

# **Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich.**

**Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich.**

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Dr. Daniela Tschudi**  
aus Glarus Süd  
Waldeggweg 14 c  
CH-8400 Winterthur

Winterthur, 30. September 2015

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

## Vorwort

Während die Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgabenteilung, kurz NFA, zu einem festen Bestandteil im Politik-Vokabular geworden ist, geniessen die vergleichbaren Instrumente auf kantonaler Ebene nicht den gleichen Bekanntheitsgrad. Dies ist eigentlich erstaunlich, schliesslich wurden im Zusammenhang mit der NFA in allen Kantonen die entsprechenden Gesetze revidiert. Bereits ist die nächste Welle von Revisionen am Laufen. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den ersten Jahren werden für Optimierungen und Nachkorrekturen genutzt.

Wie die NFA sind die kantonalen Finanzausgleichssysteme grosse politische Baustellen. Hier wird versucht, die staatlichen Finanzflüsse möglichst geschickt und effizient in die gewünschten Kanäle zu lenken, damit sie den Wettbewerb beleben, ungleiche Pegel ausgleichen oder Autonomie ermöglichen. Abstrakte Formulierungen in den Erläuterungen zu den Gesetzen und komplexe mathematische Formeln in den Anhängen mögen auf den ersten Blick den Eindruck von Eindeutigkeit und Beständigkeit geben. Doch auch sie sind ein Ergebnis von Versuchen und Irren.

In diesem Sinn versucht diese Arbeit, in einem Teilbereich, der vergleichsweise eher wenig erforscht wurde, einen Überblick zu gewinnen. Die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz in einen systematisierten Zusammenhang zu bringen, ist das Ziel. Gleichzeitig soll mit der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe eine erste Probe aufs Exempel gemacht und den Interdependenzen mit den interkommunalen Soziallastenausgleichssystemen nachgegangen werden. Das Ergebnis kann hoffentlich zur Weiterentwicklung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme beitragen.

Ein besonderer Dank geht an Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, der mich mit nützlichen Hinweisen bei der Konzeption diese Arbeit gezielt und prompt unterstützt hat. Ernst Schedler danke ich für die gedankliche Begleitung der Arbeit von ihrer Entstehung bis zu ihrem Abschluss. Daniela Moro und Pascale Haas haben mich auf der sprachlichen Reise durch die italienisch- und französischsprachige Schweiz begleitet. Ihnen allen danke ich für die anregenden Gespräche. Meiner Familie danke ich für die tatkräftige und verständnisvolle Begleitung.

Winterthur, im September 2015

Daniela Tschudi

## Zusammenfassung

In modernen Finanzausgleichssystemen föderalistischer Staatsgebilde sind der Ressourcen- und der Lastenausgleich ein Zwillingsspaar, das einnahme- beziehungsweise ausgabeseitig von den Gebietskörperschaften nicht beeinflussbare, strukturelle Unterschiede abzubauen versucht. Ziel ist es, eine ähnliche Ausgangslage für einen fairen Wettbewerb zu schaffen.

Der interkommunale Soziallastenausgleich gleicht strukturelle soziodemografische Unterschiede zwischen den Gemeinden aus. Die vorliegende Arbeit gibt einen systematisierten Überblick, wie die Kantone den interkommunalen Ausgleich der Soziallasten gestalten, und diskutiert dies im Rahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Die Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme erfolgt anhand der drei Kategorien Nutzung, Berechnungsart und Verfügbarkeit der Mittel.

- **Nutzung:** Mit zweckgebundenen Staatsbeiträgen werden die Nettokosten für bestimmte Aufgaben ausgeglichen, mit zweckfreien Soziallastenausgleichszahlungen Disparitäten abgebaut. Über die Hälfte der Kantone kennt interkommunale Soziallastenausgleichssysteme.
- **Berechnungsart:** Das Potential für Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen ist hier reich. Sowohl bei der Bemessung des Finanzbedarfs als auch bei der Ausgestaltung der Bedingungen für einen Finanztransfer besteht eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Eine grosse Herausforderung ist, dass Distributions- und Allokationsziele miteinander vermischt werden. Sind Ausgleichszahlungen an Selbstbehalte geknüpft, wird die Ausgleichswirkung reduziert. Fast alle Kantone mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich verlangen von den Empfängergemeinden eine Eigenbeteiligung und stehen somit im Spannungsverhältnis von Ausgleich und Anreizen zu Kosteneffizienz.
- **Verfügbarkeit der Mittel:** Bei allen Kantonen mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich sind die für den Finanztransfer verfügbaren Mittel limitiert. Obwohl bekannt ist, dass ein horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden effizienter ist als ein vertikaler, wenden ihn erst wenige Kantone beim interkommunalen Soziallastenausgleich an.

Am Beispiel der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe wird deutlich, dass sich die Gestaltung des interkommunalen Soziallastenausgleichs sinnvollerweise an den Zielen der Sozialhilfegesetzgebung ausrichtet. Dies erhöht die Chance für einen effizienten Umgang mit der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe und deren Reduktion, was wiederum dem Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs entspricht.

Der Kanton Zürich kennt keinen interkommunalen Soziallastenausgleich. Die Analyse der aktuellen Situation auf der Basis der Erkenntnisse des systematisierten Überblicks ergab fünf Themenfelder, anhand derer die wichtigsten Aspekte für eine allfällige Einführung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs erarbeitet werden können.

Damit und mit dem systematisierten Überblick kann die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme leisten.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung .....	II
Abbildungsverzeichnis .....	V
Tabellenverzeichnis .....	VI
Abkürzungsverzeichnis .....	VII
1. Einleitung .....	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Aufbau.....	3
2. Grundlagen zum Finanzausgleich am Beispiel der NFA .....	7
2.1 Föderalismus, Wettbewerb und Umverteilung: Grundlagen.....	7
2.1.1 Autonomie, Subsidiarität und fiskalisches Äquivalenzprinzip .....	7
2.1.2 Fiskalischer Föderalismus .....	8
2.2 Aufbau und Funktionsweise eines Finanzausgleichssystems am Beispiel der NFA .	12
2.2.1 Ziele der NFA.....	12
2.2.2 Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn .....	13
2.2.3 Instrumente des Finanzausgleichs im weiteren Sinn.....	13
2.2.4 Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn: Ressourcen- und Lastenausgleich .....	14
2.3 Zwischenfazit .....	17
3. Konzeptionelle Grundlagen für eine Systematisierung der interkommunalen Soziallastensysteme.....	18
3.1 Modell für die Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme .....	18
3.2 Kurzportrait der wirtschaftlichen Sozialhilfe .....	20
4. Systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz .....	21
4.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Gleichbehandlung und fiskalischem Äquivalenzprinzip .....	21
4.2 Nutzung: Kantonalisierung, Staatsbeitrag und Lastenausgleich .....	22
4.2.1 Kantonalisierung und Kommunalisierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe.....	22
4.2.2 Staatsbeiträge für die wirtschaftlichen Sozialhilfe .....	23
4.2.3 Interkommunaler Soziallastenausgleich .....	26

---

4.3	Berechnungsart.....	28
4.3.1	Bemessungsgrundlagen für den Finanzbedarf.....	28
4.3.2	Ausgestaltung der Bedingungen.....	32
4.4	Dotierung.....	36
4.4.1	Verfügbarkeit der Mittel.....	37
4.4.2	Horizontaler und vertikaler Ausgleich.....	39
4.5	Zwischenfazit und drei Lösungsansätze.....	41
4.5.1	Kanton Bern: Ausgleichen und Anreize setzen mit dem Bonus-Malus-System.....	44
4.5.2	Kanton Aargau: Ausgleichen und Spitzen brechen.....	46
4.5.3	Kanton Schwyz: Normierung.....	48
5.	Ein interkommunaler Soziallastenausgleich im Kanton Zürich?.....	50
5.1	Entstehungsgeschichte des Zürcher Finanzausgleichs.....	50
5.2	Zürcher Finanzausgleichssystem.....	51
5.3	Überlegungen für einen interkommunalen Soziallastenausgleich im Kanton Zürich.....	52
5.3.1	Aufgabenentflechtung.....	52
5.3.2	Verhältnis Ressourcen- und Lastenausgleich.....	53
5.3.3	Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs.....	53
5.3.4	Vermischung von Zentrumslasten und Soziallasten.....	54
5.3.5	Steuerung und Mitbestimmung.....	55
6.	Fazit.....	56
Anhang.....		VIII
Interkommunale Soziallastenausgleichssysteme nach Kantonen.....		VIII
Material- und Literaturverzeichnis.....		XXXII
Selbständigkeitserklärung.....		XXXVIII
Über die Autorin.....		XXXIX

