten AGEM. Ohne befristete Instrumente.

¹⁶ Das Verhältnis wird wie folgt berechnet: $\text{Finanzausgleich} / \text{Steuereinnahmen} = 66\%$. Dies entspricht folgendem Anteil: $\text{Finanzausgleich} / (\text{Steuereinnahmen} + \text{Finanzausgleich}) = 40\%$.

Zweckbindung Finanzausgleich

Die Beiträge des Finanzausgleichs sind nicht zweckgebunden. Die Gemeinden sind frei, die Ausgleichszahlungen für eine Erhöhung ihrer Ausgaben, eine Senkung der Steuern oder eine Verringerung der Schulden zu verwenden. Indem Mittel zweckfrei zur Verfügung gestellt werden, wird die Gemeindeautonomie gestärkt.

Finanzielle Lage

Im Ergebnis der Finanzautonomie stellt sich die Frage nach der finanziellen Lage der Gemeinden. Wie ist diese zu beurteilen? Dafür werden typischerweise verschiedene Kennzahlen betrachtet, insb. Indikatoren zur Verschuldung von Gemeinden.¹⁷ Dabei ist zu beachten, dass die Kennzahlen die finanzielle Lage der Einwohnergemeinden abbilden. Interkommunale Kooperationen (z.B. Zweckverbände im Bereich Bildung) sind in den auf die Bilanz bezogenen Kennzahlen nicht berücksichtigt.¹⁸ Dargestellt für die aktuelle Situation sind jeweils die Werte im Jahr 2021 (aktuellstes verfügbares Jahr).

Nettoschuld I (in CHF / Einwohner)

Zur Beurteilung der Verschuldung bzw. des Vermögens von Gemeinden wird die Nettoschuld pro Kopf betrachtet.¹⁹

Eine Nettoschuld bis 1000 CHF ist gering, bis 2500 CHF mittel, bis 5000 CHF hoch, über 5000 CHF sehr hoch.²⁰ Negative Werte entsprechen einem Nettovermögen der Gemeinden.

Es zeigt sich, dass 60% der Gemeinden ein Nettovermögen haben, 16% eine geringe Nettoschuld, 19% eine mittlere und 5% eine hohe (eine sehr hohe Nettoschuld weist keine auf). Im Vergleich zum Jahr 2016 stellt dies eine Verbesserung dar (wobei die finanzielle Lage auch da bereits gut war). Damals wiesen 43% ein Nettovermögen auf.

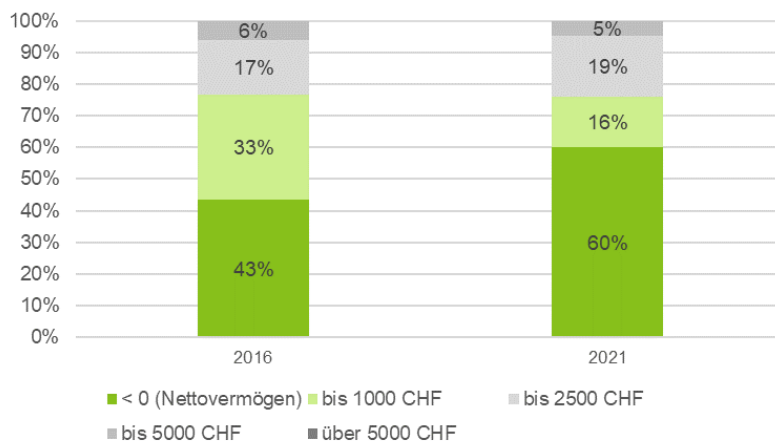
¹⁷ Der Kanton Solothurn weist 13 verschiedene Kennzahlen zur finanziellen Lage der Gemeinden aus. Vgl. <https://gefin.so.ch> Nachfolgend werden ausgewählte Indikatoren aufgeführt.

¹⁸ Diese können z.T. selbstständig Schulden machen.

¹⁹ Nettoschuld I: Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen geteilt durch Anzahl Einwohner/innen.

²⁰ Vgl. für die Bewertung jeweils Handbuchordner (HBO) HRM2 Rechnungslegung und Finanzhaushalt der solothurnischen Gemeinden, Fachkapitel 16 «Finanzielle Steuerung». Anmerkung: Gemeinden mit einer Verschuldung pro Kopf über 5000 CHF sind auf der «Watchlist» des Kantons. Für diese Gemeinden erfolgt eine Unterstützung, ggf. kann auch ein Verfahren eingeleitet werden.

Abbildung 10 Nettoschuld I (in CHF / Einwohner)



Quelle: Daten AGEM.

Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient setzt die Nettoschuld ins Verhältnis zum Steuerertrag (Steuerbezug von 100%). Werte von unter 100% sind als gut zu beurteilen (die Nettoschuld könnte dann durch Steuererträge in 1 Jahr abgebaut werden). Von den 42 Gemeinden mit Verschuldung liegen 36 unter 100%. Darüber sind 6 Gemeinden. Im Jahr 2016 waren es noch 12 Gemeinden.

Eigenkapitaldeckungsgrad

Der Eigenkapitaldeckungsgrad gibt den Bilanzüberschuss respektive -fehlbetrag in % des laufenden Aufwands an (frei verfügbare Reserven). Werte ab 15% bis 60% gelten als gut (abhängig von der Grösse der Gemeinde). Aktuell erfüllen 69 Gemeinden dies, im Jahr 2016 waren es erst 34 Gemeinden.

4.2 Verringerung Disparitäten

Finanzielle Leistungsfähigkeit

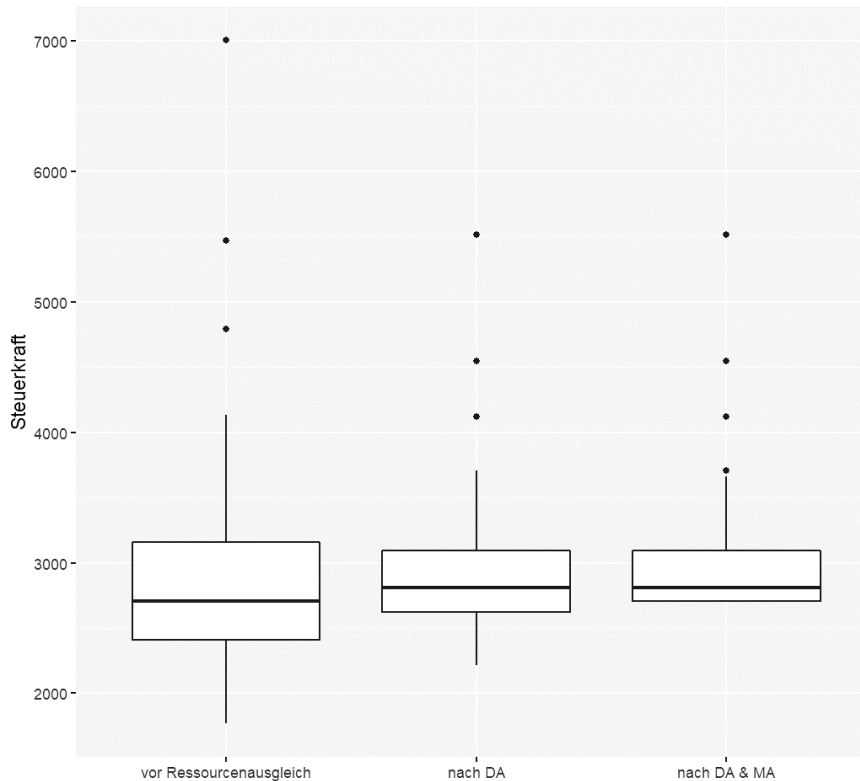
Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit werden durch den Ressourcenausgleich deutlich reduziert. Der Mechanismus ist dabei wie folgt:

1. Der Disparitätenausgleich reduziert die Steuerkraft ressourcenstarker Gemeinden (sie leisten Abgaben) und erhöht die Steuerkraft ressourcenschwacher Gemeinde (sie erhalten Ausgleichszahlungen). Finanzstarke und finanzschwache Gemeinden nähern sich an.
2. Die Mindestausstattung erhöht die Steuerkraft der ressourcenschwächsten Gemeinden weiter, indem sie diese auf einen minimalen Wert anhebt (bei den ressourcenstarken Gemeinden ändert sich in diesem Schritt nichts). Die Varianz sinkt dadurch weiter.

Diesen Mechanismus wird in der nachfolgenden Abbildung mit sog. Box Plots dargestellt. Diese stellen die Verteilung eines Werts dar und sind wie folgt zu interpretieren. 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. Whisker²¹) und je mehr Ausreisser (markiert durch die Punkte), desto stärker streuen die Daten. In der Box ist der Median eingezeichnet (= die Hälfte aller Gemeinden hat eine höhere Steuerkraft, die Hälfte hat eine tiefere Steuerkraft).

Abbildung 11 Wirkung Ressourcenausgleich, Jahr 2022



Quelle: Daten AGEM. DA: Disparitätenausgleich. MA: Mindestausstattung.

Was die verschiedenen Instrumente für die einzelne Gemeinde bedeuten, ist in nachfolgender Abbildung dargestellt (Reihenfolge der Gemeinden nach ihrer Steuerkraft). Vor dem Ressourcenausgleich lag die Steuerkraft der Gemeinde mit dem tiefsten Wert bei 1773 CHF, nach dem Ausgleich sind es 2709 CHF (= Mindestausstattung). Bei der Gemeinde mit der höchsten Steuerkraft liegt der Wert vor Ausgleich bei 7005 CHF, nach Ausgleich bei 5515 CHF (ohne Berücksichtigung der befristeten STAF Instrumente).

Eine sehr tiefe Steuerkraft – weniger als 75% des Durchschnitts – haben 20 Gemeinden (18%).²² Das sind im Vergleich zu anderen Kantonen wenige. So liegt der Wert im Kanton Bern bspw. bei 36% der Gemeinden. Im Kanton Luzern sind es 43%. Bei der NFA auf Bundesebene ist der Wert mit dem Kanton Solothurn vergleichbar. So weisen 5 der 26 Kantone einen Ressourcenindex von

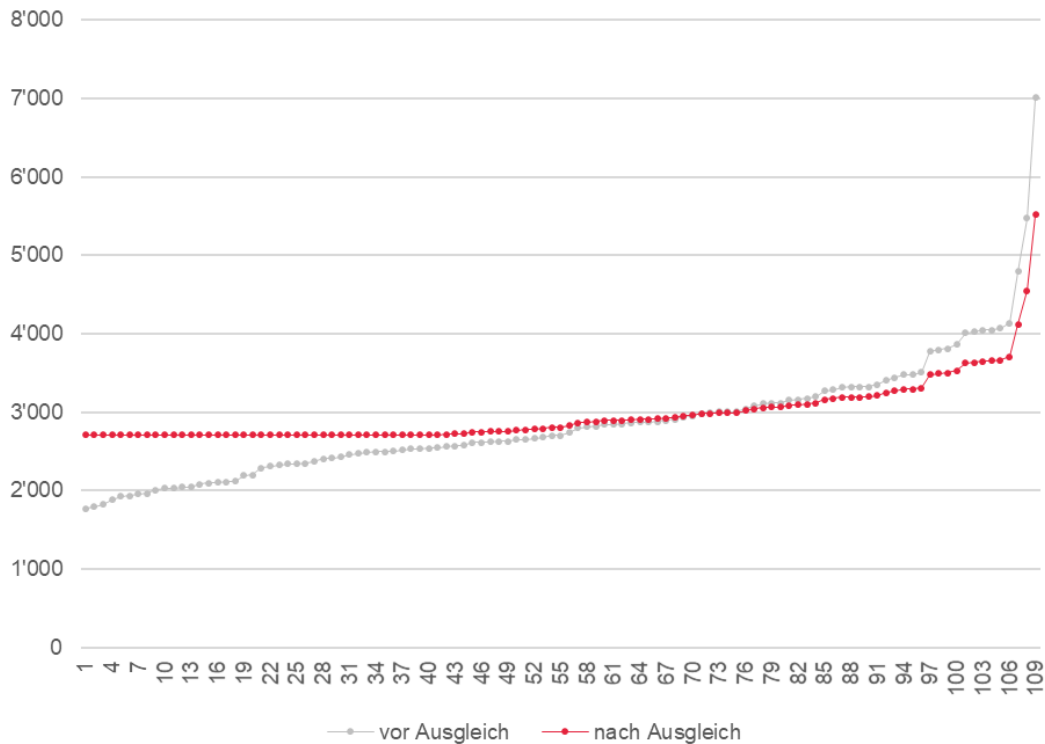
²¹ Die Länge der Whisker beträgt maximal das 1.5-fache der Länge der Box. Der Endpunkt des Whiskers liegt bei jenem Wert, welcher als letzter innerhalb der 1.5-fachen Länge der Box liegt.

²² Dies sind Gemeinden mit einem Steuerkraftindex von unter 75.

unter 75 auf (dies sind 19%). Dies bedeutet: Bereits vor dem Ausgleich sind die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit im Kanton Solothurn eher moderat.

Der Ressourcenausgleich reduziert diese Unterschiede substanziell. Während die Spannweite vor Ausgleich 395% betrug (Max. / Min.) sind es nach Ausgleich noch 204% (exkl. STAF).

Abbildung 12 Steuerkraft vor und nach Ausgleich, Jahr 2022



Quelle: Daten AGEM.

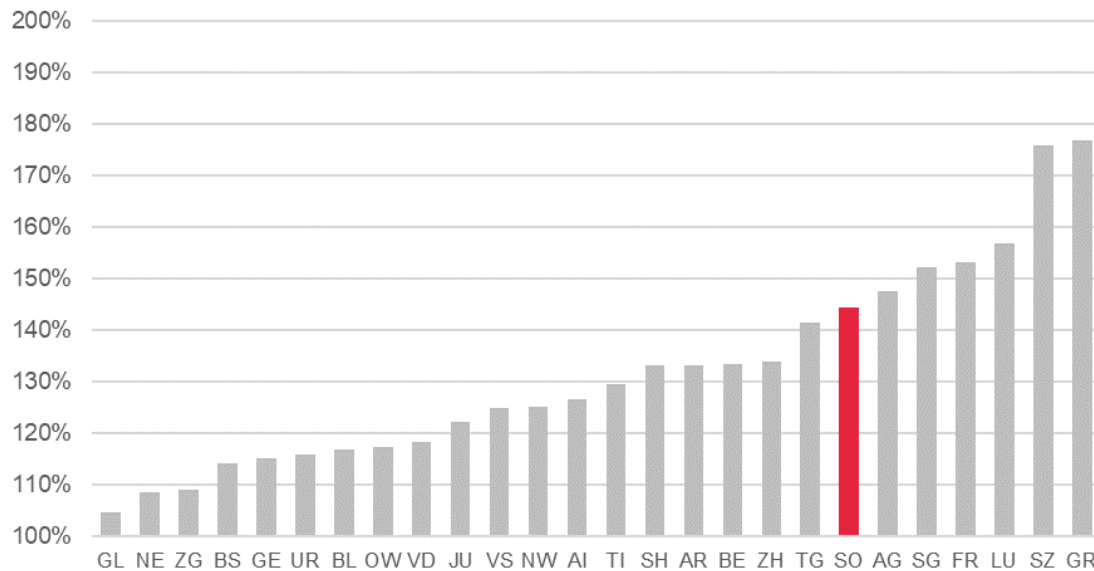
Steuerbelastung

Die Spannweite der Gesamtsteuerfüsse natürlicher Personen (Max. / Min.) liegt im Kanton Solothurn bei 144%. Damit liegt der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich im oberen Drittel, im Vergleich zur Situation vor einigen Jahren ist er näher ins Mittelfeld gerückt: Während er im Jahr 2017 noch an 5. Position lag, ist er nun auf Platz 7. Der Grund liegt darin, dass die Varianz in den Kantonen SG und AG zugenommen hat (der Kanton Solothurn blieb konstant). Wenn man anstelle der Spannweite eine andere Grösse für die Varianz verwendet (Standardabweichung),²³ dann liegt der Kanton Solothurn sogar im Mittelfeld. Anmerkung: Beim Vergleich ist zu beachten, dass die Varianz der Steuerfüsse in einem Kanton auch vom Dezentralisierungsgrad abhängt. Ist dieser hoch, bedeutet dies, dass die Gemeinden über einen grösseren Teil des Gesamtsteuerfusses

²³ Standardabweichung: Die Standardabweichung gibt vereinfacht gesagt an, wie gross die durchschnittliche Entfernung aller gemessenen Ausprägungen eines Merkmals vom Durchschnitt ist.

entscheiden (entsprechend fließen Unterschiede stärker ein). Ist er tief, variiert ein kleinerer Teil des Gesamtsteuerfusses.

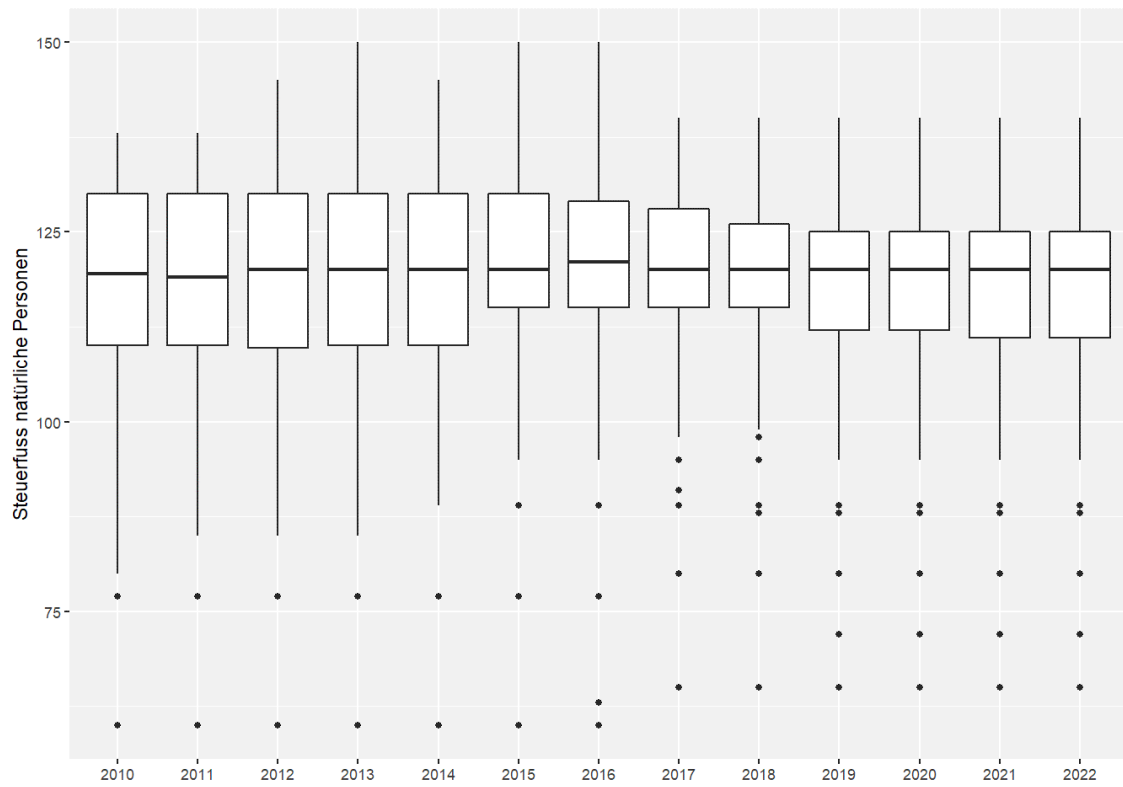
Abbildung 13 Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Jahr 2022



Quelle: Daten Eidg. Steuerverwaltung. Spannweite: Max. / Min.

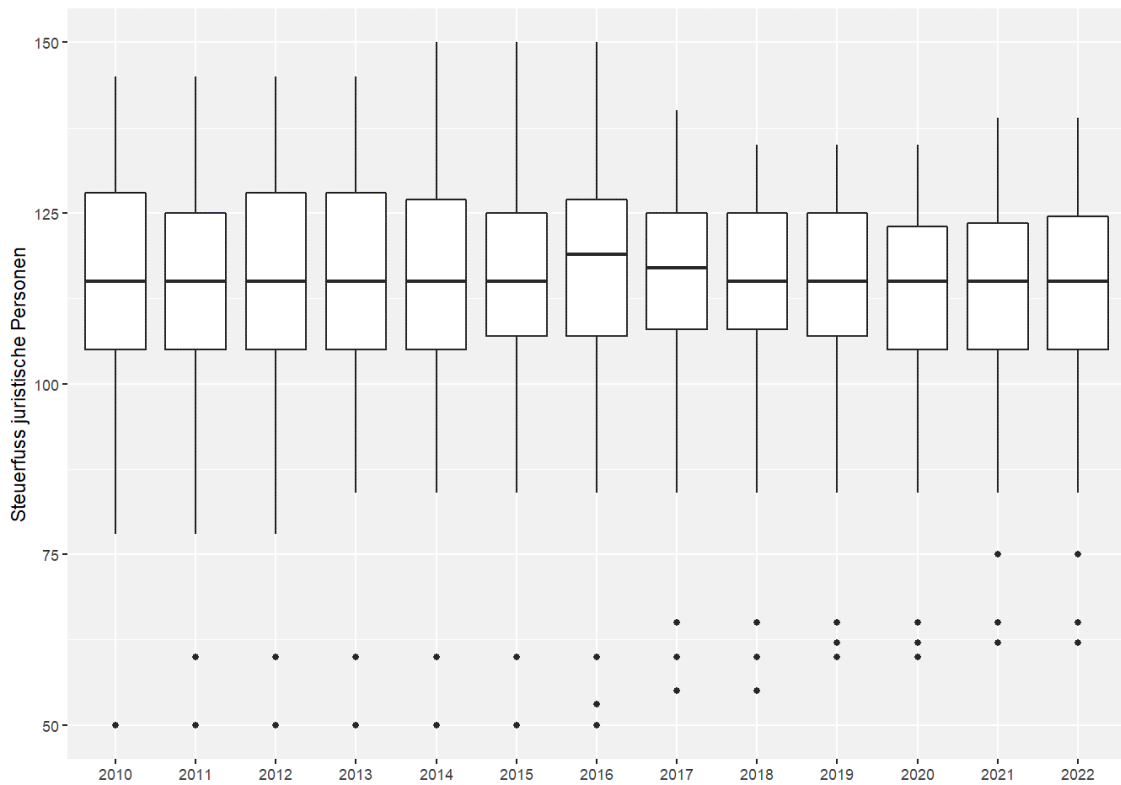
Die Gemeindesteuerfüsse liegen im Median bei 120 und die Spannweite beträgt 215%, gleich wie in den letzten Jahren. Die Werte selbst haben sich jedoch verändert. So hat sich nach Einführung des neuen Systems eine deutliche Reduktion der Varianz bei den Steuerfüssen gezeigt. Dies wurde insb. bei den Steuerfüssen natürlicher Personen sichtbar, zeigte sich aber auch bei den Steuerfüssen juristischer Personen. Diese Entwicklung hat sich nicht fortgesetzt (die Varianz ist aber immer noch geringer als vor 10 Jahren).

Abbildung 14 Steuerfüsse natürliche Personen



Quelle: Daten AGEM.

Abbildung 15 Steuerfüsse juristische Personen



Quelle: Daten AGEM.

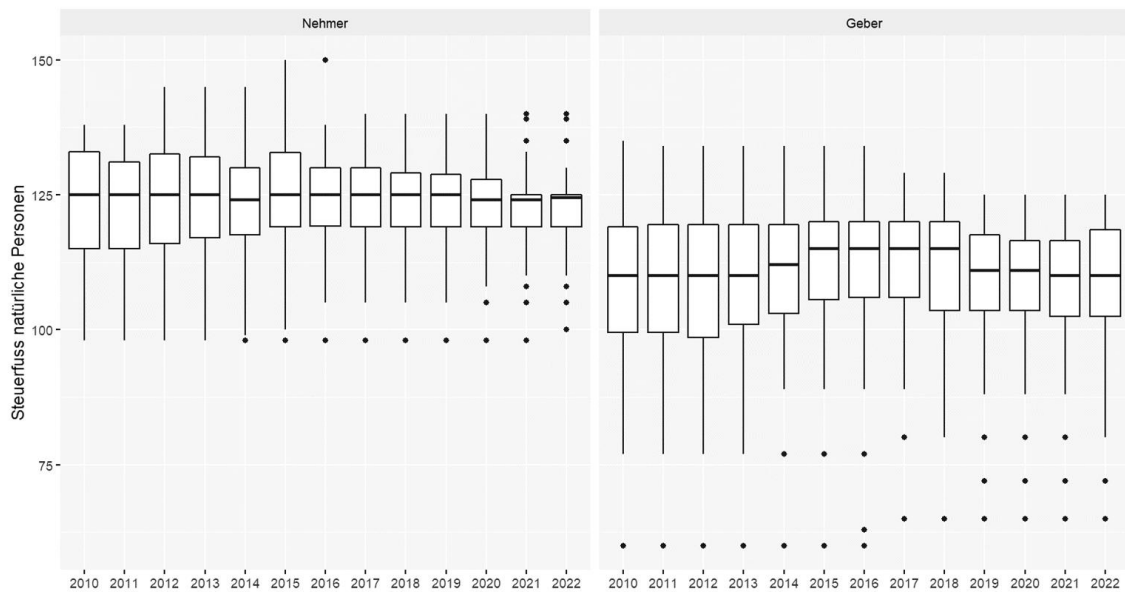
Anmerkung: Die beiden Steuerfüsse können nicht unabhängig voneinander festgelegt werden, so gilt, dass „der Steuerfuss für juristische Personen vom Steuerfuss der natürlichen Personen um nicht mehr als drei Zehntel der ganzen Staatssteuer abweichen [darf]“. (§5 Steuergesetz)

Wenn wir die Entwicklung nun nach Gebergemeinden und Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich differenzieren, können bezüglich der Steuerfüsse natürlicher Personen folgende Aussagen gemacht werden:²⁴

- Die Gebergemeinden weisen tendenziell deutlich tiefere Steuerfüsse auf als die Empfänger.
- Höhere Steuerfüsse (über 120) nahmen in den vergangenen Jahren in beiden Gruppen ab.
- Der Median nahm bei den Empfängergemeinden ab, bei den Gebergemeinden nahm er kurz vor Einführung des neuen Systems zu, in den letzten Jahren jedoch wieder ab.
- In Bezug auf die Varianz sieht man bei den Empfängergemeinden eine deutliche Abnahme.

²⁴ Bei den Steuerfüssen juristischer Personen zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die Varianz im Unterschied zu den natürlichen Personen bei den Gebergemeinden zugenommen hat.

Abbildung 16 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen



Quelle: Daten AGEM. Einteilung Geber-/Empfängergemeinden gem. Jahr 2023 (Ressourcenausgleich).

4.3 Wettbewerbsfähigkeit und Mindestausstattung

In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit betrachten wir einerseits die Anreize (gibt es Fehlanreize im System?) und andererseits die effektive Entwicklung der Steuerkraft (realisieren sich allfällige Fehlanreize im System auch in der Praxis?).²⁵

Grenzabschöpfung

In Bezug auf die Konzipierung des Systems resp. möglicher Fehlanreize ist primär die Grenzabschöpfung relevant, also die Frage, um wieviel die Abgabe in den Finanzausgleich bei 1 CHF zusätzlicher Steuerkraft steigt (Geber) resp. um wieviel der Finanzausgleichsbeitrag bei 1 CHF zusätzlicher Steuerkraft sinkt (Empfänger). Liegt die Grenzabschöpfung hoch, reduzieren sich die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuerkraft für die Gemeinden – denn jede Erhöhung wird gleich wieder abgeschöpft.

Grenzabschöpfung Gebergemeinden

Bei den Gebergemeinden entspricht die Grenzabschöpfung aktuell 37%. Damit lohnt sich eine Erhöhung der Ressourcen für die Gebergemeinden zwar nicht im vollen Ausmass, aber immer noch deutlich. Zum Vergleich: Der Kanton Aargau weist eine Grenzabschöpfungsquote von 30% auf, der Kanton Bern eine von 37%.

²⁵ Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls relevant sind die Steuerfüsse. Diese wurden bereits im vorigen Kapitel diskutiert, weshalb nicht mehr darauf eingegangen wird.

Wenn wir nun nicht die Grenzabschöpfung, sondern die absolute Abschöpfung betrachten (Abgaben in den Ressourcenausgleich / Staatssteueraufkommen), ergeben sich folgende Werte (ohne Berücksichtigung der STAF Elemente):

- Im Durchschnitt liegt die Abschöpfung bei 5% in Bezug auf das Staatssteueraufkommen.
- Der max. Wert beträgt dabei 21%, einen Wert über 10% weisen 4 Gemeinden auf. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 lag der max. Wert bei 15% (mit Härtefallausgleich) resp. bei 23% (ohne Härtefallausgleich).

In der Praxis relevant ist jedoch weniger die Abschöpfung im Vergleich zum Staatssteueraufkommen, sondern als Anteil der effektiven Steuern: Welcher Anteil der Steuereinnahmen muss in den Ressourcenausgleich abgegeben werden? Hierbei gelten folgende Aussagen (wiederum ohne Berücksichtigung der STAF Elemente):

- Im Durchschnitt liegt die Abschöpfung bei 6% in Bezug auf die effektiven Steuern. Der etwas höhere Wert lässt sich dadurch erklären, dass aufgrund der tieferen Steuerfüsse vieler Gebergemeinden die effektiven Steuereinnahmen tiefer liegen als die auf den «Durchschnitt» umgerechneten Einnahmen des Staatssteueraufkommens.
- Der max. Wert beträgt dabei 31%, einen Wert über 10% weisen 6 Gemeinden auf. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 lag der max. Wert bei 25% (mit Härtefallausgleich) resp. bei 39% (ohne Härtefallausgleich).

Grenzabschöpfung Empfängergemeinden

Die Gebergemeinden müssen ein Teil ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft in den Finanzausgleich abgeben, eine Erhöhung lohnt sich aber dennoch: Von der Erhöhung ihrer Steuerkraft um 1 CHF bleiben ihnen 63 Rp. Gleiches gilt für die Empfängergemeinden ohne Mindestausstattung. Bei ihnen wird der Finanzausgleichsbeitrag zwar bei einer Erhöhung der Steuerkraft gekürzt, aber diese lohnt sich immer noch.

Anders sieht es bei den Empfängergemeinden mit Mindestausstattung aus: Wenn sie innerhalb der Mindestausstattung bleiben, lohnt sich eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation nicht. Aus theoretischer Sicht ist dies problematisch. Denn ein solcher Fehlanreiz kann dazu führen, dass Empfängergemeinden bspw. weniger investieren (um attraktiv zu sein) und sich längerfristig schlechter entwickeln.

Entsprechend ist die Mindestausstattung aus Sicht der ökonomischen Theorie kritisch zu betrachten. Allerdings ist in der politischen Realität oftmals nicht darauf zu verzichten. So kennen die NFA auf Ebene Bund und auch die meisten Kantone eine Mindestausstattung. Um die Fehlanreize zu reduzieren, ist daher die Ausgestaltung entscheidend, konkret: Wie hoch ist die Mindestausstattung? Auf den ersten Blick erscheint diese im Kanton Solothurn hoch.²⁶ So liegt der Kanton AG bspw. bei 84%, der Kanton BE bei 86% und der Kanton LU bei 86.4%. Die NFA auf Ebene Bund hat einen Wert von 86.5%.

²⁶ Zu beachten ist, dass eine hohe Mindestausstattung dann nötig sein kann, wenn die Gemeinden viele Pflichtaufgaben haben, bei denen sie kaum Spielraum haben. Besonders ausgeprägt ist dies bei pro-Kopf-Abgaben (z.B. Lastenausgleich Sozialhilfe).