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell des Systems der Sozialen Sicherheit.....	2
Abbildung 2: Übersicht Gefässe und Finanzflüsse NFA.....	17
Abbildung 3: Typologie der Subventionen .....	19
Abbildung 4: Instrumente des Finanzausgleichs. ....	51

---

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kantone mit einem Staatsbeitrag beziehungsweise festen Kostenteiler für die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie mit beziehungsweise ohne Ausgleichskomponente .....	24
Tabelle 2: Kantone mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich.....	26
Tabelle 3: Bemessungsgrundlage für interkommunalen Soziallastenausgleich.....	29
Tabelle 4: Indikatoren im soziodemografischen Index. ....	32
Tabelle 5: Bedingungen für Erhalt von Soziallastenausgleichszahlungen und Beitragsgrösse	34
Tabelle 6: Dotierung des Soziallastenausgleichs.....	38
Tabelle 7: Horizontale und vertikale Finanzierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs .....	40



## Abkürzungsverzeichnis

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AP	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
BBI	Bundesblatt
BE	Bern
BIP	Bruttoinlandprodukt
BL	Baselland
BS	Baselstadt
BV	Bundesverfassung
FiLaG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz
FiLaV	Finanz- und Lastenausgleichsverordnung
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
Mio.	Million
NE	Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	Sankt Gallen
SH	Schaffhausen
SLA	Soziallastenausgleich
SO	Solothurn
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
VD	Waadt
Vgl.	Vergleiche
VS	Wallis
WSH	Wirtschaftliche Sozialhilfe
UR	Uri
ZG	Zug
ZH	Zürich

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Als im Sommer 2014 die Stadt Winterthur beim Regierungsrat des Kantons Zürichs anklopfte und mit Verweis auf die steigenden Soziallasten um Anpassungen beim interkommunalen Finanzausgleichssystem anfragte, wurde ihr beschieden, dass man das erst 2012 revidierte Finanzausgleichsgesetz nicht bereits wieder anpassen könne und den Wirksamkeitsbericht 2017 abwarten wolle.<sup>1</sup> Diesen Sommer 2015 informierten fünf Agglomerationsgemeinden die Öffentlichkeit, wie sehr die steigenden Soziallasten ihre Gemeindefinanzen strapazierten, und forderten einen fairen Finanzausgleich.<sup>2</sup> Wenig später kündigte das Gemeindeamt des Kantons Zürich an, dass man im November 2015 die steigenden „Sozialausgaben“ an einer Veranstaltung für die Gemeinden aufgreifen werde.<sup>3</sup>

Im Kanton Zürich ist in Sachen interkommunaler Soziallastenausgleich voraussichtlich nicht das letzte Wort gesprochen. Diese Beobachtung gilt allerdings nicht nur für den Kanton Zürich. In verschiedenen anderen Kantonen wie etwa Aargau, Bern, Baselland oder Genf werden die interkommunalen Finanzausgleichssysteme und dabei insbesondere der Aspekt der Lasten im Bereich Soziales diskutiert und überarbeitet. Dem Bund liegen unterdessen die bereits bei der Einführung der NFA erwünschten Daten zur Sozialhilfe in der erforderlichen Quantität und Qualität vor. Er schlägt deshalb den Kantonen die Anpassung des Armutsindikators vor und plant, die entsprechende Anpassung in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich per 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen.<sup>4</sup>

Das Thema des Ausgleichs der sozialen Lasten beschäftigt aktuell offensichtlich auf allen staatlichen Ebenen. Dies ist angesichts der insbesondere auch unter finanziellen Gesichtspunkten zunehmenden Bedeutung des sozialen Sicherungssystems, das Bund, Kantone und Gemeinden in unterschiedlicher Art und Weise gemeinsam tragen, nicht verwunderlich. 2013 machten die Gesamtausgaben und -einnahmen der Sozialleistungen rund ein Viertel des schweizerischen Bruttoinlandprodukts aus.<sup>5</sup>

Ein Blick in die Forschung und Literatur über die Finanzausgleichssysteme in der Schweiz wiederum lässt ein gewisses Unbehagen mit dem Soziallastenausgleich erkennen.<sup>6</sup> Es scheint,

---

<sup>1</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich (2013). *Keine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Stadt Winterthur*. Medienmitteilung vom 5.11.2013.

<sup>2</sup> Arbeitsgruppe Sozialkosten (26.06.2015). *Erfüllt der Zürcher Finanzausgleich seine Zielsetzungen?* (Unveröffentlichte Präsentation).

<sup>3</sup> Hotz, St. (20.07.2015). Mehr Gehör für einen Ausgleich bei den Soziallasten? Kritik am Finanzausgleich beim Kanton angekommen. *NZZ*, 2015(165), 12; Gemeindeamt des Kantons Zürich (2015). *Gemeindeforum 2015. Steigende „Sozialausgaben“: Ursachen, Auswirkungen, Strategien*. URL: [http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/aktuell/veranstaltungen/gemeindeforum\\_2015.html](http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/aktuell/veranstaltungen/gemeindeforum_2015.html), 30.08.2015.

<sup>4</sup> Schlanser, R. (2015). *Armutsindikator: Detailbericht zur Verordnungsänderung. Artikel 34 und 34a, FiLaV (SR 613.21)*. Bern: Bundesamt für Statistik, S. 12.

<sup>5</sup> Bundesamt für Statistik (2015a). *Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2013. BFS Aktuell. 13 Soziale Sicherheit*, Juni, S. 2.

<sup>6</sup> Rühli L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz in der interkommunalen Solidarität*. Avenir Suisse, S. 92; Schaltegger Ch. A. & Winistörfer, M. M. (2014): *Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat*. In Lenel H. O., Apolte Th., Berthold N. et al. (Hrsg.),

dass etwa Fragen rund um die Messbarkeit oder die Bedeutung der politischen Haltung den Sozillastenausgleich im Vergleich mit dem Ressourcenausgleich zu einer eher sperrigen und deutlich schwieriger fassbaren Materie machen. Dementsprechend ist die Forschung zum Lastenausgleich im Bereich Soziales im Vergleich zum Ressourcenausgleich weniger breit.<sup>7</sup>

Umso mehr erstaunt, wie viele Kantone interkommunale Sozillastenausgleiche in den letzten Jahren eingeführt haben und praktizieren, wobei die hinlänglich bekannte „föderalistische Vielfalt“ auffällt.<sup>8</sup> Ein regelmässig aktualisierter, systematischer Überblick jedoch, der sich spezifisch auf die verschiedenen kantonalen Lösungsansätze für den interkommunalen Sozillastenausgleich konzentriert, existiert nach Wissen der Verfasserin nicht.<sup>9</sup>

Ein wichtiger Grund für die Vielzahl von Lösungsansätzen, aber auch für die eher dünne Forschungslage liegt in der Komplexität des sozialen Sicherungssystems. Dieses erstreckt sich über alle drei föderalen Ebenen und wird je nach Risiko unterschiedlich finanziert.<sup>10</sup> Eine Übersicht über die Vielfalt der Leistungen zeigt nebenstehende Abbildung. Darüber hinaus kennt jeder Kanton noch zusätzliche, eigene Bedarfsleistungen.<sup>11</sup>



Abbildung 1: Modell des Systems der Sozialen Sicherheit (Bundesamt für Statistik, 2014, S. 24).

Im System der sozialen Sicherheit nimmt die Sozialhilfe eine besondere Rolle ein. Sie bildet das letzte Auffangnetz und setzt ein, wenn die vorgelagerten Systeme nicht mehr greifen. Explizit hält die Bundesverfassung in Artikel 115 fest, dass die Unterstützung Bedürftiger allei-

*ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* Bd. 65. (S. 183-228). Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 190-191, 198.

<sup>7</sup> Eine Ausnahme bildet die Dissertation von P. Mischler. Vgl. Mischler, P. (2009). *Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich: Ökonomische Beurteilung eines Politikinstrumentes am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg* (Vol. 51). Münster: LIT.

<sup>8</sup> Brutschin, Ch., Klöti, M., Perrenoud, Ph. & Graf, G. (2015). Die Kantone sind gefordert. *SozialAktuell*, 7/8, S. 4-17.

<sup>9</sup> Die aktuellste Übersicht in Form von „Recherchenotizen“ stammt aus dem Jahr 2013 und beinhaltet sämtliche Finanzausgleichsinstrumente (Rühli, 2013, Beiheft). Remo Dörig, SODK (Telefongespräch, 18.08.2015).

<sup>10</sup> Bundesamt für Statistik (2015b). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*. Neuchâtel, S. 74, 78-79.