Der Blick auf die Höhe der Mindestausstattung gibt jedoch kein vollständiges Bild. So ist ebenso entscheidend oder entscheidender, wie viele Gemeinden davon profitieren und wie viele Einwohner/innen von einem Fehlanreiz betroffen sind. Hier ändert sich nun das Bild. Der Kanton Solothurn erscheint im Vergleich zu den Kantonen Bern und Luzern, die beide eine deutlich tiefere Mindestausstattung haben, nicht mehr stärker vom Fehlanreiz betroffen:²⁷

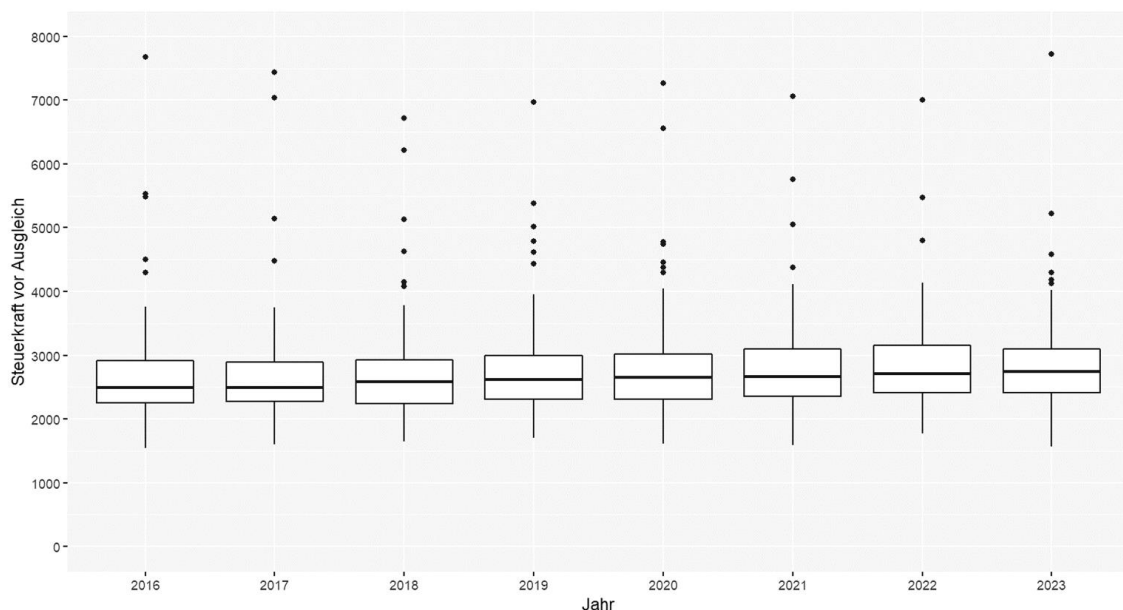
- Kanton SO: Mindestausstattung 91%, Anteil Gemeinden: 38%, Anteil Einwohner: 29%
- Kanton BE: Mindestausstattung 86%, Anteil Gemeinden: 43%, Anteil Einwohner: 18%
- Kanton LU: Mindestausstattung: 86.4%, Anteil Gemeinden: 65%, Anteil Einwohner: 56%

Entwicklung Steuerkraft

Wenn die Fehlanreize realisiert würden, würde sich entsprechend eine schlechte Entwicklung in Bezug auf die Steuerkraft zeigen.

Insgesamt ist dies nicht der Fall: Die Steuerkraft (betrachtet wird die Steuerkraft vor Ausgleich) hat sich in den vergangenen Jahren erhöht. Zwischen 2016 und 2023 stieg der Median um 10%, zwischen 2019 und 2023 um 4%.

Abbildung 17 Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich)

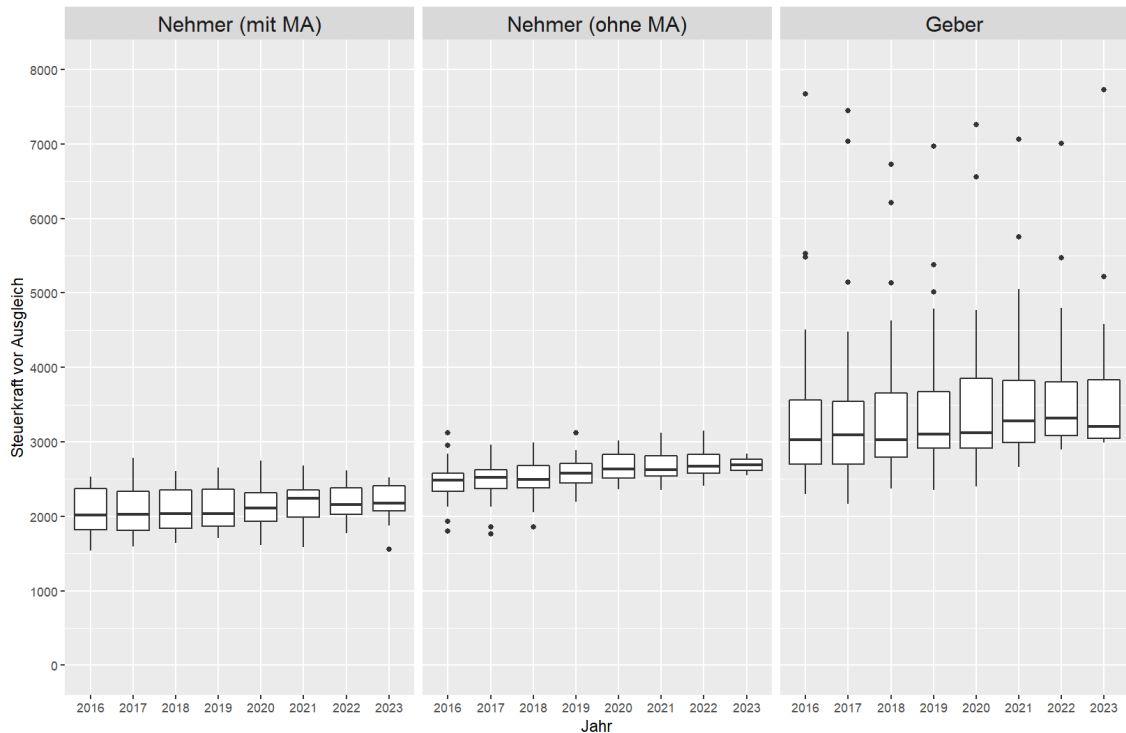


Quelle: Daten AGEM.

Auch differenziert nach Gebergemeinden und Empfängergemeinden zeigt sich bei allen Gruppen eine Zunahme der Steuerkraft und eine Zunahme des Medians.

²⁷ Für den Kanton Aargau sind die notwendigen Daten nicht öffentlich verfügbar, weshalb auf eine Darstellung verzichtet wird. Quelle: Websites der Kantone.

Abbildung 18 Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Gebern und Empfängern



Quelle: Daten AGEM. MA: Mindestausstattung.

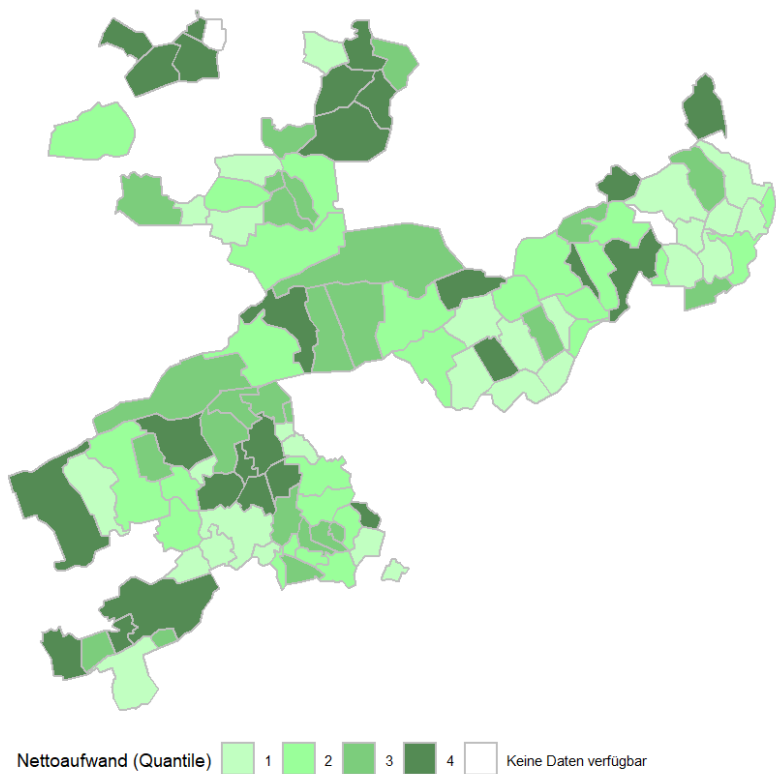
Wichtig ist allerdings, dass die Entwicklung der Steuerkraft z.B. durch Investitionen beeinflusst wird und ein möglicher negativer Effekt daher erst längerfristig sichtbar ist. Wenngleich sich aktuell keine Fehlentwicklungen zeigen, sollte dies auch entsprechend künftig beobachtet werden.

4.4 Lastenausgleich

Der Lastenausgleich setzt auf der Ausgabenseite an und soll nicht beeinflussbare überdurchschnittliche Aufwände pro Kopf ausgleichen. Der Nettoaufwand pro Kopf lag im Mittelwert der Jahre 2019-2021 im Median bei 3416 CHF und variierte zwischen 2765 CHF und 4251 CHF (Funktionen 0-8).

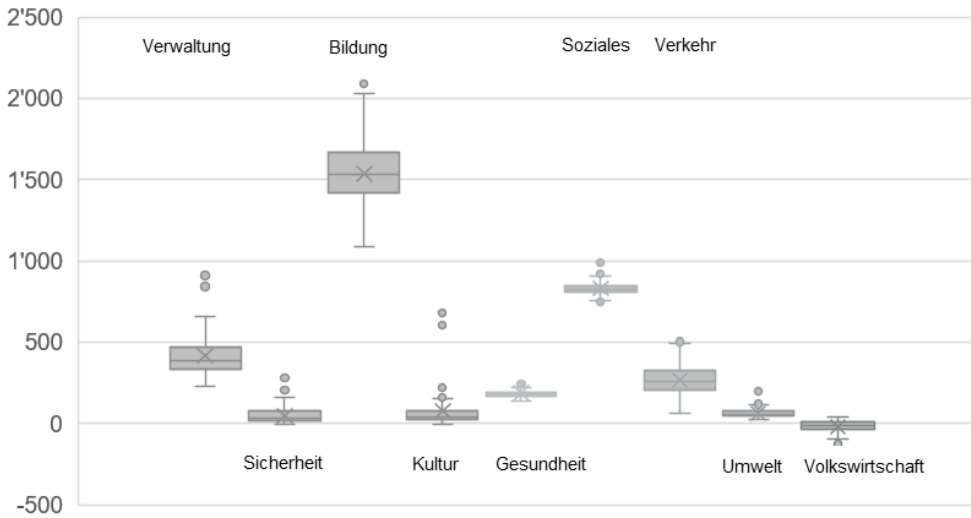
Die Bereiche mit dem höchsten Nettoaufwand pro Kopf sind die Bereiche Bildung und Soziales, die höchste Varianz zeigt sich in den Bereichen Bildung und Verwaltung.

Abbildung 19 Nettoaufwand pro Kopf, Mittelwert der Jahre 2019-2021



Quelle: Daten AGEM.

Abbildung 20 Nettoaufwand pro Kopf nach Bereich, Mittelwert der Jahre 2019-2021



Quelle: Daten AGEM.

Zusammenspiel Lastenausgleichsinstrumente

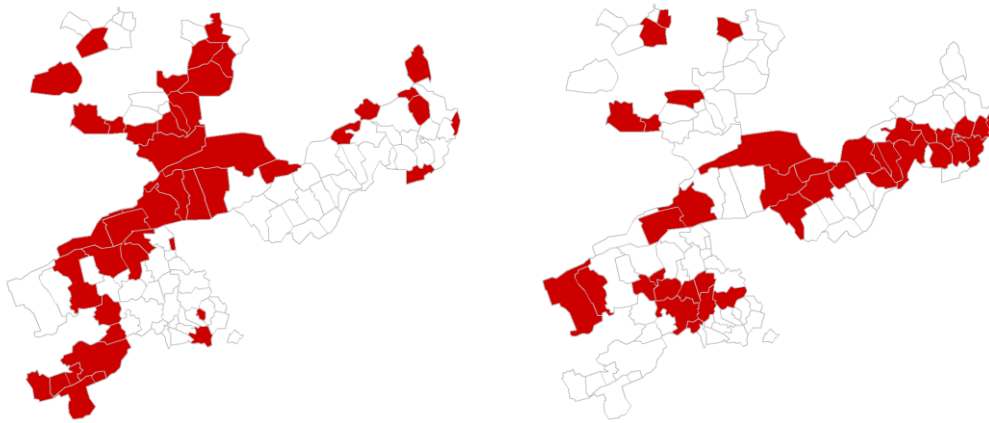
Vom geografisch-topografischen Lastenausgleich profitieren v.a. ländliche Gemeinden, vom soziodemografischen Lastenausgleich tendenziell urbane Gemeinden. Die beiden grössten Instrumente des Lastenausgleichs weisen somit eine hohe Komplementarität auf.

Im Jahr 2022 erhielten 44 Gemeinden Beiträge vom geografisch-topografischen Lastenausgleich, 39 Gemeinden Zahlungen aus dem soziodemografischen Lastenausgleich, dabei waren 7 Gemeinden Empfänger von beiden Lastenausgleichsgefässen und 33 Gemeinden erhielten keine Lastenausgleichsbeiträge.

Abbildung 21 Zusammenspiel Lastenausgleichsinstrumente, Jahr 2022

Geografisch-topografisch

Soziodemografisch



Quelle: Daten AGEM.

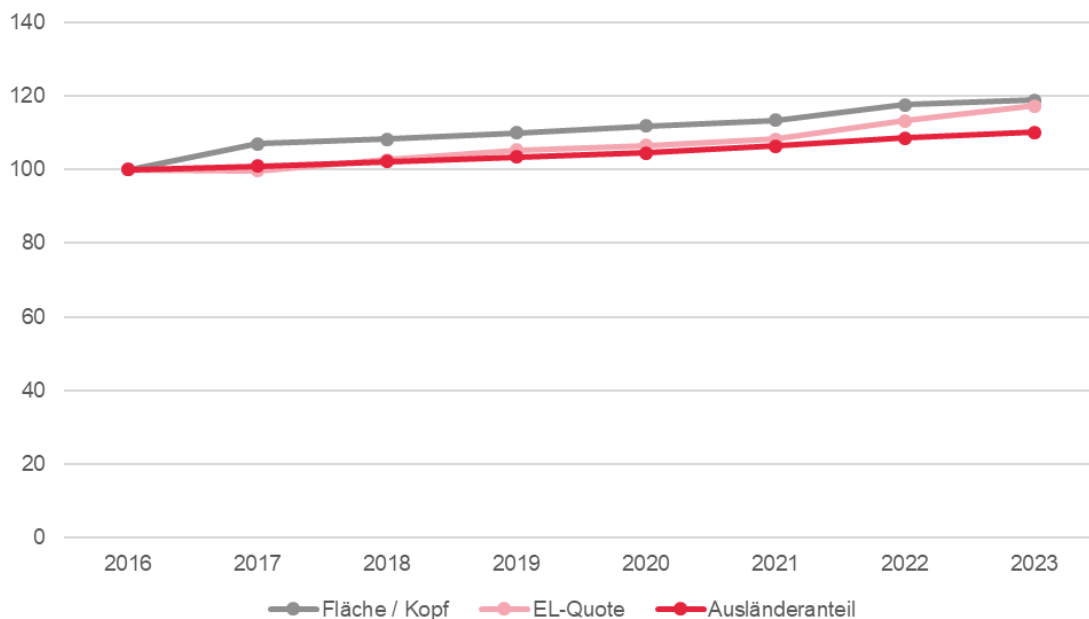
Die separate Betrachtung der verschiedenen Bereiche der Sonderlasten zusammen mit der vertikalen Finanzierung entspricht demjenigen der NFA auf Bundesebene und zahlreicher Kantone, kann aber aus konzeptioneller Sicht kritisiert werden. Wenn Gemeinde A in Bereich x Sonderlasten hat und Gemeinde B in Bereich y dieselben Sonderlasten, hat keine der beiden Gemeinden insgesamt betrachtet Sonderlasten. Bei einer horizontalen Finanzierung würde dies ausgeglichen (Gemeinde B zahlt an Gemeinde A in Bereich x und Gemeinde A an Gemeinde B in Bereich y). Durch die vertikale Finanzierung erfolgt hingegen keine Kompensation der Sonderlasten.

Dotation Lastenausgleichsinstrumente

Im Unterschied zum Ressourcenausgleich verändert sich die Dotation der Lastenausgleichsinstrumente bei veränderten Disparitäten nicht automatisch. Entsprechend müsste, um denselben Ausgleich zu erreichen, bei veränderten Disparitäten eine Anpassung des Lastenausgleichs vorgenommen werden.

In den vergangenen Jahren haben sich die Disparitäten erhöht. So stieg die Varianz bei allen Ausgleichsindikatoren an, sowohl beim geografisch-topografischen Lastenausgleich als auch beim soziodemografischen Lastenausgleich (der Indikator Strassenlänge / Kopf ist nicht aufgeführt, da die Berechnungsgrundlage verändert wurde).

Abbildung 22 Lastenausgleichsindikatoren, Standardabweichung



Quelle: Daten AGEM.

Die Dotation der Lastenausgleichsinstrumente wurde in den letzten Jahren (aus anderen Gründen) erhöht. Dies ist konsistent mit der Entwicklung der Varianz, die zugenommen hat.

Der fehlende Automatismus beim Lastenausgleich ist zudem noch in anderer Hinsicht zu beachten: Bei substanzieller Teuerung ist für dieselbe Ausgleichswirkung ebenfalls eine Anpassung vorzunehmen. Zudem ist bei Aufgabenverschiebungen zu prüfen, ob Veränderungen der Lasten resultieren und in der Folge der Lastenausgleich angepasst werden müsste (fiktives Beispiel: wenn z.B. der Bereich Verkehr kantonalisiert würde, wäre die Dotation des geografisch-topografischen Lastenausgleichs kritisch anzuschauen).

5. Synthese und Handlungsbedarf

Im ersten Wirksamkeitsbericht²⁸ wurde folgendes Fazit zum Finanz- und Lastenausgleichssystem im Kanton Solothurn gezogen (S. 58):

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

Diese Aussagen gelten unverändert. Dazu kommt die positive Entwicklung in den letzten Jahren: Die finanzielle Lage der Gemeinden ist gut und hat sich in verschiedenen Indikatoren im betrachteten Zeitraum verbessert, der Anteil Gebergemeinden im Ressourcenausgleich ist gestiegen, hohe Steuerfüsse haben abgenommen und insgesamt sind die Disparitäten auf Ressourcenseite kleiner geworden. Vor diesem Hintergrund sind aus unserer Sicht keine grundsätzlichen Anpassungen nötig.

Zu beachten ist, dass die Analyse die vergangene Entwicklung betrachtet – künftige Entwicklungen, die aufgrund der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) resultieren könnten, sind noch nicht berücksichtigt.

Folgende punktuellen Vorschläge könnten u.E. des Weiteren diskutiert werden:

- Steuerungsgrössen: Es ist politisch zu diskutieren, wie die Annäherung der Gemeinden bezüglich Steuerkraft und Steuerbelastung, die mit Einführung des neuen Systems erfolgt ist, zu werten ist. Liegen die dadurch erreichten Disparitäten bereits im erwünschten Rahmen? Oder sind sie noch zu gross? Abhängig davon sind die Steuerungsgrössen festzulegen. Die Ergebnisse zeigen dabei keinen zwingenden Anpassungsbedarf. Allerdings wäre es aus unserer Sicht möglich, die Grenzabschöpfungsquote und die Mindestausstattung etwas zu senken. Damit könnte auch die potenzielle Anreizproblematik in der Mindestausstattung weiter reduziert werden. Wenn gleich sich in der Praxis zumindest aktuell keine unerwünschte Entwicklung zeigt, ist der Fehlanreiz aus theoretischer Sicht klar vorhanden und kann längerfristig zu Problemen führen. Ob die damit verbundene etwas reduzierte Ausgleichswirkung vor dem Hintergrund der aktuellen Unterschiede als angemessen eingeschätzt wird oder nicht, ist politisch zu diskutieren. Zu beachten ist, dass durch die Anpassung der Grenzabschöpfungsquote der Anteil der horizontalen Finanzierung weiter sinken würde.
- In Bezug auf den Lastenausgleich könnte wie bereits im ersten Wirksamkeitsbericht erwähnt eine empirische Analyse eine vertiefte Abstützung bringen.
- Schliesslich ist zu beachten, dass das Ausgleichsvolumen der Lastenausgleichsinstrumente im Unterschied zum Ressourcenausgleich in Franken festgelegt wird. Entsprechend ist es auch künftig wichtig, das Ausgleichsvolumen bei substanzieller Änderung von Teuerung, Disparitäten oder Aufgabenverteilungen zu prüfen und ggf. anzupassen.

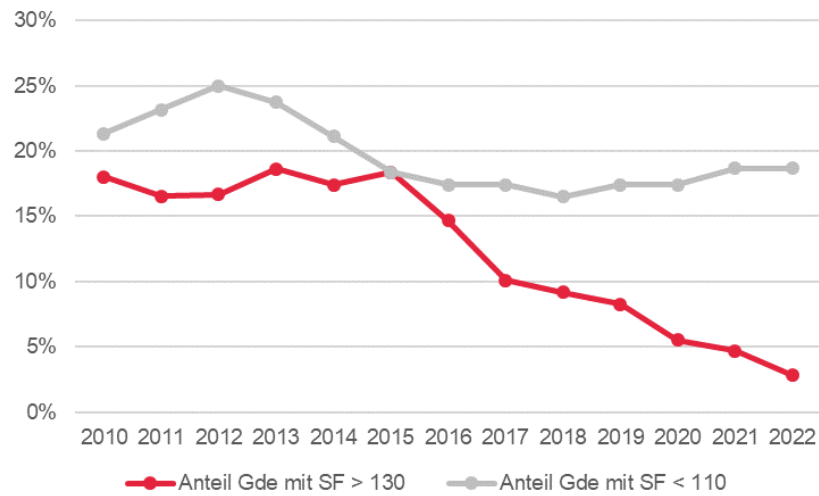
²⁸ Vgl. Frey, M. und Lobsiger, M. (2019): Wirksamkeitsbericht 2019. Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn, Studie i.A. des Kantons Solothurn, Schlussbericht, 5. März 2019.

A. Anhang

Entwicklung Instrumente und Steuerungsgrössen:

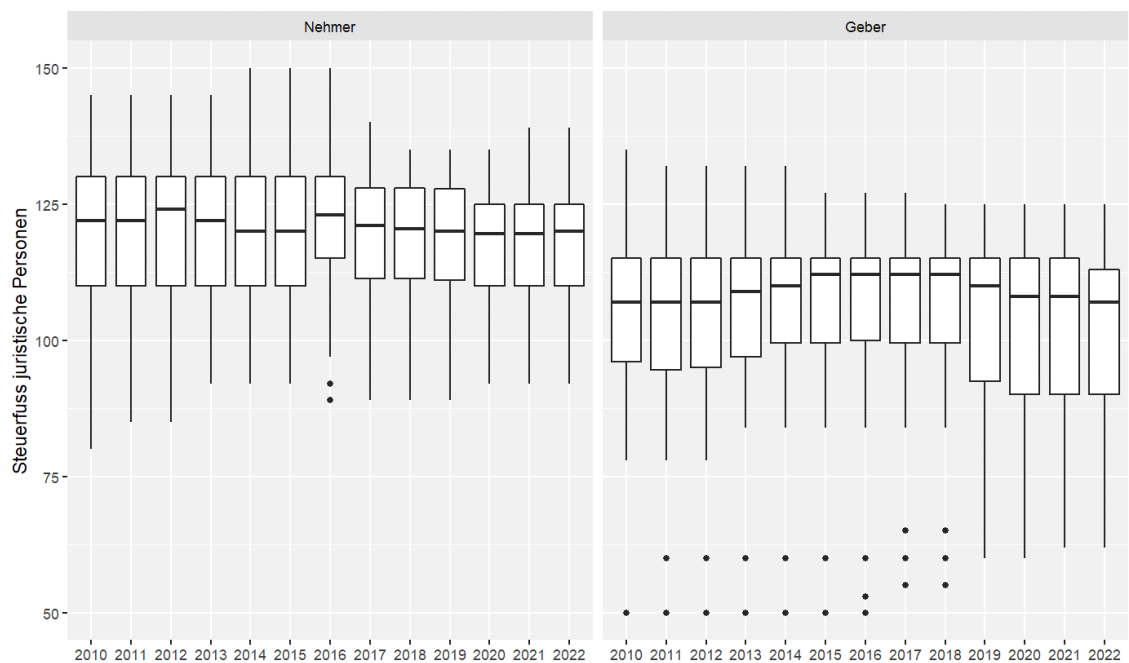
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ressourcenausgleich								
Disparitätenausgleich								
Abschöpfung	40%	40%	40%	40%	37%	37%	37%	37%
Mindestausstattung								
Grenze	91%	92%	92%	92%	91%	91%	91%	91%
Lastenausgleich								
Geografisch-topografisch								
Min. Abweichung	125%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%
Max Abweichung	250%	250%	250%	250%	250%	250%	250%	250%
Dotation (in Mio. CHF)	10	10	10	10	10	10	11	11
Soziodemografisch								
Min. Abweichung	180%	160%	160%	160%	160%	160%	160%	160%
Dotation (in Mio. CHF)	9	9	9	9	9	9	10	10
Zentrumslastenabgeltung								
Solothurn	63.00%	65.00%	68.00%	56.50%	56.50%	55.08%	54.46%	53.27%
Olten	33.00%	31.00%	27.00%	38.00%	38.00%	35.93%	36.42%	38.95%
Grenchen	4.00%	4.00%	5.00%	5.50%	5.50%	8.99%	9.12%	7.78%
Dotation (in Mio. CHF)	1	1	1	1	1	1.15	1.15	1.15
Befristete Instrumente								
Arbeitsmarktlischer Lastenausgl.								
Min. Abweichung					125%	125%	125%	125%
Max. Abweichung (Arbeitsplätze)					300%	300%	300%	300%
Max. Abweichung (juristische Personen)					200%	200%	200%	200%
Härtefallausgleich STAF								
Beiträge Zusammenschlüsse								
Härtefallausgleich (Systemwechsel)								
Max. Entlastungsgrenze	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%				
Max. Belastungsgrenze	5.5%	5.5%	5.5%	5.5%				

Abbildung 23 Anteil Gemeinden mit hohen / tiefen Steuerfüßen



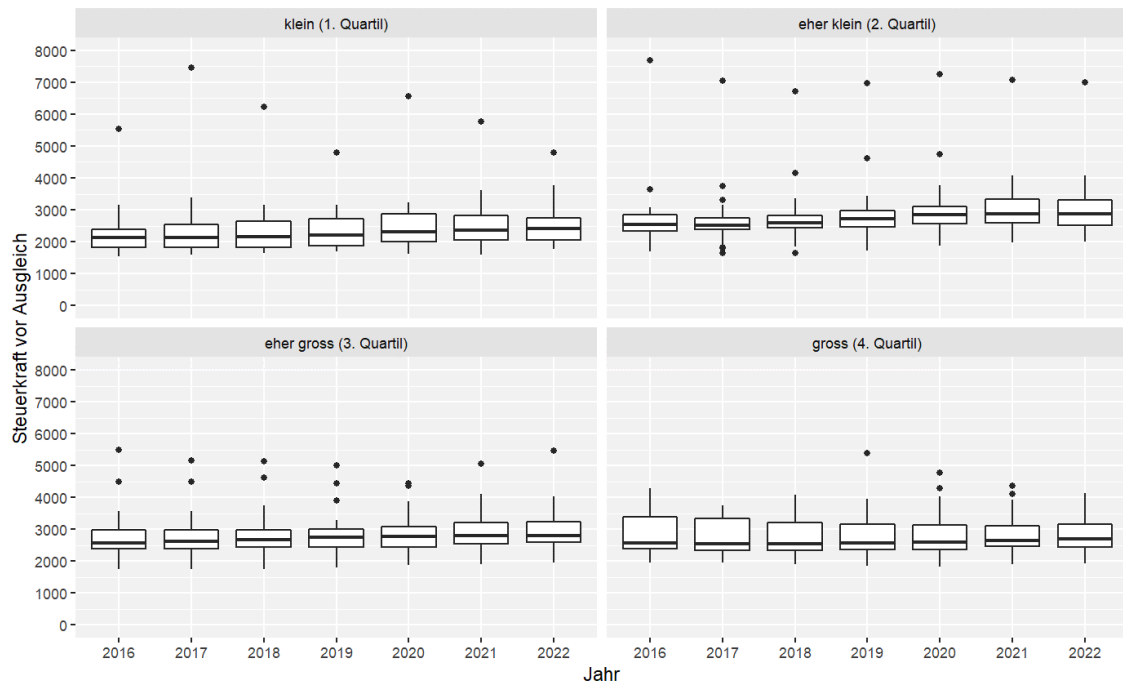
Quelle: Daten AGEM.

Abbildung 24 Gemeindesteuerfüße juristische Personen



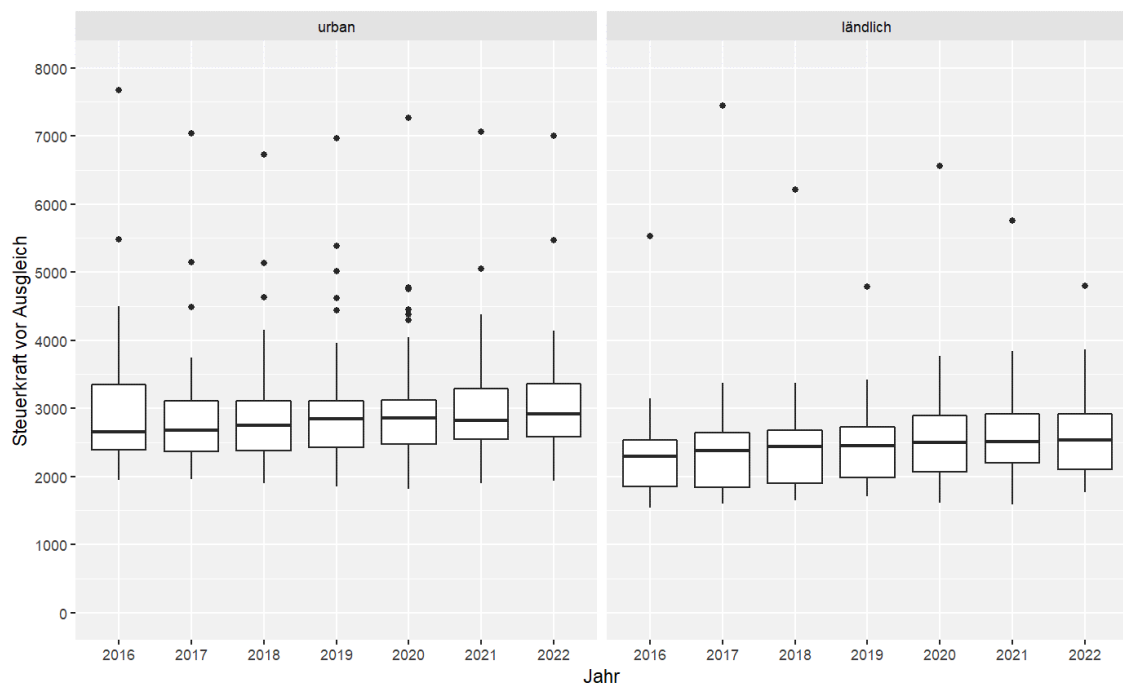
Quelle: Daten AGEM. Einteilung Geber-/Empfängergemeinden gem. Jahr 2023 (Ressourcenausgleich).