<sup>11</sup> Bundesamt für Statistik (2013). *Inventar der bedarfsabhängigen Leistungen*. URL: <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/IbsPublicStartPage.aspx>, 29.08.2015.

nige Sache der Kantone ist.<sup>12</sup> Diese haben den Vollzug häufig an die Gemeinden weiterdelegiert. Zwar machte die Sozialhilfe gesamtschweizerisch gesehen 2012 nur rund 0,6 Prozent des BIP beziehungsweise 2,6 Prozent der Gesamtausgaben für Sozialleistungen aus.<sup>13</sup> Für die einzelnen Gemeinden hingegen können die Sozialhilfeausgaben durchaus ein starke Belastung darstellen, wie das Beispiel der Stadt Winterthur zeigt, bei der die Nettoausgaben für die Sozialhilfe 2014 rund einen Siebtel der Steuereinnahmen ausmachten.<sup>14</sup> Für eine Untersuchung zum interkommunalen Sozillastenausgleich ist die Sozialhilfe somit zu berücksichtigen. In ihrer Funktion als Leiterin der Geschäftsstelle der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur stellt sich der Verfasserin die Frage, wie im Kanton Zürich die sozialen Lasten der Gemeinden und hier insbesondere die Lasten der Sozialhilfe in einem interkommunalen Finanzausgleichssystem integriert und dabei die Lösungsansätze der anderen Kantone sowie die vorliegenden Forschungsergebnisse genutzt werden können.

## 1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Aufbau

Ausgehend von den aktuellen finanziellen Schwierigkeiten der Stadt Winterthur, welche teilweise auf die Ausgestaltung des interkommunalen Lastenausgleichssystems zurückzuführen sind<sup>15</sup>, will die vorliegende Arbeit eine systematisierte Auslegeordnung über diejenigen Instrumente machen, mit denen die Kantone die Finanztransfers bei Lasten im Bereich Soziales gestalten. Die Systematisierung an sich ist als Vorschlag zu verstehen, wie es gelingen kann, die interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme zumindest teilweise aus ihrem spezifischen kantonalen Kontext herauszulösen und zu kategorisieren. Dahinter steht das Ziel, Kantone und Gemeinden trotz der Verschiedenheit der jeweiligen sozialen Sicherungssysteme in der (Weiter-)Entwicklung ihrer interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme zu unterstützen.

Aus dieser Zielsetzung ergeben sich folgende Fragestellungen:

- Wie gestalten die Kantone den interkommunalen Sozillastenausgleich? Gibt es Gemeinsamkeiten? Wo liegen die Unterschiede?
- Wie sind die einzelnen Gestaltungselemente im interkommunalen Sozillastenausgleich in Bezug auf Ziele des Finanzausgleichs, nämlich den Abbau von nicht beeinflussbaren

---

<sup>12</sup> BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*. SR 101. Hänni weist darauf hin, dass Art. 115 „in materieller Hinsicht keinerlei Kompetenzen des Bundes [begründet]“. In wenigen Ausnahmen hingegen – bei den Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und -schweizer, bei der Definition der Zuständigkeit der Kantone für die Unterstützung von Bedürftigen sowie im Asylbereich – liegt die Kompetenz beim Bund. Gemäss Hänni „gestaltet der in der Verfassung verankerte Grundkatalog die in den Kantonen und Gemeinden ausgerichtete Sozialhilfe in entscheidendem Masse mit“. Vgl. Hänni, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 56-57.

<sup>13</sup> Bundesamt für Statistik, 2015b, S. 79-80.

<sup>14</sup> Stadt Winterthur (2015). *Rechnung 2014, Teil A*. URL: [http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/W15029\\_RG\\_Teil\\_A.pdf](http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/W15029_RG_Teil_A.pdf), 29.08.2015. Für den Steuerertrag siehe S. 16, für die Ausgaben der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe siehe S. 81.

<sup>15</sup> Buomberger, Th. & Signorell, G. (1. November 2013). Verschuldung. Wieso geraten Städte ins Minus? *Beobachter*, 2013(22), 32-33.

Disparitäten, die Stärkung der Gemeindeautonomie und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, einzuschätzen?

- Lassen sich aus einer systematisierten Übersicht Hinweise oder Empfehlungen für die praktische Ausgestaltung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme ableiten?

Wie bereits dargestellt zeichnet sich das soziale Sicherungssystem der Schweiz durch eine Vielzahl von (Bedarfs-)Leistungen und eine komplexe Zuständigkeits- und Finanzierungsstruktur aus. Allen Kantonen gemeinsam ist jedoch die Zuständigkeit für die Sozialhilfe<sup>16</sup> und damit zusammenhängend ihre Bedeutung für die kantonalen und kommunalen Finanzhaushalte. Die wirtschaftliche Sozialhilfe eignet sich somit, um folgenden Fragen nachzugehen:

- In welcher Form und an welcher Stelle fliesst die Soziallast „wirtschaftliche Sozialhilfe“ in die Ausgestaltung des interkommunalen Soziallastenausgleichs ein?
- Lassen sich am Beispiel der wirtschaftlichen Sozialhilfe Interdependenzen zwischen den Zielen und Funktion einer Soziallast und der Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs erkennen?

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist also, exemplarisch anhand der wirtschaftlichen Sozialhilfe die Berücksichtigung einer Bedarfsleistung im interkommunalen Soziallastenausgleich aufzuzeigen und daraus konzeptionelle Rückschlüsse für die Gestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs zu ziehen. Der weitere Schritt, nämlich die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in die jeweiligen Bedarfsleistungssysteme der Kantone einzubetten, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Ebenso werden keine ökonomischen und finanziellen Berechnungen gemacht.

Die dritte Zielsetzung beinhaltet die Übertragung der Erkenntnisse auf die Situation im Kanton Zürich, wobei sich die Arbeit ebenfalls auf den Aspekt der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>17</sup> fokussiert. Hier lauten die Fragestellungen:

- Wie werden die Soziallasten im Finanzausgleichssystem des Kantons Zürich berücksichtigt? Wie werden die kommunalen Ausgaben für wirtschaftliche Sozialhilfe (ohne Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) abgegolten?
- Welches sind die Herausforderungen für eine allfällige Einführung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs im Kanton Zürich? Worauf gilt es speziell zu achten?

Das Beispiel des Kantons Zürich soll schliesslich deutlich machen, dass bei der Gestaltung von interkommunalen Soziallastenausgleichssystemen nicht rezeptbuchartig vorgegangen werden kann. Zu heterogen sind die kantonalen sozialen Sicherungssysteme, zu einflussreich sind die politischen Rahmenbedingungen.

---

<sup>16</sup> Im Sinne einer Reduktion der Komplexität und Beschränkung auf den interkommunalen Soziallastenausgleich werden in der vorliegenden Arbeit die Ausnahmen, bei denen der Bund beziehungsweise Bund und Kantone gemeinsam zuständig, sind nicht berücksichtigt. Dazu gehören Auslandschweizerinnen und -schweizer (vgl. Hänzi, 2011, S. 57-59). Sonderregelungen bestehen zudem für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige, Flüchtlinge und Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid. Nach Hänzi sind auch hier die Kantone beziehungsweise Gemeinden für den Vollzug zuständig. „Allerdings ist der Bund hier gegenüber den Kantonen kostenersatzpflichtig. Das Verhältnis zwischen Bund und Kanton ist im eigentlichen Sinn nur ein subventionsrechtliches, zumal für die Ausrichtung der Leistungen kantonales Recht gilt und somit ein direktes Rechtsverhältnis lediglich zwischen unterstützendem Gemeinwesen und Hilfesuchendem entsteht.“ (Hänzi, 2011, S. 59-60).

<sup>17</sup> Explizit ausgenommen wird der Kostenersatz gemäss Sozialhilfegesetz (§ 42 und § 44 SHG), welcher zwar einen interkommunalen Finanztransfer, aber keinen Soziallastenausgleich im engeren Sinn darstellt.

Den genannten Zielen und Fragestellungen wird in vier Kapiteln nachgegangen.

Teil 1 erläutert die allgemein-theoretischen Grundlagen eines Finanzausgleichs und stellt in diesem Zusammenhang die wichtigsten Argumentationslinien der ökonomischen Theorie des Föderalismus vor. Sie bildet das Fundament für die folgende Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme. Zuvor werden jedoch im Sinne eines Referenzpunktes der Aufbau und die Funktionsweise des Finanzausgleichs in der Schweiz am Beispiel der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgestellt. Während sich die anschließenden Kapitel auf den interkommunalen Soziallastenausgleich konzentrieren, bietet sich hier die Gelegenheit das Gesamtsystem eines Finanzausgleichs zu erläutern und den Soziallastenausgleich zu kontextualisieren.

Im zweiten Teil werden die konzeptionellen Grundlagen und Kategorien für eine Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme erarbeitet. Um der Rolle der wirtschaftlichen Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich nachgehen zu können, werden schliesslich deren Funktion und deren wichtigste Ziele kurz erläutert.