Abbildung 25 Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Grösse



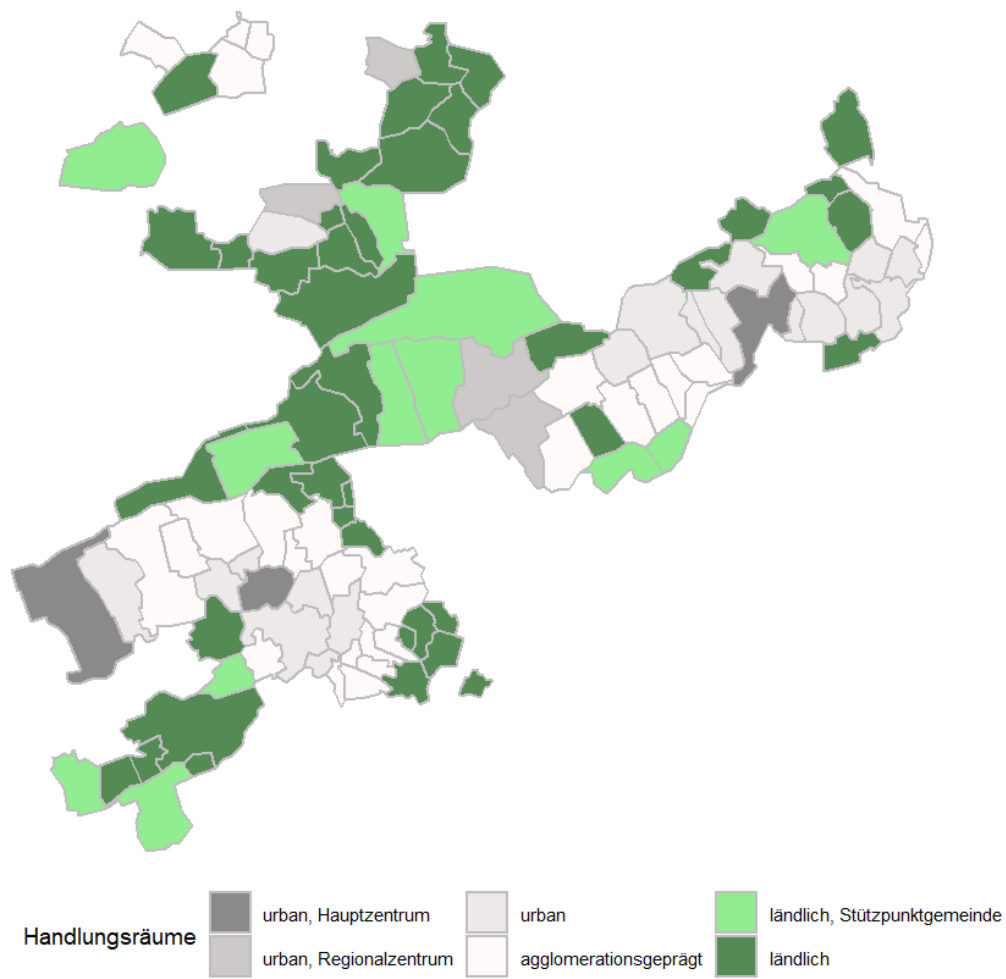
Quelle: Daten AGEM.

Abbildung 26 Entwicklung Steuerkraft (vor Ausgleich), nach Gemeindetyp

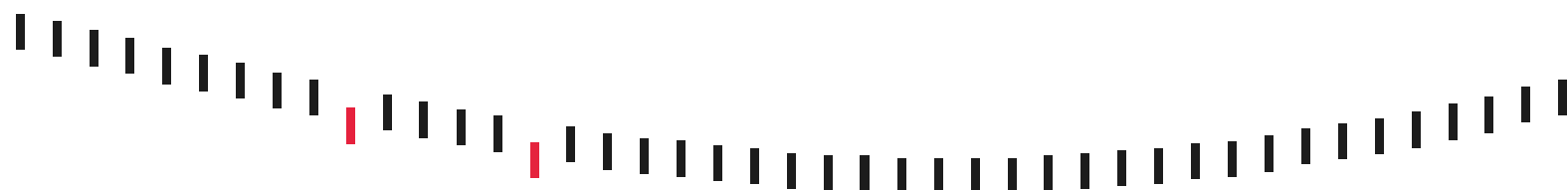


Quelle: Daten AGEM.

Abbildung 27 Einteilung Gemeinden nach Handlungsräumen, Jahr 2022



Quelle: Daten AGEM.





SCHLUSSBERICHT – 27.02.2023

Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales im Kanton Solothurn

Wirksamkeitsbericht 2023 - Paket 2

Zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Entwicklung der kommunalen Kosten in den Bereichen Bildung und Soziales im Kanton Solothurn
Untertitel: Wirksamkeitsbericht 2023 - Paket 2
Auftraggeber: Amt für Gemeinden (AGEM) des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Datum: 27.02.2023

Begleitgruppe

Vertreter Kanton:

Michael Aeschlimann, Fachmann Finanzausgleich AGEM
Sandro Müller, Chef für Gesellschaft und Soziales
Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen AGEM, stv. Chef AGEM
Andreas Walter, Chef Volksschulamt

Vertreter VSEG:

David Baumgartner, Finanzverwalter EG Stadt Grenchen
Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG
Urs Tanner, Finanzverwalter EG Stadt Olten

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Rafaela Catena

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	2
1	Einleitung	3
2	Datenaufbereitung und -analyse	4
3	Soziale Sicherheit	5
3.1	Leistungsfelder.....	5
3.2	Kontext	5
3.3	Entwicklung des Nettoaufwands.....	6
3.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	10
4	Bildung	11
4.1	Leistungsfelder.....	11
4.2	Kontext	11
4.3	Entwicklung des Nettoaufwands.....	12
4.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	17
5	Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern.....	18
6	Tragbarkeit	19
7	Fazit	21
	Literaturverzeichnis	22

Abkürzungsverzeichnis

AGEM	Amt für Gemeinden
AHV	Alters- und Hinterlassenenvorsorge
EL	Ergänzungsleistungen
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GEFIN	Gemeindefinanzstatistik
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
SuS	Schülerinnen und Schüler
VSG	Volksschulgesetz
VSA	Volksschulamt
WB	Wirksamkeitsbericht

1 Einleitung

Der geltende Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) wurde per 1. Januar 2016 eingeführt. Per 1. Januar 2020 wurde er wegen der Abfederung der Steuerausfälle aus der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) um zwei Ausgleichstöpfe befristet erweitert (arbeitsmarktlischer Lastenausgleich und Härtefallausgleich STAF). Gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (§ 4 FILAG EG) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat periodisch einen Wirksamkeitsbericht (WB) vorzulegen. Ein erster solcher Bericht wurde 2019 vorgelegt und befand die Struktur des Finanzausgleichs insgesamt als zielführend und transparent.

Der zweite WB ist im Jahr 2023 fällig. Der Bericht wird in zwei Pakete unterteilt. Paket 1 prüft die Funktionalität, Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs und Paket 2 legt die Kostenentwicklung in den kommunalen Leistungsfeldern der Sozialen Sicherheit sowie Bildung dar.¹ Ecoplan wurde vom Amt für Gemeinden (AGEM) mit dem zweiten Berichtspaket beauftragt.

Die beiden Leistungsfelder der Sozialen Sicherheit und der Volksschule werden in vorliegendem Bericht fundiert betrachtet, da sie für die kommunalen Finanzhaushalte von grosser Bedeutung sind. Die Analyse der Kostenentwicklung umfasst im Sinne einer 5-Jahresentwicklung den Zeitraum 2016-2021 und geht auf folgende Punkte vertieft ein:

- Entwicklung des Nettoaufwands bezüglich der einzelnen, kommunalen Aufgaben im Bereich der Volksschule und der Sozialen Sicherheit auf der Grundlage der Jahresrechnungen der Gemeinden
- Entwicklung der Nettobelastung der Gemeindehaushalte aufgrund dieser Aufgabenfelder, d.h. der Restbelastungen im jeweiligen Finanzhaushalt (unter Berücksichtigung der kantonalen Schülerpauschalen und nach Vollzug der Lastenausgleiche in der sozialen Sicherheit)
- Grobe Einschätzung der Tragbarkeit dieser Restbelastung unter Einbezug der Steuereinnahmenentwicklung der Gemeinden
- Handlungsempfehlungen zum Beitragsprozentsatz des Kantons an der Schülerpauschale von 38%

¹ Siehe § 4 Abs. 2 FILAG EG.

2 Datenaufbereitung und -analyse

Da die Analyse der Kostenentwicklung auf die kommunalen Leistungsfelder und die kommunalen Finanzen abzielt, wurden die Jahresrechnungen der Gemeinden herangezogen. Das Amt für Gemeinden (AGEM) bereitete dazu die Erfolgsrechnung 2016-2021 der Gemeinden aus der GEFIN-Datenbank für Ecoplan auf.² Ecoplan ermittelte daraus den Nettoaufwand in den jeweiligen Leistungsfeldern. Auf dieser Basis wurden die Gemeindekonten im Bereich der Sozialen Sicherheit, Bildung (Volksschule) und Gesundheit (Pflegekosten) einer vertieften Analyse unterzogen. Um den Anteil der genannten Leistungsfelder am gesamten Nettoaufwand der Gemeinden über die Zeit zu vergleichen sowie den Steuereinnahmen gegenüberzustellen. Die weiteren Leistungsfelder wurden auf einer aggregierten Ebene betrachtet.

Die betrachteten Leistungsfelder generieren grosse Ausgaben für die Gemeinden. Einnahmen fliessen in einem gewissen Masse von aussen zu, beispielweise durch Kostenbeteiligungen des Kantons oder der Eltern (im Volksschulbereich). In den folgenden Kapiteln wird daher grundsätzlich auf den Nettoaufwand der Gemeinden fokussiert, um die Kostenentwicklungen in den einzelnen kommunalen Aufgaben zu evaluieren. Um Entwicklungen auch pro Kopf zu betrachten, verwendet Ecoplan die vom AGEM zur Verfügung gestellten Bevölkerungszahlen des Kanton Solothurns gemäss Statistikdienst des Kantons.

Um den Beitragsprozentsatz des Kantons an der Schülerpauschale sowie die Abdeckung der Löhne der Lehrpersonen durch die Schülerpauschale zu beurteilen, lieferte das Volksschulamt (VSA) des Kanton Solothurns (VSA) Ecoplan Daten zum Kantons- sowie Gemeindeanteil an der Schülerpauschale. Das AGEM bereitete wiederum die verbuchten Daten zu den Löhnen des Lehrpersonals auf, die von den Gemeinden und den Schulverbänden ausbezahlt wurden, um alle Schulträger berücksichtigen zu können. Der Lohnaufwand der Gemeinden wurde aus der Erfolgsrechnung eruiert und die Löhne, die in Schulverbänden anfielen, vom AGEM aus deren Rechnungen extrahiert. Da die Aufbereitung der Jahresrechnungen der Zweckverbände bis 2017 sehr aufwändig wäre, wurde für den Bildungsbereich die Kostenentwicklung im Zeitraum 2018-2021 betrachtet. Um den Bildungsaufwand pro Schülerinnen und Schüler (SuS) zu bestimmen, wurde die Bildungsstatistik des VSA konsultiert.³

Leistungsfelder, die in der Zuständigkeit des Kantons liegen, wurden in der Analyse nicht berücksichtigt.

² Kanton Solothurn, Gemeindefinanzstatistik, 2023.

³ Kanton Solothurn, Bildungsstatistik, 2022.

3 Soziale Sicherheit

3.1 Leistungsfelder

Im Bereich der Sozialen Sicherheit ist die Kostenentwicklung im Zeitraum 2016 bis 2021 von verschiedenen kommunalen Aufgaben getrieben, deren Entwicklung und Anteil am gesamten Nettoaufwand im vorliegenden Kapitel analysiert werden. Die Aufgabenfelder können grob in die folgenden drei Kategorien eingeteilt werden:

- Gesetzliche Soziale Sicherheit: vom Sozialhilfegesetz vorgeschriebene Gemeindeaufgaben
- Freiwillige Soziale Sicherheit: vom Gesetz als auf Gemeindeebene optional definierte Aufgaben oder Verbundsaufgabe
- Pflegeleistungen: stationäre und ambulante Pflegeleistungen

Die meisten Aufgabenbereiche sind innerhalb des funktionalen Kontos 5 (Soziale Sicherheit) zu finden, das detailliert betrachtet wurde. Die Aufwände für den Pflegebereich sowie die Suchtpräventionsmassnahmen wurden aus dem funktionalen Konto 4 (Gesundheit) entnommen. Konkret wurden die folgenden kommunalen Leistungsfelder untersucht:

- Gesetzliche wirtschaftliche Hilfe (Sozialhilfe)
- Ergänzungsleistungen (EL)
- Pflege
- Alimente
- Familie, Kinder, Jugend und Alter
- Sucht und Prävention
- Integration
- Beratung
- Freiwillige soziale Projekte

3.2 Kontext

Im Bereich der Sozialen Sicherheit traten per 1.1.2020 Gesetzesänderungen in Kraft, die im Rahmen einer Aufgabenentflechtung die Zuständigkeit und Finanzierung einzelner Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden verschieben:

- Fremdplatzierungen: Die Kosten von Platzierungen von Kindern und Jugendlichen ausserhalb des Elternhauses sind grundsätzlich im Rahmen der Unterhaltspflicht durch die Eltern zu tragen. Da dies in der Regel nicht möglich ist, werden die Kosten von der Sozialhilfe übernommen. Neu trägt der Kanton die durch die Fremdplatzierung entstehenden Sozialhilfekosten. Dies gilt sowohl für Fremdplatzierungen, die im Einvernehmen mit den Eltern

erfolgen wie auch für Platzierungen, welche durch die Kindesschutzbehörde (KESB) angeordnet werden.⁴

- EL AHV und EL IV: Während die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen bis 2019 eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden war, wurden die Zuständigkeiten 2020 entflechtet. Seither sind die Gemeinden für die Ausrichtung und Finanzierung der EL AHV und der Kanton für die Ausrichtung und Finanzierung der EL IV zuständig.
- Pflegekosten: Bis 2019 wurden die Pflegekosten je zu 50% vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Seit 2020 werden die Kosten vollständig von den Gemeinden übernommen.

Eine Evaluation dieser Entflechtungen ist zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht und daher explizit nicht als Gegenstand des Paket 2 des Wirksamkeitsberichts definiert. Die Zuständigkeitsverschiebungen sind hier bloss zum Verständnis erwähnt. Die Aufgabenverschiebungen erklären denn auch einen Teil der Kostenentwicklungen und vor allem -verschiebungen zwischen den Aufgabenfeldern von 2019 auf 2020, wie in den folgenden Grafiken zu sehen ist.

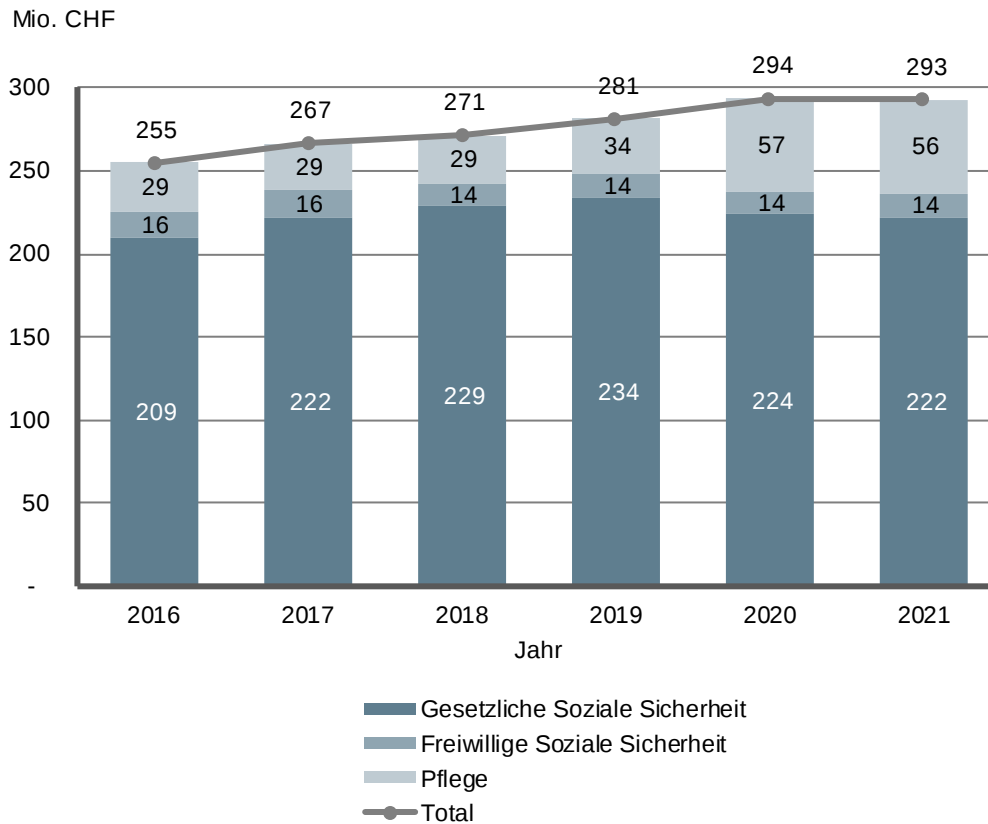
3.3 Entwicklung des Nettoaufwands

a) Übersicht der Entwicklung des Nettoaufwands

Die Abbildung 3-1 zeigt, wie der Nettoaufwand von 2016 bis 2018 zunimmt. Diese Steigerung ist auf die Kategorie der gesetzlichen Sozialen Sicherheit, also vor allem die Sozialhilfekosten, zurückzuführen. Der Nettoaufwand der Gemeinden für die Leistungen im Sozialbereich, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, steigt in diesem Zeitraum von 209 auf 234 Mio. Franken, bevor er wieder abnimmt und sich von 2020 auf 2021 stabilisiert. Die Abnahme von 2019 und 2020 ist auf die bereits erwähnte Aufgabenentflechtung zurückzuführen, nach der die Platzierungskosten neu vom Kanton getragen werden. Umgekehrt werden ab 2020 die Pflegekosten vollständig von den Gemeinden übernommen. Der Wegfall des Kantonsanteils von 50% führt dazu, dass der kommunale Nettoaufwand im Bereich der Pflege ansteigt. Der Nettoaufwand für die freiwilligen Leistungen in der Sozialen Sicherheit nimmt von 2017 auf 2018 leicht ab und bleibt danach konstant bei 14. Mio. Franken.