Kapitel 3, welches den Hauptteil der Arbeit bildet, widmet sich der Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme. Dabei werden geordnet nach den erarbeiteten Systemisierungskategorien die verschiedenen Aspekte der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme vorgestellt. Parallel dazu erfolgt der Überblick über die verschiedenen kantonalen Lösungsansätze und die Diskussion von deren Interdependenzen mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

In Teil 4 wird anhand der Ergebnisse der vorangehenden Teile der Umgang des Kantons Zürich mit „seinen“ Soziallasten gewürdigt und die Herausforderungen für einen interkommunalen Soziallastenausgleich im Kanton Zürich umrissen.

In einer abschliessenden Diskussion der Gesamtergebnisse sollen schliesslich auch nochmals die zentralen Aspekte und Fragestellungen, die es bei der Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs zu berücksichtigen gilt, zusammengefasst werden.

Der Anhang gibt gegliedert nach Kantonen einen Überblick über die Gestaltung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme und über die Finanzierung und Organisation der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Er bildet die materielle Grundlage für den systematisierten Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme.

Neben der Literaturrecherche basiert die vorliegende Arbeit methodisch auf einer vergleichenden Analyse der rechtlichen Grundlagen der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme. Auf die Grenzen der Vergleichsmöglichkeiten wurde mit Verweis auf die unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in den Kantonen und auf die verschiedenen kantonalen Bedarfsleistungen bereits hingewiesen. Die Vergleichbarkeit wird erhöht, indem sich die Verfasserin auf eine Bedarfsleistung beschränkt, deren Ausgestaltung zwar ebenfalls je nach Kanton unterschiedlich, die aber durch das Bundesamt für Statistik verhältnismässig genau definiert ist, nämlich auf die wirtschaftliche Sozialhilfe. Diese Beschränkung geht auf Kosten einer empirischen Vollständigkeit. Diese ist jedoch auch nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit. Vielmehr wird eine systematisierte, deskriptive Übersicht über die verschiedenen Lösungsansätze der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme angestrebt. Methodisch

erfolgen die Analyse und die Systematisierung auf der Grundlage von wissenschaftlich bereits erprobten Kategorien.

## 2. Grundlagen zum Finanzausgleich am Beispiel der NFA

Ein Finanzausgleichssystem ist ein zentrales Element des föderalistisch aufgebauten Staates Schweiz. Warum dem so ist, thematisiert dieses Kapitel. Ausgehend von den Grundlagen des schweizerischen Föderalismus<sup>18</sup> werden die wichtigsten Elemente und Argumente der ökonomischen Theorie des Föderalismus und die Rolle, welche der Finanzausgleich darin wahrnimmt, dargelegt. Die Funktionsweise eines Finanzausgleichs und seine Instrumente werden am Beispiel der NFA erläutert.

### 2.1 Föderalismus, Wettbewerb und Umverteilung: Grundlagen

#### 2.1.1 Autonomie, Subsidiarität und fiskalisches Äquivalenzprinzip

Die Schweiz bildet mit Bund, Kantonen und Gemeinden ein föderalistisches System mit mehreren Ebenen. Dreh- und Angelpunkt stellt dabei die in Art. 3 BV garantierte Autonomie der Kantone dar. Art. 47 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund, den Kantonen die „Organisationsautonomie“ und „ausreichende Finanzierungsquellen“ für die Erfüllung der Aufgaben zu belassen. Gemäss Art. 43a BV übernehmen die Kantone alle staatlichen Aufgaben, welche sie zu tragen vermögen oder für die es keine einheitliche Regelung durch den Bund braucht. Die Kantone gewähren die Gemeindeautonomie und delegieren gemäss dem kantonalen Recht Aufgaben an die Gemeinden.<sup>19</sup> Dem liegt die Idee des Subsidiaritätsprinzips zugrunde. Dieses besagt, dass die „komplexere gesellschaftliche Einheit nur jene Funktionen und Aufgaben übernehmen soll, welche die Ressourcen und Möglichkeiten der einfacheren Einheit übersteigen“<sup>20</sup>. Die subsidiär gestaltete Autonomie beschreibt die vertikale Aufgaben- und Kompetenzzuteilung im föderalistischen Staatssystem. Damit ist jedoch noch nicht geregelt, wer für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung zuständig ist. Das fiskalische Äquivalenzprinzip hält fest, dass die Nutzniessenden für die Finanzierung verantwortlich sind. Das Konnexitätsprinzip – ein Teilaspekt des fiskalischen Äquivalenzprinzips – seinerseits verknüpft die Finanzierungsverantwortung mit der Entscheidungsbefugnis. Somit ist grundsätzlich gewährleistet, dass sich Entscheidungsbefugnis, Finanzierungsverantwortung und Nutzniessung decken. Lienhard weist darauf hin, dass die Staatsebene, welche für den Vollzug die entsprechenden Massnahmen ergreifen muss, für die Finanzierung verantwortlich ist und daher auch die Finanzierungsverantwortung hat. Aus dem Erlass alleine entstehen noch keine Kosten. Dies schliesst aber nicht aus, dass die erlassgebende Staatsebene sich mit den Kostenfolgen ihrer Entscheidung für die nachgelagerte Staatsebene beziehungsweise mit der Finanzierung befasst.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Für eine kurze Einführung in das föderalistische System der Schweiz vgl. Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (3., aktualisierte Aufl.). Bern: Haupt, S. 155-211.

<sup>19</sup> Art 50 BV.

<sup>20</sup> Linder, 2012, S. 156.

<sup>21</sup> Lienhard, A. & Zielniewicz, A. (2011). Finanzverfassung. In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 1-78). Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 28-31.



Während das Subsidiaritätsprinzip eine Grundregel für die Aufgabenverteilung umschreibt, macht das fiskalische Äquivalenzprinzip eine Aussage darüber, wie die Verantwortung für die Finanzierung der Aufgaben idealerweise organisiert wird. Neben einer möglichst eindeutigen Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist in einem föderalistisch aufgebauten Staatswesen jedoch auch ein effizientes Zusammenspiel zwischen den einzelnen Staatsebenen von Bedeutung (kooperativer Föderalismus).<sup>22</sup> Dabei werden gewisse Aufgaben – wie beispielsweise die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen oder die Gesundheitspolitik – im Verbund wahrgenommen. Häufig wird die Verbundaufgabe so gestaltet, dass eine Staatsebene für den Vollzug verantwortlich zeichnet und sich die andere an der Finanzierung beteiligt. Damit ist eine gewisse Beschränkung der Autonomie verbunden und das fiskalische Äquivalenzprinzip wird zugunsten eines als effizienter betrachteten Zusammengehens aufgebrochen.

In diesem Geflecht, an der Schnittstelle zwischen Autonomie und Wettbewerb sowie Solidarität und Umverteilung spielt der Finanzausgleich eine wichtige Rolle. Bevor dessen Funktionsweise am Beispiel der NFA erläutert wird, sollen die verschiedenen Argumente und Aspekte vorgestellt werden, die im Rahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus, respektive des fiskalischen Föderalismus zum Thema Wettbewerb und Umverteilung diskutiert werden.<sup>23</sup>

### 2.1.2 Fiskalischer Föderalismus

Bei der ökonomischen Theorie des Föderalismus interessiert, wie in der föderalistischen Staatsform die Nutzung, Bereitstellung und Finanzierung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen effizient gestaltet werden kann.

Eine grundlegende Frage beim föderalistischen Staatsaufbau betrifft wie bereits gesehen die Zuordnung der Aufgaben zu den verschiedenen Staatsebenen. Eine klassische Antwort aus ökonomischer Perspektive dazu stammt von Musgrave (1959) und Oates (1972), welche bei der Klassifizierung der Aufgaben des Staates zwischen Allokation, Distribution und Stabilisierung unterscheiden. Sie postulieren, „dass eine dezentralisierte Allokationspolitik für öffentlich bereitgestellte Güter, die in einem beschränkten geografischen Raum konsumiert werden können, ökonomische Vorteile zeigt. Verteilungs- und Stabilitätspolitik werden hingegen [...] am besten von der obersten Staatsebene organisiert, um Ausweich- und Trittbrettfahrerverhalten zu beschränken.“<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang wies Olson (1969) darauf hin, dass sich die Grenzen der Gebietskörperschaften decken sollten, in denen ein öffentliches Gut genutzt, bereitgestellt und finanziert wird (Äquivalenzprinzip).<sup>25</sup> Dieser Theorieansatz sollte für die Umsetzung in die Praxis wenig Anwendung finden können, prägte aber die Vorstellung über die Aufgaben- und Kompetenzzuteilung.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ebd., S. 33-35.

<sup>23</sup> Eine Übersicht über die fiskalföderalistische Literatur bei Thöny, B. (2005). *Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus – Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz*. Bamberg. Difo-Druck GmbH, S. 13-16.

<sup>24</sup> Mischler, 2009, S. 6.

<sup>25</sup> Thöny, 2005, S. 15.

<sup>26</sup> Mischler, 2009, S. 7.

Nicht minder wirksam ist das Modell von Charles Tiebout (1956), das die Idee, dass Marktmechanismen zu einer optimalen Güterallokation führen, auf die öffentlichen Güter überträgt. Dieses Modell besagt, dass die Allokation von öffentlichen Gütern mittels Wettbewerb zwischen lokalen Gebietskörperschaften effizient gestaltet wird. Gemäss Modell ziehen die Bürgerinnen und Bürger in diejenige Gebietskörperschaft, die ihren Präferenzen entspricht („voting-by-feet“), und erzeugen so den Wettbewerb. Um das dem Modell zugrunde liegende Pareto-Optimum<sup>27</sup> zu erreichen, geht Tiebout von diversen, restriktiven Annahmen aus:

- Die Haushalte sind mobil, ein Wechsel der Gebietskörperschaft kostet sie nichts.
- Externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften sind ausgeschlossen, das heisst, keine profitiert vom Leistungsangebot der anderen, ohne dies zu vergüten.
- Es gibt eine genügend grosse Anzahl von Gebietskörperschaften.
- Die Steuern entsprechen gemäss dem Äquivalenzprinzip eins zu eins dem Preis der öffentlichen Güter.<sup>28</sup>

Gerade die engen Modell-Annahmen geben Hinweise, welche Aspekte und Argumente bei der Diskussion um Wettbewerb und Umverteilung vorgebracht werden.

#### *Effizienz bei der Bereitstellung und Produktion von öffentlichen Gütern*

Für eine effiziente Bereitstellung und Produktion von öffentlichen Gütern ist zu überlegen, welche Skaleneffekte auf welcher Staatsebene auftreten. Oates geht mit seinem Dezentralisierungstheorem davon aus, dass „eine dezentrale Bereitstellung der öffentlichen Leistungen [...] immer effizienter oder mindestens so effizient wie die zentrale Bereitstellung“ ist. Steigende Skalenerträge und Verbundvorteile sprechen für eine Zentralisierung der Aufgabe.<sup>29</sup> In diesen Zusammenhang fallen auch Überlegungen zu Aufgabenauslagerungen an Private.<sup>30</sup>

Für die Produktionskosten der öffentlichen Güter ist weiter die Bevölkerungszusammensetzung zu beachten. Eine heterogene Bevölkerungsstruktur bedeutet zwar einen gewissen Effizienzverlust, dieser wird aber möglicherweise durch tiefere Produktionskosten wettgemacht.<sup>31</sup>

#### *Räumliche und fiskalische Externalitäten<sup>32</sup>*

Ein föderalistisches System generiert aufgrund der dezentralen Bereitstellung und Produktion von öffentlichen Gütern in aller Regel Externalitäten und entsprechende Ineffizienzen. Es lassen sich zwei Typen von räumlichen und fiskalischen Externalitäten unterscheiden.

- **Spillovers:** Bei Spillovers kann die bereitgestellte Dienstleistung nicht auf die Nutzung durch die Steuerzahlenden eingeschränkt werden. Oder umgekehrt betrachtet: Bewohnerinnen und Bewohner einer anderen Gebietskörperschaft nutzen die Dienstleistungen, ohne sich an deren Finanzierung zu beteiligen („Trittbrettfahrer“). Ein typisches Beispiel

<sup>27</sup> Das Pareto-Optimum ist erreicht, „wenn es keine alternative Allokation gibt, die jeden zumindest gleich gut gestellt lässt und mindestens eine Person besser stellt“. Zitiert nach Varian, H. R. (1995). *Grundzüge der Mikroökonomik* (3. Aufl.). München: R. Oldenbourg, S. 14.

<sup>28</sup> Thöny, 2005, S. 16-17.

<sup>29</sup> Schaltegger & Winnistörför, 2014, S. 184.

<sup>30</sup> Thöny, 2005, S.18.

<sup>31</sup> Ebd., S. 18-19.

<sup>32</sup> Ebd., S. 21-22; Schaltegger & Winnistörför, 2014, S. 187-188.

sind Städte, von deren Zentrumsleistungen wie etwa Kultur- oder Sportangebote die umliegenden Gemeinden profitieren.

Dieses Problem lässt sich grundsätzlich auf zwei Arten lösen: Entweder durch gebundene Subventionen, mit denen die Preisverzerrung aufgehoben wird (in der Regel vom Kanton an Städte), oder durch Verhandlungen. Bei Verhandlungen kann unter anderem versucht werden, die Externalitäten mittels Zentralisierung zu internalisieren, sprich den Vollzug und die Finanzierung der Aufgaben zu zentralisieren, um so den Kreis der Steuerzahlenden und Nutzniessenden in Übereinstimmung zu bringen. Eine andere Möglichkeit ist eine Preisdiskriminierung, bei der die Nutzniessenden, welche für die Dienstleistung keine Steuern zahlen, dafür bei der Nutzung höhere Preise bezahlen.

- Horizontale und vertikale fiskalische Externalitäten: Horizontale Externalitäten entstehen, wenn sich mobile Steuerfaktoren (Arbeit, Kapital, Dienstleistungen) – zum Beispiel wegen Steuervergünstigung – von einer Gebietskörperschaft in die andere bewegen. In der Folge fällt die Steuerlast zu tief aus und es kommt – ohne Korrektur – zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen. Im Zusammenhang mit dem Steuerwettbewerb weisen wohlfahrtsstaatliche Ansätze auf das Risiko des „race-to-the-bottom“. Diese Gefahr scheint aber gerade im lokalen Wettbewerb gemindert, als dass „im Entscheidungsfindungsprozess einer Gemeinde das interkommunale Konkurrenzdenken“<sup>33</sup> gegenüber gemeinwohlorientierten Überlegungen von geringer Relevanz ist.

Bei vertikalen Externalitäten greifen verschiedene staatliche Ebenen auf das gleiche Steuersubstrat zurück, woraus eine zu hohe Besteuerung entsteht.

### *Informationsasymmetrien und Innovation*<sup>34</sup>

Ein effizienter Allokationsmechanismus basiert auf genügend und richtig verarbeiteten Informationen. Die dezentrale Güterallokation weist gegenüber einer zentralen den Vorteil aus, dass sie näher an den Informationen ist, die Präferenzen der Steuerzahlenden besser kennt und eine kleinere Informationsmenge zu verarbeiten hat. Daraus entstehen Effizienzgewinne. Die dezentrale Struktur ermöglicht nämlich, die Dienstleistungen entsprechend den lokalen Strukturen und den Bedürfnissen der Steuerzahlenden zu gestalten. Aus den daraus resultierenden unterschiedlichen Dienstleistungslösungen leitet sich das Innovationspotential („laboratory federalism“) föderalistischer Strukturen ab.

Eine zentrale Staatsorganisation sieht sich hingegen mit dem Principal-Agent-Problem konfrontiert. Sie ist also auf genügend und genügend gut verarbeitete Informationen der nachgelagerten Einheit angewiesen.

Die Problematik der Informationsasymmetrie ist auch zu beachten, wenn der Staat durch die Allokation von Risiken wie eine Versicherung funktioniert und allen seinen Mitgliedern eine Mindestausstattung garantiert (moral hazard). Die damit verbundene Umverteilung zugunsten des Agenten schafft für ihn einen Effizienzgewinn. In einem föderalistischen Staatssystem

<sup>33</sup> Bickel, J. (2011). Die Mechanismen des interkommunalen Wettbewerbs in der Schweiz. In Waldmann, B., Hänni, P. & Belser, E. M. (Hrsg.), *Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke* (S. 135-150). Bern: Stämpfli, S. 147.

<sup>34</sup> Thöny, 2005, S. 24-25, 36-38; Schaltegger & Winistörfer, 2014, S. 184-186.

sind die Vor- und Nachteile verschiedener Versicherungssysteme zu prüfen auch im Hinblick darauf, wo Informationsasymmetrien entstehen beziehungsweise sich verringern.

### *Rent-Seeking und altruistisch motivierte Umverteilung*<sup>35</sup>

Die Public Choice Theorie (Brennan und Buchanan 1980) thematisiert die Rolle des Staates als Akteur im Wettbewerb, wenn sie darauf verweist, dass auch Parlament, Regierung und Verwaltung nutzenmaximierend handeln und somit Rent Seeking betreiben. Bei dieser Sichtweise hat die föderalistische Staatsform den Vorteil, dass sie die (All-)Macht des Staates und dessen Träger beschränkt. Dazu tragen die sich aus der föderalistischen Staatsform ergebende Kleinheit der einzelnen Gebietskörperschaften sowie der (Steuer-)Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften bei. Mit dem Vergleich des Dienstleistungsangebotes und der den Präferenzen entsprechenden Standortwahl (voting-by-foot), welche in einer föderalistischen Staatsarchitektur für die Steuerzahlenden leichter möglich sind, verhindern sie ein aus der Nutzenmaximierung entstandenes, ineffizientes Bereitstellen von öffentlichen Gütern und ein Steuermonopol.