⁴ Kanton Solothurn, Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, 2022.

Abbildung 3-1: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – nach Grobkategorie



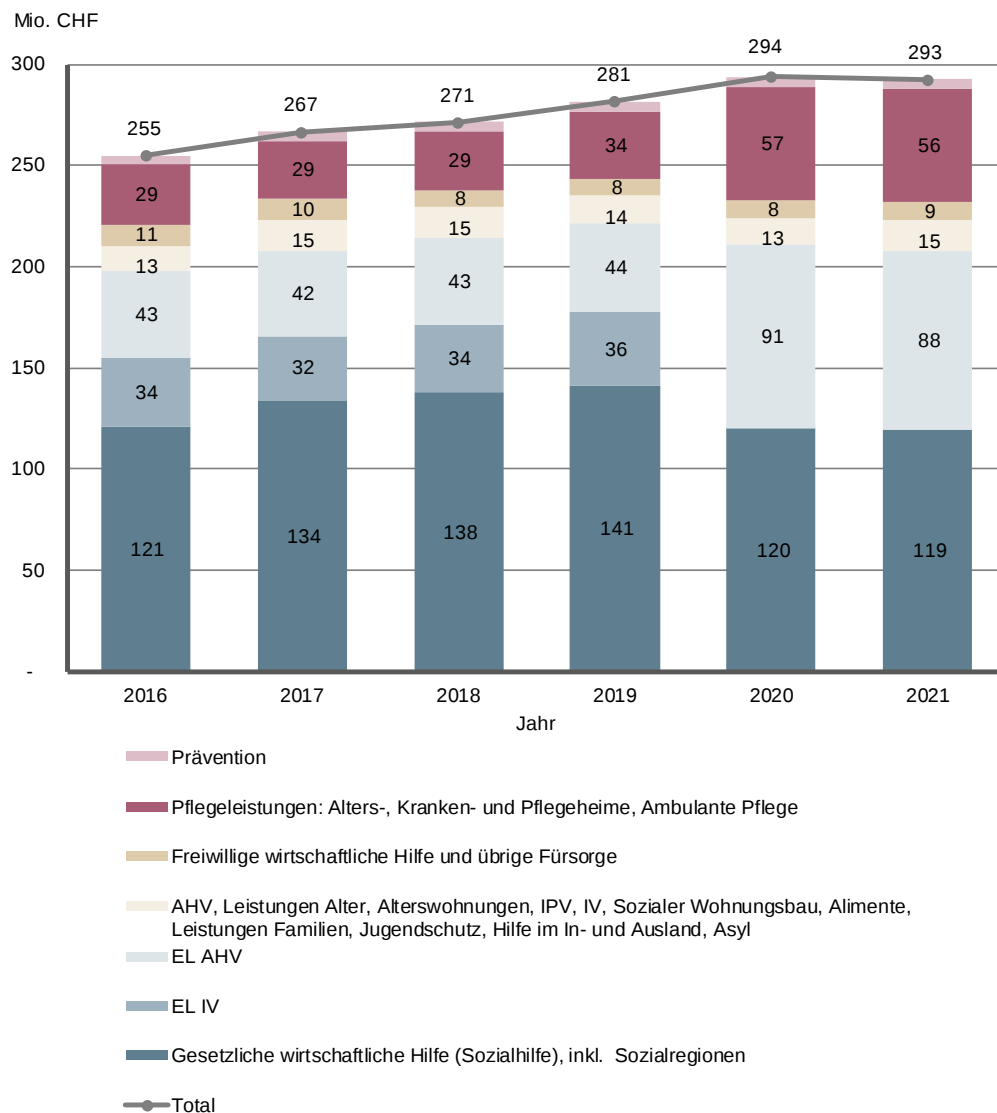
b) Detaillierte Analyse des Nettoaufwands

In der Abbildung 3-2 sind die Leistungsfelder detaillierter aufgeschlüsselt.⁵ Die oben bereits dargestellte Entwicklung der Sozialhilfekosten und der Rückgang der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe sind ebenfalls ersichtlich. Die Auswirkung der Aufgabenentflechtung im Bereich der EL auf den kommunalen Nettoaufwand ist in der Grafik insofern abgebildet, als dass der Nettoaufwand für die EL IV ab 2020 verschwindet, während dafür der Nettoaufwand für die EL AHV ansteigt. Die Zahlen sind noch nicht aussagekräftig, da die Änderung erst drei Jahre her ist und zusätzlich noch die Übergangsbestimmungen der schweizweit ab 2021 in Kraft getretenen EL-Reform gelten.⁶ Der Anstieg in den Pflegekosten widerspiegelt die Entwicklung in Abbildung 3-1.

⁵ Bei den berücksichtigten Beträgen der AHV und IPV handelt es sich um einzelne Fälle, da die Gemeinden in diesen Bereichen nicht zuständig sind. Die Beträge sind insgesamt vernachlässigbar, wurden der Vollständigkeit halber jedoch auch berücksichtigt.

⁶ Die Gesetzesanpassung der EL beinhaltet eine Änderung der Bemessungsgrundlage und zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung der Schwelleneffekte ab. Während der dreijährigen Übergangsfrist wird der EL-Anspruch per 1. Januar 2021 nach neuem und altem Recht berechnet. Die für die Beziehenden bessere Variante dieser Berechnung wird angewendet.

Abbildung 3-2: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – detaillierte Analyse

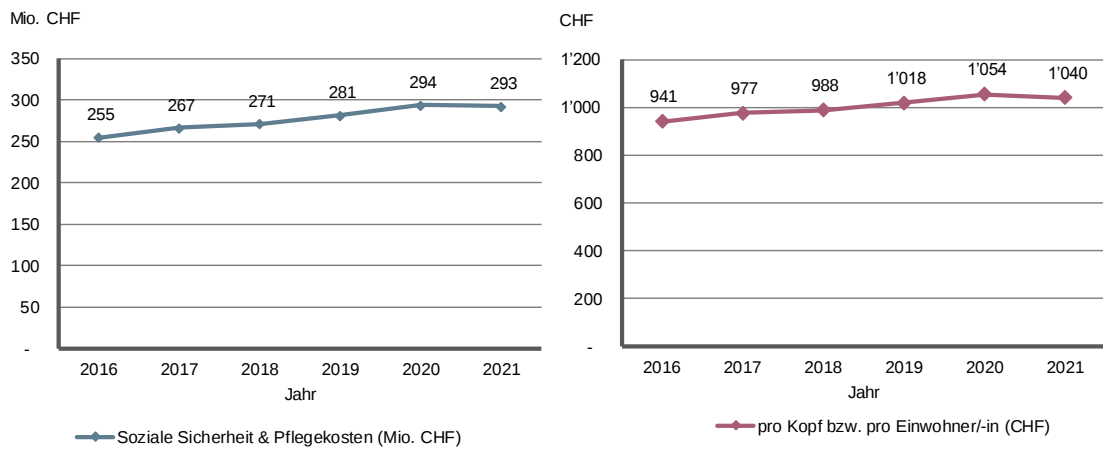


c) Entwicklung des Nettoaufwands pro Kopf

Die Abbildung 3-3 zeigt auf, wie die Kosten im Bereich der Sozialen Sicherheit im Zeitraum von 2016 bis 2021 absolut um 14.8% gestiegen sind, der pro Kopf-Anstieg jedoch weniger ausgeprägt ausfällt (+10.4%). Der Rückgang von 2020 auf 2021 widerspiegelt den schweizweiten Rückgang der Sozialhilfequote durch weniger Neuzugänge im zweiten Jahr der Coronapandemie.⁷ Im betrachteten Zeitraum von 2016 bis 2021 wuchs die Bevölkerung um 4%.

⁷ BFS, Weniger Neuzugänge führten im zweiten Pandemiejahr 2021 zur Abnahme der Sozialhilfequote auf 3,1%, 2022.

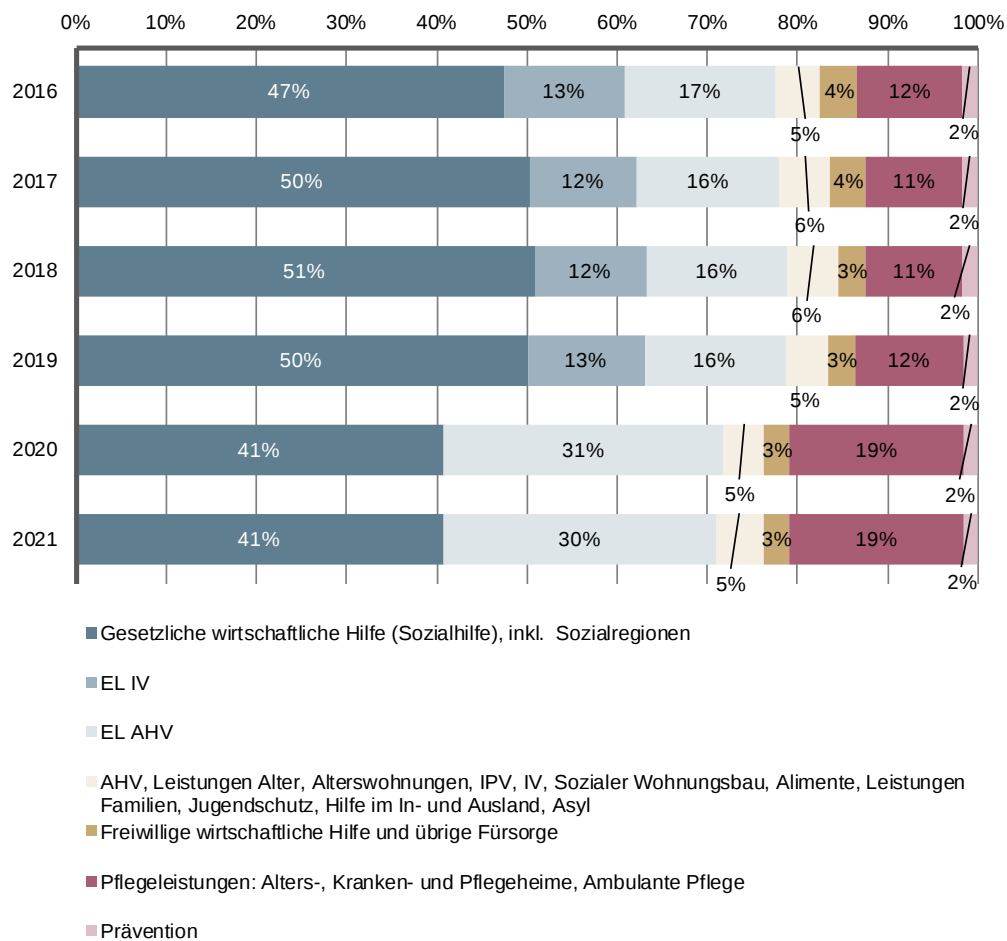
Abbildung 3-3: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – Total und pro Kopf



d) Relative Entwicklung der einzelnen Aufgabenfelder

In der Abbildung 3-4 ist ersichtlich, wie sich die Zusammensetzung des Nettoaufwands nach den einzelnen Aufgabenfeldern im Bereich der Sozialen Sicherheit über die Zeit für die Gemeinden entwickelte. So macht der Rückgang der gesetzlichen Leistungen der Sozialen Sicherheit von 2019 auf 2020 10 Prozentpunkte aus. Um rund 8 Prozentpunkte haben die Pflegekosten zugenommen, die von den Gemeinden übernommen wurden – im Austausch mit den Fremdplatzierungskosten, die in die kantonale Zuständigkeit fielen. Der Anteil der EL blieb insgesamt nach der Aufgabenentflechtung von 2019 auf 2020 ungefähr gleich. So macht der Anteil der EL AHV an den kommunalen Nettokosten ab 2020 ähnlich viel aus wie bis 2019 die Nettokosten für die EL IV und die EL AHV.

Abbildung 3-4 Zusammensetzung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit – Anteile der Aufgabenfelder



3.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Im Bereich der Sozialen Sicherheit ist insgesamt bis 2018 eine Kostensteigerung beobachtbar, die bei Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung ab 2019 weitgehend stagniert. Die Betrachtung der einzelnen Aufgabenfelder über die Zeit ergibt aufgrund der Verschiebungen in den Zuständigkeiten und Finanzierungen einzelner Aufgabenfelder (EL AHV/IV, Fremdplatzierung, Pflegekosten) von 2019 auf 2020 ein uneinheitliches Bild. Insgesamt ist eine Verlangsamung der Kostenentwicklung ersichtlich, im Vergleich 2020 und 2021 ist sogar eine Stagnation der Kosten beobachtbar.

Die Kostenentwicklung im Bereich der Sozialen Sicherheit begründet keinen Handlungsbedarf. Die mittelfristige Kostenentwicklung der Neuverteilung der Aufgabenfelder (vgl. Kapitel 3.2) wird in 3 bis 5 Jahren zu überprüfen sein.

4 Bildung

4.1 Leistungsfelder

Kommunal fallen durch die Volksschule bei den Gemeinden Personal-, Betriebs- und Infrastrukturkosten an. Die Aufgabenfelder innerhalb des funktionalen Kontos 2 (Bildung) sind einerseits entlang der Schulstufen und andererseits nach speziellen Angeboten oder Unterrichtsformen gegliedert. Konkret enthält das Konto die folgenden Leistungsfelder:

- Kindergarten
- Primarschule
- Sekundarschule
- Kreisschulen und weitere regionale Schulkooperationen innerhalb der Volksschule
- Spezielle Förderung (vormals Kleinklassen)
- Sonderschule
- Werken und Hauswirtschaft
- Musikschule
- Schulleitung, Schulverwaltung
- ICT
- Tagesbetreuung
- Schulsozialarbeit

In der Bildung betrachten wir die kommunalen Nettoaufwände in den oben aufgelisteten Aufgabenfeldern und legen zusätzlich einen Fokus auf die Entwicklung der kommunalen Besoldungskosten innerhalb dieser Leistungsfelder sowie auf die Schülerpauschalen. Der Kanton richtet diese Pauschalen gegenüber den Gemeinden als Teilabgeltung der Lohnkosten aus.

4.2 Kontext

Im Zeitraum von 2016 bis 2018 traten im Bereich der Bildung folgende Änderung im Volksschulgesetz (VGS) in Kraft, die Auswirkungen auf die kommunalen Finanzhaushalte hatten.

- Auf den 1. Januar 2016 wurde die Schülerpauschale eingeführt, womit sich der Kanton in einer neuen Form an den kommunalen Bildungskosten beteiligt.⁸ Sie ersetzte die nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Lehrkräfte (Klassifikation). Die Schülerpauschalen bestehen aus einem Normkostenanteil pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie aus einer lektionenbasierten Kostenbeteiligung (Lektionenpauschale). Die Lektionenpauschale deckt über die Grundausrüstung zusätzlich zu

⁸ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2014/65 vom 14. Januar 2014, Kantonsratsbeschluss Nr. RG 003a/2014 vom 7. Mai 2014.

erteilende Lektionen und kann individuell zugesprochen werden, um den Bedarf an Mehrlektionen bei zusätzlicher sozialer Belastung in einer Gemeinde abzufangen. Der Beitragsatzprozentsatz des Kantons an die Schülerpauschale wurde auf der Grundlage der Globalbilanz 2015 von 43.75% auf 38% gesenkt.

- Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden trat ab 1. August 2018 eine Gesetzesrevision in Kraft, die Anpassungen in der Speziellen Förderung sowie Klärungen und Abgrenzungen der kommunalen und kantonalen Leistungsfelder vornahm, indem zwischen Regelschule und kantonalen Spezialangeboten unterschieden wird.⁹ Seither sind die Gemeinden für die Regelschule und die niederschweligen Angebote der Speziellen Förderung zuständig, während der Kanton sämtliche darüber hinaus gehende Spezialangebote organisiert. Gleichzeitig mit der Entflechtung der Speziellen Förderung wurde diese auch flächendeckend und auf die lokalen Gegebenheiten angepasst umgesetzt. Im Zuge der Revision wurden auch einzelne Finanzierungsbestimmungen über die Schülerpauschalen und die Schulgelder präzisiert, mit denen sich die Gemeinden an den kantonalen Kosten beteiligen.¹⁰

Ende 2021 wurde ausserdem klar, dass die geplante Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung verzögert voranschreitet. Dies wirkt sich auf die Finanzierung der Sonderpädagogik aus, für deren Organisation grundsätzlich der Kanton zuständig ist. Die Gemeinden beteiligen sich jedoch mit einem Schulgeld an der Finanzierung der sonderpädagogischen Angebote. Diese Finanzierungsaufteilung war ursprünglich bis 2022 befristet, wurde jedoch um vier Jahre verlängert. Dabei werden die Beiträge degressiv gestaltet, das heisst, bis im Jahr 2025 sollen die Gemeinden nur noch 25% der aktuellen Beträge leisten.¹¹

Die kommunalen Kosten im Bereich der Volksschule werden wie bereits in Kapitel 2 erwähnt nur im Zeitraum 2018-2021 betrachtet, da die Daten der Zweckverbände davor nur sehr aufwändig aufzubereiten gewesen wären. In den folgenden Auswertungen sind daher keine allfälligen finanziellen Auswirkungen der obengenannten Gesetzesänderungen ersichtlich.

4.3 Entwicklung des Nettoaufwands

Die folgenden Unterkapitel zeigen die Entwicklung der gesamten kommunalen Bildungskosten auf und legen zusätzlich einen Fokus auf die Entwicklung der Löhne der Lehrpersonen sowie deren Deckung durch die Schülerpauschalen.

a) Übersicht der Entwicklung des Nettoaufwands in der Bildung absolut und pro SuS

Die Entwicklung der gesamten Bildungskosten ist in Abbildung 4-1 ersichtlich, die die den Nettoaufwand der Gemeinden nach verschiedenen Kategorien ausweist. Da die

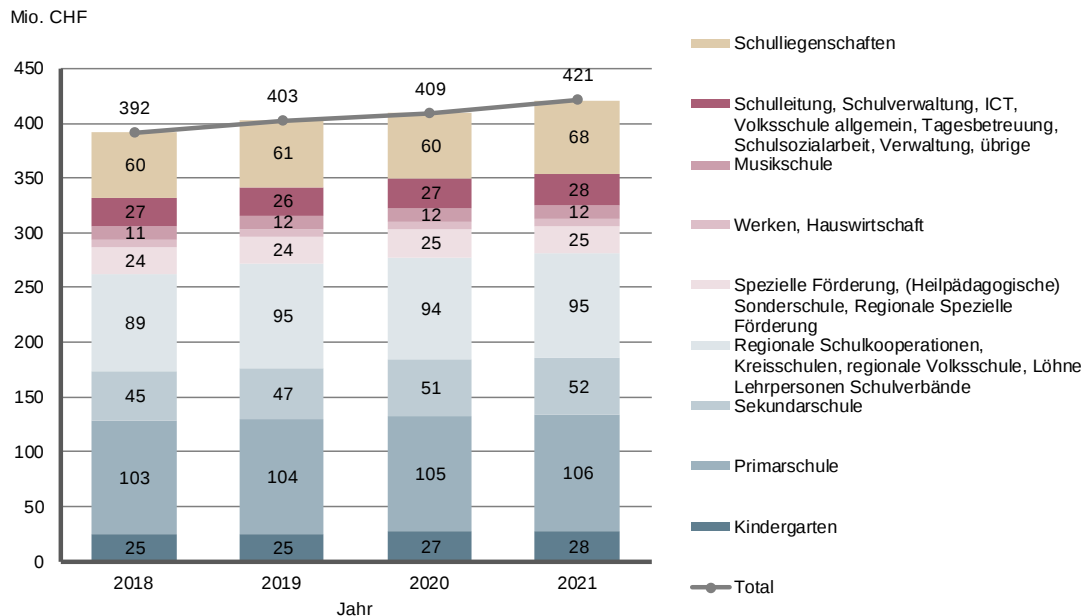
⁹ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2018/63 vom 16. Januar 2018, Kantonsratsbeschluss Nr. RG 0004/2018 vom 28. März 2018.

¹⁰ Volksschulamt des Kantons Solothurn, Leitfaden Spezielle Förderung, 2018.

¹¹ Regierungsratsbeschluss, Botschaft und Entwurf Nr. 2021/1013 vom 5. Juli 2021, Kantonsratsbeschluss Nr. SGB 0133/2021 vom 9. November 2021

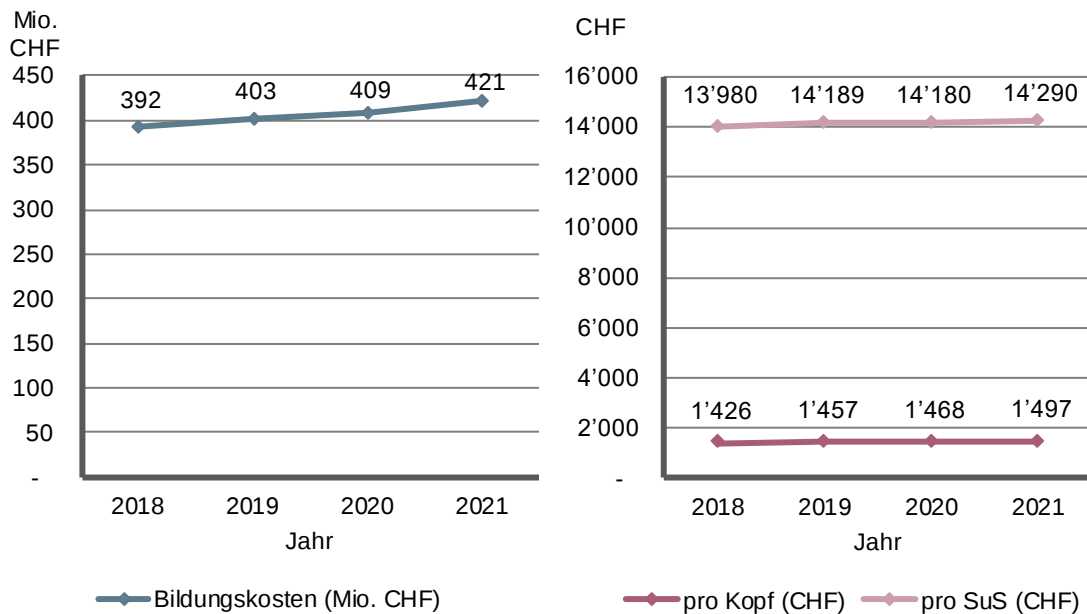
Schulzweckverbände (i.d.R. Kreisschulen) über die Gemeinden abrechnen, sind die Aufwände der Kreisschulen hier enthalten und somit alle Schulträger mitberücksichtigt.

Abbildung 4-1: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Bildung – detaillierte Analyse



Während ein Anstieg der Bildungskosten von insgesamt 392 auf 421 Mio. Franken Nettoaufwand zwischen 2018 und 2021 (+7.5%) zu sehen ist, relativiert sich diese Entwicklung bei einer Betrachtung pro Kopf beziehungsweise pro SuS: In Abbildung 4-2 wird aufgezeigt, dass der Anstieg pro Kopf (+4.9%) und jener pro SuS (+2.2%) weniger ausgeprägt ausfällt. Die Anzahl Schülerinnen und Schüler ist in den betrachteten vier Jahren um 5% gestiegen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen entwickeln sich die Bildungsausgaben somit insgesamt relativ stabil, wenn auch nur ein Zeitraum von 4 Jahren betrachtet wird.

Abbildung 4-2: Entwicklung des Nettoaufwands im Bereich der Bildung – Total, pro Kopf und pro SuS

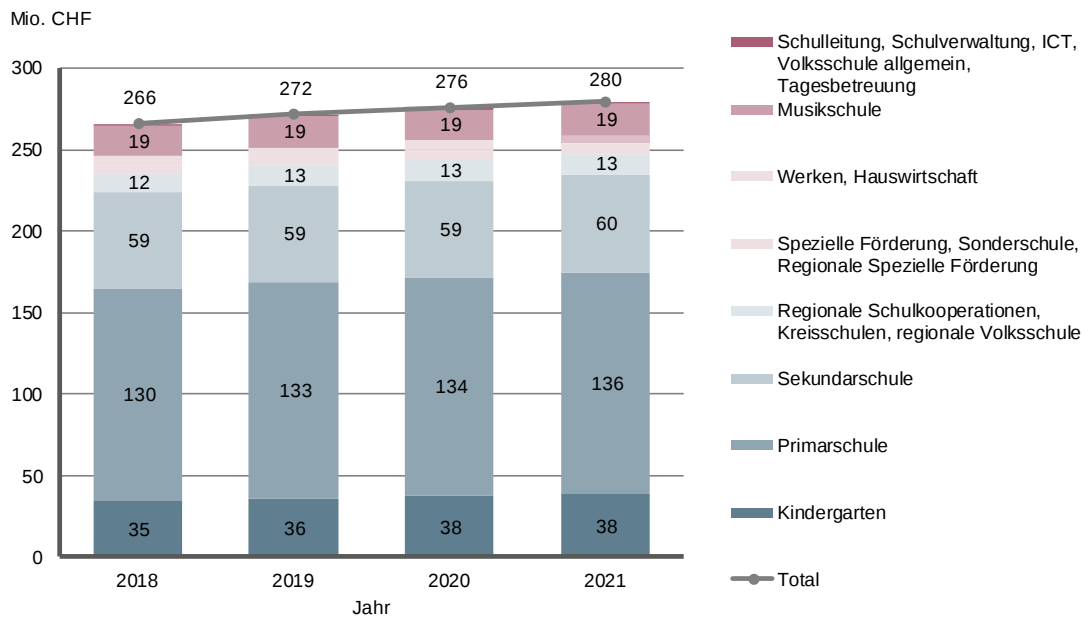


b) Löhne der Lehrpersonen

Um die Abdeckung der Schülerpauschale zu beurteilen, wurde in einem ersten Schritt der Fokus auf die Löhne der Lehrpersonen aller Schulträger gelegt. In Abbildung 4-3 ist zu sehen, wie auch die Netto-Personalkosten¹² leicht steigen (+5.1%), wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie die Bildungskosten insgesamt. Der Anstieg ist über alle Kategorien weitgehend gleich verteilt.

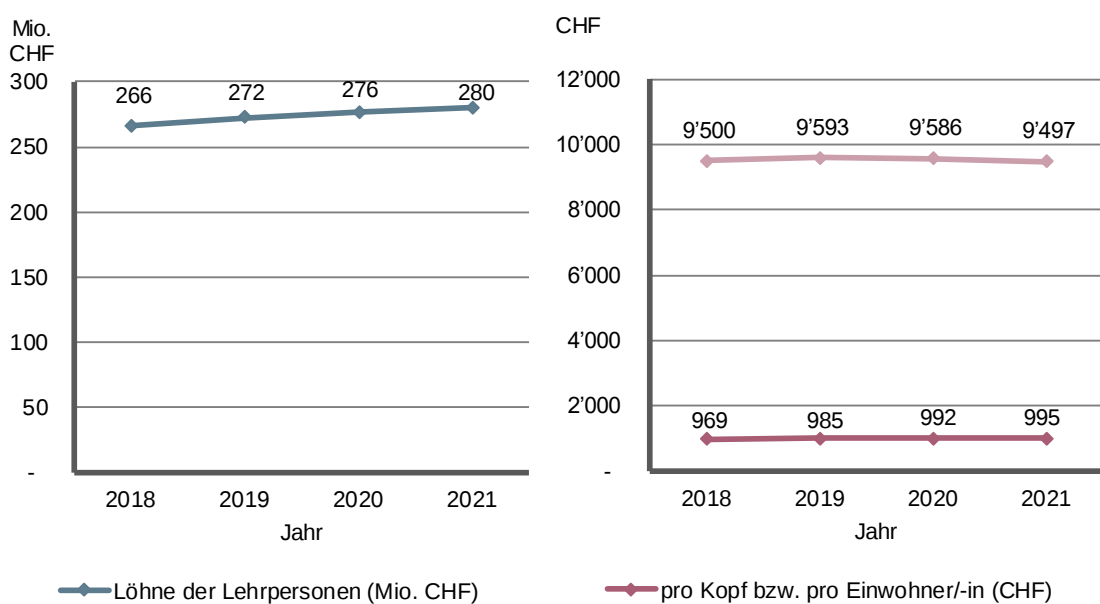
¹² Für die folgende Analyse wurden die Nettolöhne der Lehrpersonen aus den Erfolgsrechnungen berücksichtigt, das heisst die Löhne ohne Personalnebenkosten. Somit ist auch ein Abgleich mit der Schülerpauschale möglich, die explizit zur Teilabgeltung der Nettolohnkosten der Gemeinden konzipiert ist.

Abbildung 4-3: Entwicklung des Nettoaufwands für die Personalkosten im Bereich der Bildung – detaillierte Analyse



Pro Kopf macht der Anstieg 2.6% aus und pro SuS betrachtet ist keine Zunahme erkennbar. Die Löhne der Lehrpersonen pro SuS sind weitgehend stabil, da sich die Schulträger an kantonalen Vorgaben zur Klassenzusammensetzung und dem Einsatz von Lehrpersonen orientieren.

Abbildung 4-4: Entwicklung der Nettolohnkosten für Lehrpersonen – Total, pro Kopf und pro SuS

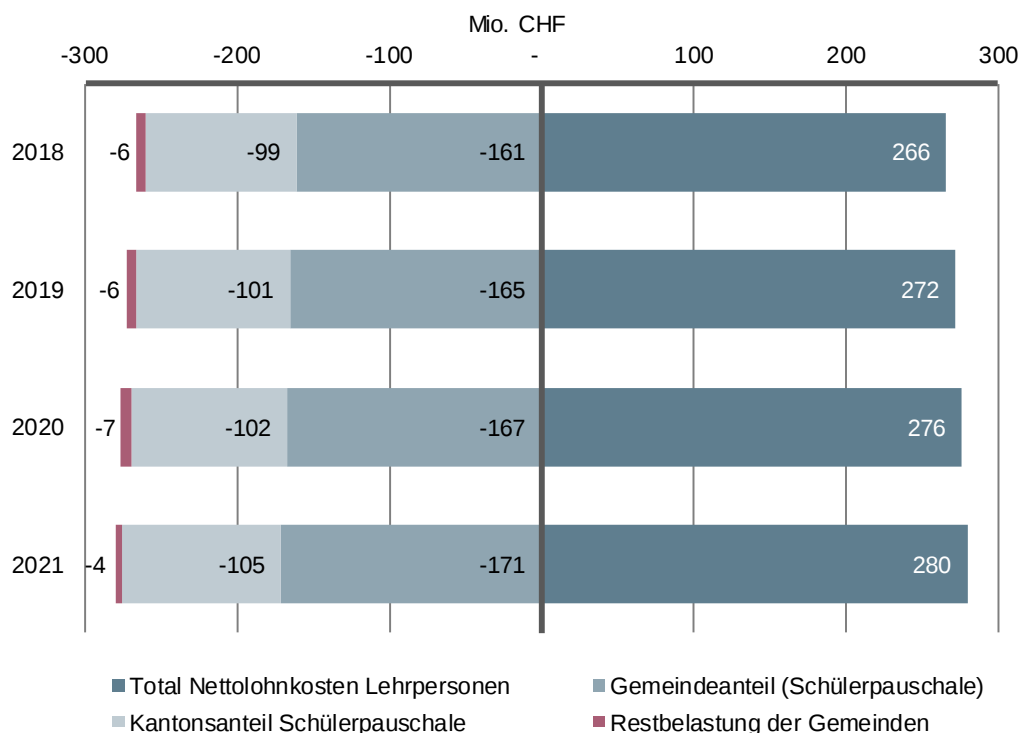


c) Abdeckungsgrad der Schülerpauschale

Im vorliegenden Kapitel wurde geprüft, ob die Schülerpauschalen hoch genug ausfallen, um die Personalkosten bzw. Nettolohnkosten der Lehrpersonen der Volksschule wie vorgesehen abzudecken. In Abbildung 4-5 sind rechts die Nettolohnkosten der Lehrpersonen zu sehen und links die Schülerpauschalen. Die Pauschalen sind in den Gemeinde- sowie den Kantonsanteil aufgeteilt¹³, die theoretisch 38% sowie 62% der Nettolohnkosten decken sollen. Der rote Balken zeigt die Restbelastung an, die nach Abzug der Schülerpauschale noch durch die Löhne der Lehrpersonen besteht. Der ungedeckte Teil der Kosten von 4 bis 7 Mio. Franken macht prozentual 1-3% der Personalkosten aus. Die Nettolohnkosten werden somit durch die Schülerpauschalen weitestgehend gedeckt. In der Grafik sind alle Schulträger (d.h. inkl. Kreisschulen) berücksichtigt.