Rent Seeking kann man jedoch auch als eine auf die eigene Nutzenmaximierung zielende und für den Geber unfreiwillige Form der Umverteilung betrachten. In der Folge entsteht entweder aufgrund des unproduktiven Ressourceneinsatzes ein Wohlfahrtsverlust oder es findet eine Umverteilung statt, indem sich die Gewichtung der einzelnen Anteile an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung verändert.

Schliesslich kann Rent Seeking als Ergebnis eines politischen Prozesses verstanden werden, bei dem zur Erzielung des Effizienzgewinns dem „Verlierer“ im Sinne des Pareto-Optimums eine Kompensation gewährt wird.<sup>36</sup>

Dem Modell des Rent Seeking steht eine altruistisch motivierte Umverteilung gegenüber. Hier gibt es Hinweise, dass in „kleinen“ föderalistischen Strukturen Umverteilung aus altruistischen Gründen im Vergleich zu nutzenmaximierenden eher in den Vordergrund rücken.<sup>37</sup>

Die hier skizzierten, von der Wohlfahrtsökonomie wie auch der Public-Choice-Theorie beeinflussten Aspekte und Argumente der ökonomischen Theorie des Föderalismus stellen laut Feld „zwar ein Analyseinstrument zur Verfügung. In den relevanten wirtschaftspolitischen Bereichen bestehen aber widerstreitende Ansichten über die Machbarkeit dezentraler Politik.“<sup>38</sup> Damit ist zum einen gesagt, dass die Forschung der ökonomischen Theorie des Föderalismus zur empirischen Evidenz ihrer Argumentationslinien noch längst nicht abgeschlossen ist. Zum andern dürfen die genannten Aspekte und Argumente in den Debatten um den Finanzausgleich durchaus auch als Ausdruck von politischen Zielsetzungen verstanden werden.

<sup>35</sup> Thöny, 2005, S. 25-27, 35-36, 38-44; Schaltegger & Winnistörför, 2014, S. 185-186.

<sup>36</sup> Thöny, 2005, verweist darauf, „dass in der Praxis kaum ‚budgetneutrale‘ Finanzausgleichsreformen zu beobachten sind“, S. 39.

<sup>37</sup> Bickel, 2011, S. 147-149.

<sup>38</sup> Feld, L. P. (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 16.

## 2.2 Aufbau und Funktionsweise eines Finanzausgleichssystems am Beispiel der NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von 2008 gilt als „bedeutungsvollste Föderalismusreform seit Gründung des Bundesstaates“<sup>39</sup>. Die NFA löste ihrerseits eine Reformbewegung in den Kantonen aus und gilt bis heute als wichtiger Referenzpunkt für die Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen in den Kantonen. Deshalb werden hier der Aufbau und die Funktionsweise eines Finanzausgleichssystems am Beispiel der NFA skizziert. Die Ausführungen zu den Zielen sowie zum Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn dienen auch dazu, den Kontext des interkommunalen Soziallastenausgleichs, der in Kapitel 3 im Zentrum stehen wird, exemplarisch anhand der NFA darzustellen.

### 2.2.1 Ziele der NFA

Den Hintergrund für die NFA bildete die Unzufriedenheit mit dem Finanzausgleich von 1959. Das Ziel, die interkantonalen Disparitäten zu verringern, gelang im Verlaufe der Jahre immer weniger, obwohl immer mehr Mittel eingesetzt wurden. Rühli bilanziert: „Der damalige Finanzausgleich war ein unsystematisches, undurchsichtiges, widersprüchliches und politisch nicht steuerbares Geflecht von Finanzströmen zwischen Gemeinwesen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen.“<sup>40</sup>

Aufgrund der erkannten Schwächen setzt die NFA folgende Ziele:<sup>41</sup>

- Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit abbauen, Steuerwettbewerbsverzerrungen beseitigen und Unterschiede bei der Steuerbelastung durch nicht beeinflussbare übermässige Lasten für Gebirgs- und Zentrums Kantone verringern. Damit soll insgesamt die politische Steuerbarkeit sichergestellt werden.
- Klärung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen. Mit der Aufgabenentflechtung soll der Zentralisierungstendenz entgegen gewirkt werden. Die Klärung der Kompetenzen soll eine optimale Mittelverwendung ermöglichen und der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Spillover-Problematik<sup>42</sup> lindern.
- Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit mittels Ergebnissteuerung statt kostenorientierter Einzelobjektfinanzierung (Programmfinanzierung).

<sup>39</sup> Lienhard & Zielniewicz, 2011, S. 48. Hürlimann (S. 62f.) weist darauf hin, dass in den Debatten zur schweizerischen Steuerpolitik in den 1960er und 1970er Jahren eine materielle Steuerharmonisierung als Alternative zu einem Finanzausgleich geprüft wurde. Erst ab den 1980er Jahren gewann die Idee des Steuerwettbewerbs und mit ihr das Instrument des Finanzausgleichs Oberhand. Vgl. Hürlimann, G. (2012). Einträglich und gerecht? Steuern und Umverteilung im Nachkriegsboom, 1970er-Krise und darüber hinaus. In Hürlimann, G. & Tanner, J. (Hrsg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?* (S. 55-81). Zürich: vdf.

<sup>40</sup> Rühli, 2013, S. 14-15. Für die Geschichte und die Kritik an der NFA von 1959 vgl. auch Mischler P. & Moser W. (2011). Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 259-341). Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 275-278.

<sup>41</sup> Botschaft zur NFA, 2001, S. 2314. Bundesverfassung nennt die Ziele in Art 135 Abs. 2.

<sup>42</sup> Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zielt auf „eine effiziente Güterallokation und nicht die intergouvernementale Umverteilung“ ab. Vgl. Mischler & Moser, 2011, S. 317, Fussnote 162.

Die in den beiden ersten Punkten genannten Ziele finden sich auch auf Ebene der interkommunalen Finanzausgleichsziele wieder. Der Wechsel zu vermehrter Output- statt Inputsteuerung (Programmfinanzierung) hat hingegen nach Einschätzung der Verfasserin weniger Widerhall gefunden.

## 2.2.2 Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn

Inhalt einer Föderalismusreform ist die Organisation der Aufgaben und deren Finanzierung. Dies kann auf verschiedenen Ebenen thematisiert werden:<sup>43</sup>

- Reform der Steuerordnung, bei der überprüft wird, ob die nachgeordnete Gebietskörperschaft ausreichend mit Einnahmen für die Aufgabenerfüllung ausgestattet ist.
- Gebietsreform mit Bildung von Grossregionen, Kantons- und Gemeindefusionen.
- Reform der Aufgabenzuordnung mit Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, wenn eine Gebietsreform nicht in Betracht kommt. Wichtige Kriterien für die Entflechtung sind das Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip. Dabei ist für die Aufgabenerfüllung auch die Mittelausstattung zu beachten, mit der auch Anreize verbunden werden können, um Allokationsziele zu erreichen.
- Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinn mit Reform des Ausgleichssystems und Ausgleich von Sonderlasten.

Während die ersten beiden Punkte keinen Eingang in die NFA-Reform fanden, wurden die letzten beiden als „Finanzausgleich im weiteren Sinn“ beziehungsweise „Finanzausgleich im engeren Sinn“ bezeichnet. Ihnen werden im Rahmen der NFA folgende Instrumente<sup>44</sup> zugeordnet:

- Finanzausgleich im weiteren Sinn: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.
  - Finanzausgleich im engeren Sinn: Ressourcenausgleich und Lastenausgleich des Bundes.
- Diese Gliederung hat sich durchgesetzt: Reformen der interkommunalen Finanzausgleichsgesetze beinhalten häufig einen Finanzausgleich im weiteren Sinn und immer einen Finanzausgleich im engeren Sinn.

## 2.2.3 Instrumente des Finanzausgleichs im weiteren Sinn

Im Rahmen der Aufgabenentflechtung wurden für insgesamt 34 Aufgabenbereiche die Kompetenzen für die Zuständigkeit festgelegt. Interessant sind im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit zwei Aspekte: die Lösung „Verbundaufgaben“ und die Aufgabenentflechtung im Bereich der sozialen Sicherheit.

---

<sup>43</sup> Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBI 2002, S. 2304; Mischler & Moser, 2011, S. 273f.