Gemäss der Rückmeldung des Volksschulamts sind die ungedeckten Kosten vermutlich durch freiwillige Angebote gemäss Vernehmlassungserläuterungen¹⁴ wie Wahlangebote, Musikunterricht, Sportunterricht, Aufgabenhilfe und schulische Betreuung erklärbar. Denkbar sind auch «Assistenz- und Partnerlektionen», die die zusätzlichen Kosten verursachen. Auf eine vertiefte weitere Untersuchung wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit an dieser Stelle verzichtet.

Abbildung 4-5: Abdeckung der Personalkosten durch die Schülerpauschalen



¹³ Gemäss Berechnung des VSA.

¹⁴ Regierungsrat, Volksschulgesetz (VSG; Nachführung). Vernehmlassungsentwurf vom 17. September 2019

4.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

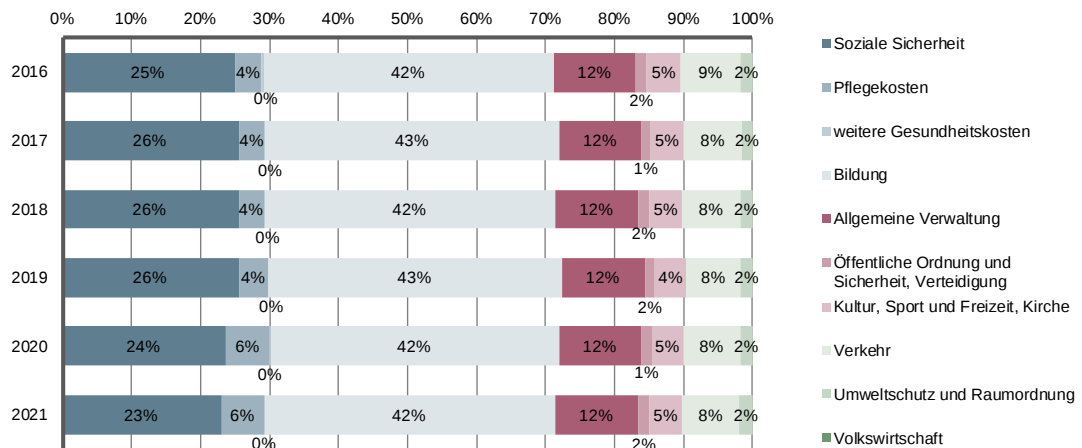
Die Besoldungskosten im Bildungsbereich steigen im Zeitraum von 2018 bis 2021 pro SuS nur leicht an, insbesondere wenn die steigenden Schülerzahlen berücksichtigt werden. Zwischen den einzelnen Aufgabenfeldern im Bereich der Volksschule ereigneten sich keine nennenswerten Kostenverschiebungen.

Gemäss dem Volksschulgesetz (VSG) legt der Kantonsrat auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts den Beitragsprozentsatz des Kantons bei den Schülerpauschalen in der Volksschule jeweils für vier Jahre fest. Die Überprüfung des angepeilten Kantonsbeitrags von 38% an den Nettokosten der Lehrpersonenbesoldung ergab, dass der Deckungsbeitrag der Schülerpauschale treffgenau ist. Im Abgleich mit den von den Gemeinden angegebenen Personalkosten im Bildungsbereich deckt der Kantonsanteil rund 37% der Nettolohnkosten. In Anbetracht des stimmigen Deckungsbeitrags ist eine Anpassung des Prozentsatzes nicht zwingend erforderlich.

5 Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern

Die Abbildung 5-1 setzt die kommunalen Aufwände im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Bildung in Perspektive zu den Kosten der weiteren Aufgaben der Gemeinden. Dabei ist klar ersichtlich, dass die bisher betrachteten Aufgabenfelder über 70% des Gesamtnettoaufwands der Gemeinden ausmachen.

Abbildung 5-1: Zusammensetzung des Nettoaufwands der Gemeinden – Anteile der Bereiche



Weiter ist in dieser Grafik zu sehen, dass der Anteil der Sozialen Sicherheit von 2019 auf 2020 leicht sinkt, während der Anteil der Pflegekosten leicht ansteigt. Dies ist auf die bereits in Kapitel 3 dargelegte Aufgabenentflechtung zurückzuführen. Der Anteil der Bildungskosten bleibt über die Zeit weitgehend konstant.

6 Tragbarkeit

Um die Tragbarkeit der Bereiche der Sozialen Sicherheit und der Bildung für die Gemeinden zu beurteilen, werden diese dem finanziellen Leistungsvermögen der Gemeinden gegenübergestellt. Die Frage ist dabei, ob und inwiefern die leicht steigenden Kosten in den beiden betrachteten Bereichen dazu führen, dass Gemeinden finanziell unter Druck geraten. In Abbildung 6-1 ist ersichtlich, dass sich die Kosten im Bereich der Sozialen Sicherheit, der Pflege sowie der Bildung im Zeitraum von 2016 bis 2021 zusammen von 627 auf 714 Mio. Franken steigerten, was einem Anstieg von 14% (87 Mio. Franken) entspricht. Dieses Wachstum liegt nur unwesentlich über den 13% (33 Mio. Franken), um die die Kosten für die weiteren kommunalen Aufgabenfelder im selben Zeitraum angewachsen sind.

Abbildung 6-1: Abdeckung des Nettoaufwands im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Bildung durch die Steuereinnahmen

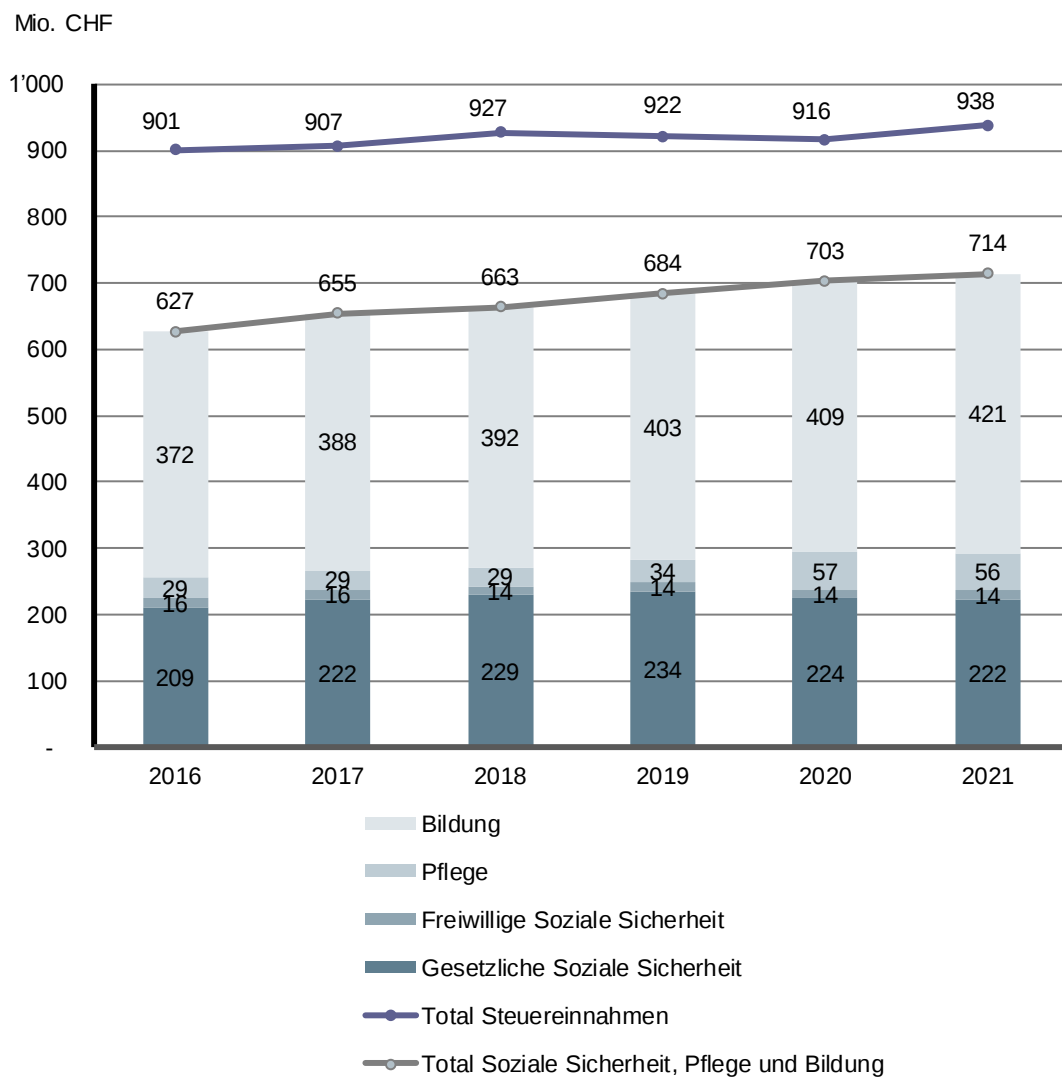


Abbildung 6-1 zeigt auch die Entwicklung der Steuereinnahmen¹⁵ im Vergleich zu den Gemeindefaufwänden: Sie gehen nach 2018 leicht zurück, bevor sie 2021 wieder ansteigen. Diese Entwicklung ist unter anderem durch die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) bedingt, die 2020 in Kraft trat und zu einem Rückgang der Steuereinnahmen von Unternehmen führte. Im betrachteten Zeitraum nehmen die Steuererträge um 37 Mio. Franken zu. Auf die Effekte der STAF hat der Kanton reagiert und den Finanz- und Lastenausgleich um die Gefässe zum STAF-Ausgleich ergänzt: Den Einwohnergemeinden werden von 2020 bis 2027 (d.h. während 8 Jahren) voraussichtlich rund 196 Mio. Franken ausgeglichen. Im Schnitt beträgt der Ausgleich 24.4 Mio. Franken pro Jahr.

Die Nettoaufwände im Bildungsbereich und in der Sozialen Sicherheit sind grundsätzlich durch das reine Steueraufkommen finanzierbar. Dies, obschon der mittlere Steuerfuss im gleichen Zeitraum gesunken ist. Die Differenz zwischen den Steuereinnahmen und den Kosten für die zwei Bereiche, d.h. die restlichen verfügbaren finanziellen Steuermittel für andere Aufgaben, wird jedoch über die Jahre relativ und absolut kleiner: Während sie 2016 noch ein Drittel der Steuereinnahmen (627 Mio. Nettoaufwand gegenüber 901 Mio. Steuereinnahmen) ausmacht, sind es 2021 bloss noch ein Viertel (714 Mio. Nettoaufwand gegenüber 938 Mio. Steuereinnahmen). Hier ist allerdings zu bemerken, dass den Gemeinden neben den Steuereinnahmen noch andere zweckfreie Mittel zufließen, wie die Mittel aus dem kantonalen Finanz- und Lastenausgleich, weitere Transfererträge von Dritten (Sachgruppe 46), Finanzerträge (Erträge aus Liegenschaften) oder Entgelte (u.a. Konzessionsgebühren) etc.

¹⁵ Als Steuereinnahmen wurden die allgemeinen Gemeindesteuern (Funktionales Konto 9100 in der Erfolgsrechnung) und die Sondersteuern (Funktionales Konto 9101 in der Erfolgsrechnung) berücksichtigt.

7 Fazit

Die Kosten in den Bereichen Soziale Sicherheit und Bildung (Besoldungskosten) entwickelten sich seit 2016 moderat. Bei der Betrachtung pro Kopf beziehungsweise pro SuS fällt das Kostenwachstum gering aus und in den letzten Jahren zeichnet sich sogar eine Stagnation der Kosten ab. Der relative Anteil der beiden betrachteten Bereiche am gesamten kommunalen Nettoaufwand bleibt über die Zeit stabil. Auch die relative Kostenverteilung zwischen den Aufgabenfeldern innerhalb der Sozialen Sicherheit sowie innerhalb der Bildung ist unter Berücksichtigung der genannten Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (EL AHV/IV, Fremdplatzierung, Pflegekosten) im betrachteten Zeitraum konstant geblieben.

Durch die Steuereinnahmen und weitere Einkünfte der Gemeinden, wie die im Finanz- und Lastenausgleich geschaffenen Gefässe zum STAF-Ausgleich, ist die Tragbarkeit des Nettoaufwands für die zwei betrachteten Bereiche durch die Gemeinden weitgehend gegeben. Es besteht somit aufgrund der hier untersuchten Sachlage kein zwingender Handlungsbedarf für allfällige Anpassungen der Steuerungsgrössen (Dotationen) im Finanz- und Lastenausgleich und kaum Handlungsbedarf bezüglich des Beitragsprozentsatzes des Kantons an die Schülerpauschale.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik BFS (2022): Weniger Neuzugänge führten im zweiten Pandemiejahr 2021 zur Abnahme der Sozialhilfequote auf 3,1%, Medienmitteilung vom 20.12.2022.

Kanton Solothurn (2020): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) vom 30.11.2014 (Stand 01.01.2020), URL: https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/131.73, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2022): Bildungsstatistik Kanton Solothurn. Obligatorische Schule - Schuljahr 2021/2022. Auswertungen, URL: https://so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Schulsystem/Statistik/2022_statistik_oblig_schule.pdf, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2023): Gemeindefinanzstatistik, Erfolgsrechnung 2016-2021, URL: <https://gefin.so.ch/home?4&0=lr01>, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kanton Solothurn (2023): Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, URL: <https://sozialhilfehandbuch.so.ch/praxis-sozialhilfe/stationaere-massnahmen/massnahmen-kinder-und-jugendliche/innerkantonale-platzierungen-in-kinder-und-jugendheimen/>, abgerufen am 24. Januar 2023.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2014): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG). Kantonsratsbeschluss vom 7. Mai 2014, Nr. RG 003a/2014.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2018): Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote). Kantonsratsbeschluss vom 28. März 2018, Nr. RG 0004/2018.

Kantonsrat des Kanton Solothurns (2021): Volksschule; Verlängerung der Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Sonderpädagogik bis 31. Juli 2026. Kantonsratsbeschluss vom 9. November 2021, KRB Nr. SGB 0133/2021.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2014): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG). Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 14. Januar 2014, RRB Nr. 2014/65.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2018): Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote). Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 16. Januar 2018, RRB Nr. 2018/63.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2019): Volksschulgesetz (VSG; Nachführung), Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn, Vernehmlassungsentwurf vom 17. September 2019.

Regierungsrat des Kanton Solothurns (2021): Volksschule; Verlängerung der Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten der Sonderpädagogik bis 31. Juli 2026. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 5. Juli 2021, RRB Nr. 2021/1013.

Volksschulamt des Kantons Solothurn (2018): Leitfaden Spezielle Förderung, URL: https://so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Foerdern/Spezielle_Foerderung/leitfaden_spezielle_foerderung_webversion.pdf, abgerufen am 24. Januar 2023.