<sup>44</sup> Als weiteres Instrument kennt die NFA einen Härteausgleich, mit dem der Systemwechsel für eine Übergangsfrist abgedeckt werden soll. Auch wenn der Härteausgleich bis längstens 2036 dauert, wird er aufgrund seines befristeten Charakters in dieser Arbeit nicht weiter behandelt.

Für die Hälfte der 34 Aufgabenbereiche konnte eine eindeutige Zuordnung zu Bund oder Kanton gefunden werden. Bei der anderen Hälfte, bei den so genannten Verbundaufgaben, teilen sich jedoch Bund und Kantone die Aufgabenerfüllung und Finanzierung. Verbundaufgaben beinhalten sowohl echte Verbundaufgaben als auch Aufgaben, bei denen die Kantone Bundesrecht vollziehen. Der Lösungsansatz der „Verbundaufgabe“ ist Ausdruck des kooperativen Föderalismus und nimmt dementsprechend auch in den interkommunalen Finanzausgleichssystemen eine nicht unwesentliche Rolle ein.

Im Rahmen der Entflechtung im Bereich der sozialen Sicherheit galt der Grundsatz, dass der Bund Aufgaben übernimmt, mit denen die Grundbedürfnisse der Bevölkerung gedeckt werden. Die Kantone ihrerseits finanzieren die krankheits- und behinderungsbedingten Mehrkosten. Die Sozialhilfe hingegen blieb Sache der Kantone. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen wiederum, welche vom Grundsatz her im Verantwortungsbereich des Bundes gelegen wäre, musste aufgrund des Volumens mittels Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen gelöst werden. Die nach diesen Grundsätzen vorgenommene Aufgabenentflechtung bildete für die Kantone die Ausgangslage, wie sie innerhalb ihres Kantons die Organisation und Finanzierung dieser Aufgaben vornahmen – sei es im Rahmen der Reform des interkommunalen Finanzausgleichssystems oder in den jeweiligen Spezialgesetzen.<sup>45</sup>

#### **2.2.4 Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn: Ressourcen- und Lastenausgleich**

Art. 43a Abs. 4 BV hält fest: „Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.“ Ein Ziel der NFA ist, mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich den Kantonen – unter Anerkennung ihrer unterschiedlichen Ausgangslage – zu ermöglichen, diesen Verfassungsauftrag zu erfüllen.<sup>46</sup>

Die NFA trennt mit der Einführung des Ressourcen- und Lastenausgleichs klar zwischen Einnahmen- und Ausgabenelementen und ermöglicht damit „einen systematischen und transparenten Aufbau des gesamten Ausgleichssystems“<sup>47</sup>. Damit sollen „Zielkonflikte und Fehlanreize vermieden und die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht“<sup>48</sup> werden. Es wird aber auch deutlich, dass der Ressourcen- und Lastenausgleich wie Zwillinge zu verstehen sind, die je ihr „Eigenleben“ führen und doch unmittelbar zusammengehören.<sup>49</sup>

##### *Ressourcenausgleich*

Der Ressourcenausgleich befasst sich mit den einnahmeseitigen Disparitäten. Um die Vergleichbarkeit der Unterschiede zwischen den Kantonen unabhängig von deren Steuerfuss zu erreichen, wird das Ressourcenpotential eines Kantons, sprich die „steuerlich abschöpfbare Wertschöpfung“<sup>50</sup>, errechnet.

<sup>45</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 285-286.

<sup>46</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 309.

<sup>47</sup> Botschaft zur NFA, 2001, S. 2369.

<sup>48</sup> Ebd., S. 2369.

<sup>49</sup> Mischler, 2009, S. 61.

<sup>50</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 309.

Das Ressourcenpotential basiert auf der Addition der Steuereinnahmen aus Einkommen, Vermögen und Gewinnen der natürlichen und juristischen Personen.<sup>51</sup> Um Schwankungen auszugleichen, wird der gleitende Durchschnitt von drei Bemessungsjahren genommen und ins Verhältnis der durchschnittlichen mittleren Wohnbevölkerung der entsprechenden drei Jahre gesetzt. Damit erhält man das Ressourcenpotential pro Kopf, was den direkten Vergleich zwischen den Kantonen erlaubt.<sup>52</sup>

Das Ressourcenpotential pro Kopf eines Kantons wird nach Art. 4 FiLaV für die Ermittlung des Ressourcenindex in das Verhältnis zum Ressourcenpotential pro Kopf aller Kantone gesetzt und mit 100 multipliziert. Der Ressourcenindex der gesamten Schweiz wird auf 100 Indexpunkte gesetzt. Kantone mit einem Index unter 100 Punkten gelten als ressourcenschwach, diejenigen über 100 Punkte als ressourcenstark.

Der zweckfreie Ressourcenausgleich zugunsten der ressourcenschwachen Kantone kennt den horizontalen Ausgleich, den die ressourcenstarken Kantone leisten, und den vertikalen Ausgleich durch den Bund. Ziel ist gemäss Art. 6 FiLaV eine Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone auf 85 Prozent des schweizerischen Mittels der standardisierten Steuererträge<sup>53</sup>. Dabei wird mittels überproportional steigenden Ausgleichsbeiträgen in Abhängigkeit zur Schwäche eines Kantons die Ausgleichswirkung verstärkt.

Das Bundesparlament steuert den Ausgleich, indem es alle vier Jahre das Umverteilungsvolumen für den horizontalen und vertikalen Ausgleich festlegt. Dieser beträgt insgesamt mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes. Die ressourcenstarken Kantone leisten einen Beitrag entsprechend der Differenz ihres Ressourcenpotentials zum schweizerischen Mittel.<sup>54</sup>

Die Herausforderungen des Ressourcenausgleichs seien hier lediglich kurz aufgezählt: Festsetzung der Grenze zwischen Bezahler- und Empfängerkantone genau beim schweizerischen Mittel und die daraus entstehenden politischen Mehr- und Minderheiten, die Höhe der Ressourcenausstattung bei 85 Prozent, die Veränderungen beim Steuersubstrat<sup>55</sup> oder die quasi Solidarhaftung der Geberkantone aufgrund der fixen Summe des Ausgleichsbetrags. Dies zeigt, dass die politische Steuerung nicht nur über das Festlegen des Ausgleichsbetrags erfolgt, sondern auch bereits die Funktionsweise politische Implikationen beinhaltet.

### *Lastenausgleich*

Der Lastenausgleich gleicht „strukturell bedingte, übermässige und von den Kantonen weitgehend unbeeinflussbaren Lasten“<sup>56</sup> aus und wird vollständig vom Bund finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Ausgleichsgefäss, wobei jedes für sich steht und nach eigenen Indikatoren bemessen wird.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 6 bis 21 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2015). SR 613.21. Wo möglich werden die Daten der direkten Bundessteuer verwendet.

<sup>52</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 311.

<sup>53</sup> Der standardisierte Steuerertrag „ergibt sich aus der Anwendung eines für alle Kantone einheitlichen proportionalen Steuersatzes auf dem Ressourcenpotenzial“. Art. 5 Abs. 1 FiLaV.

<sup>54</sup> Vgl. Art. 4 und 5 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2012). SR 613.2.

<sup>55</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 315-316.

<sup>56</sup> Botschaft zur NFA, 2001, S. 2389. Mischler (2009, S. 92-94) zeigt auf, wie sich die Indikatoren im Verlauf der Zeit veränderten.



Der geografisch-topografische Lastenausgleich thematisiert Lasten im Zusammenhang mit Raumnutzung und Besiedlung. Die Last bemisst sich aus vier Indikatoren, auf welche die im geografisch-topografischen Ausgleichsgefäss zur Verfügung stehenden Mittel nach einem bestimmten Schlüssel (vgl. Klammer) verteilt werden: Siedlungshöhe (1/3), Steilheit des Geländes (1/3), Siedlungsstruktur (1/6) und Bevölkerungsdichte (1/6). Die Kantone erhalten, falls sie über dem Mittel aller Kantone liegen, einen ihrer Sonderlast entsprechenden proportionalen Anteil.<sup>57</sup>

Die soziodemografischen Lasten ergeben sich aus der Bevölkerungsstruktur und der Situation der Kernstädte. Die in diesem Ausgleichsgefäss zur Verfügung stehenden Mittel werden zu zwei Dritteln dem Bereich Bevölkerungsstruktur und zu einem Drittel dem Bereich Kernstädte zugeteilt.

In den Lastenindex im Bereich Bevölkerungsstruktur fliessen die Teilindikatoren Armut (Quote der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im weiteren Sinn<sup>58</sup>), Altersstruktur (über 80-Jährige), Ausländerintegration (Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, die nicht aus Nachbarstaaten stammt und über zwölf Jahre in der Schweiz lebt). Die Teilindikatoren werden zu einem Indikator zusammengefasst und dabei mittels Hauptkomponentenanalyse gewichtet (Lastenindex). Die Sonderlast eines Kantons ergibt sich daraus, ob sie unter (Sonderlast = Null) oder über dem Mittel aller Kantone liegt. Nur letztere wird ausgeglichen.<sup>59</sup> Der Armutsindikator berücksichtigt die wirtschaftliche Sozialhilfe und soll die Bemühungen der Armutsbekämpfung messen.<sup>60</sup>

Der Lastenindex im Bereich Kernstädte beruht auf den Teilindikatoren Gemeindegrösse, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote. Die Berechnung des Lastenindex und der massgebenden Sonderlast erfolgt nach der gleichen Methode wie bei der Sonderlast Bevölkerungsstruktur.<sup>61</sup>

Die Höhe der beiden Lastenausgleichsgefässe wird alle vier Jahre durch das Parlament mittels Bundesbeschluss festgelegt. Der Bundesrat kann den Betrag jährlich der Teuerung gemäss anpassen.<sup>62</sup> Die politische Steuerung folgt somit auch beim Lastenausgleich über die Gesamtsumme, die zweckfrei zur Verfügung gestellt wird. Die Mathematisierung der Bemessungsgrundlagen für die Aufteilung unter den Kantonen scheint zur Folge zu haben, dass sie – einmal festgelegt – weitestgehend dem politischen Zugriff entzogen ist.

Nachfolgende Darstellung fasst die verschiedenen Finanzausgleichsinstrumente sowie die horizontalen und vertikalen Finanzflüsse zusammen (mit Finanzzahlen 2014).

---

<sup>57</sup> Art. 29 bis 33 FiLaV.

<sup>58</sup> Sozialhilfe im weiteren Sinn beinhaltet die Sozialhilfe im engeren Sinn (wirtschaftliche Sozialhilfe) sowie bedarfsabhängige Sozialleistungen der Kantone (Alimentenbevorschussung, kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen, etc.). Vgl. auch Ruch, Th. (2008). Armutsindikator für den sozio-demografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006. *BFS Aktuell. 13 Soziale Sicherheit* (12), 1-32, hier S. 7. Im Rahmen der laufenden Qualitätsoptimierung wird die Definition der Sozialhilfe im weiteren Sinne präzisiert und die in diesem Zusammenhang ins Gewicht fallenden Fehlanreize eliminiert. Die Verordnung wird dementsprechend angepasst und voraussichtlich ab 2017 wirksam. Vgl. Schlanser, R. (2015). *Armutsindikator: Detailbericht zur Verordnungsänderung. Artikel 34 und 34a, FiLaV (SR 613.21)*. Bern: Bundesamt für Statistik.

<sup>59</sup> Art. 34 und 35 FiLaV.

<sup>60</sup> Ruch, 2008, S. 6.

<sup>61</sup> Art. 36 und 37 FiLaV.

<sup>62</sup> Botschaft zur NFA, 2001, S. 2389.

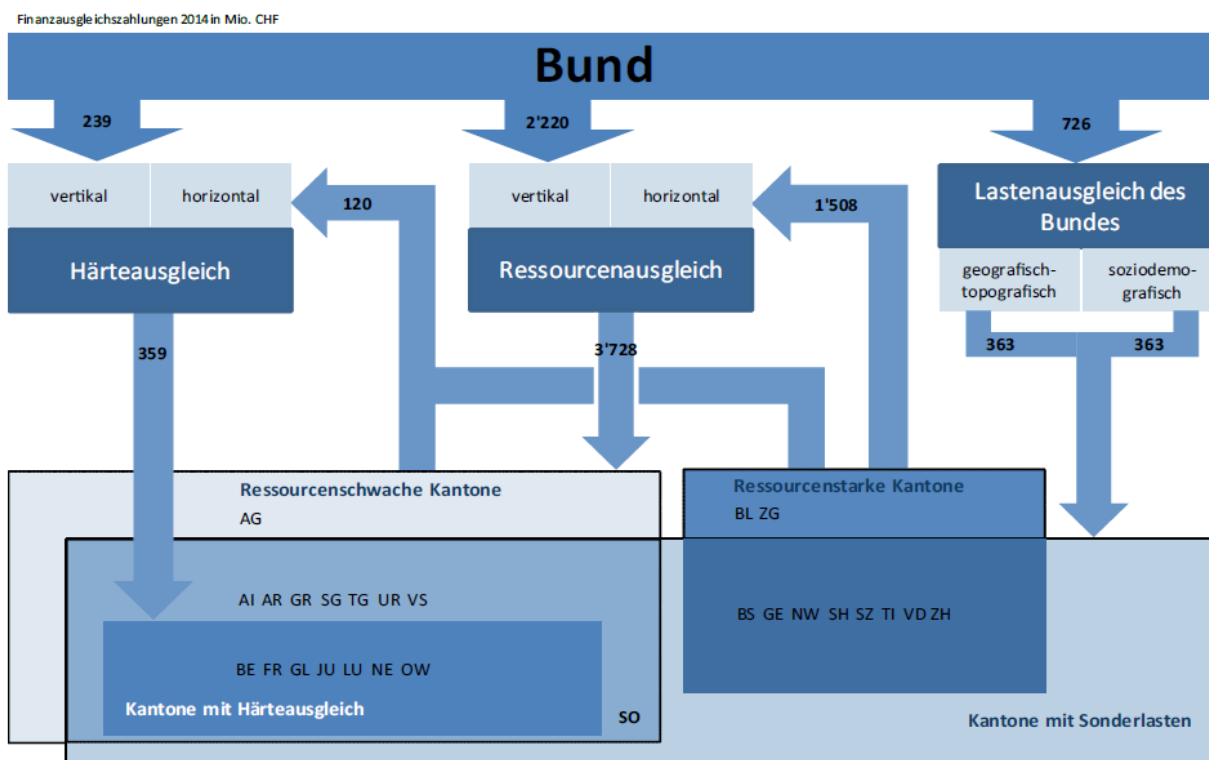


Abbildung 2: Übersicht Gefässe und Finanzflüsse NFA (Faktenblatt NFA, 2015, S. 2).

### 2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die NFA ein modernes Finanzausgleichssystem darstellt, das die Gestaltung der interkommunalen Finanzausgleichssysteme prägte. Nachfolgende Eckpfeiler fanden mit wenigen Ausnahmen in allen Kantonen Nachahmung:<sup>63</sup>

- Finanzausgleichssystem bestehend aus Ressourcen- und Lastenausgleich mit dem Ziel, fiskalische Disparitäten abzubauen und nicht beeinflussbare Lasten auszugleichen, um so faire Bedingungen im Steuerwettbewerb der autonomen Kantone zu ermöglichen.<sup>64</sup>
- Zweckfreier Finanztransfer.
- Finanztransfer sowohl in vertikaler als auch horizontaler Richtung.
- Möglichkeit der regelmässigen politischen Einflussnahme und damit der politischen Steuerung.

Die Kantone haben ihre Finanzausgleichssysteme aber auch auf ihre Situation bezogen weiterentwickelt. Wie im nächsten Kapitel gezeigt werden soll, lassen sich im Bereich der soziodemografischen Sonderlasten verschiedene Lösungsansätze beobachten – sei es bezüglich der berücksichtigten Leistungen, der Berechnung der Last oder den Transferflüssen. Dieser Vielfalt geht das nächste Kapitel nach und versucht sie zu systematisieren. Die daraus gewonnene Übersicht soll dazu beitragen, die Funktionsweisen der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme zu verstehen und damit die (politischen) Akteure und Akteurinnen zu unterstützen, welche den interkommunalen Soziallastenausgleich in ihren Kantonen weiter entwickeln wollen.

<sup>63</sup> Thöny, 2005, S. 144-145.

<sup>64</sup> Hanschel, D. (2012). *Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und in der Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 525.

### 3. Konzeptionelle Grundlagen für eine Systematisierung der interkommunalen Soziallastensysteme

„Transfers gehören zum Werkzeugkasten der Finanzpolitik öffentlicher Haushalte.“<sup>65</sup> Dazu zählt auch der interkommunale Soziallastenausgleich, welcher den Schwerpunkt dieses Kapitels bildet. Ziel ist es, die bestehenden oder zurzeit gerade in Überarbeitung stehenden Lösungen der Kantone für ihren interkommunalen Soziallastenausgleich systematisiert in einer Übersicht zu beschreiben. Für die Systematisierung wird der Modellvorschlag zur „Typologie der Subventionen“<sup>66</sup> von Dafflon genutzt. Die Systematisierung erlaubt es, die verschiedenen interkommunalen Soziallastenausgleiche zu vergleichen. Mit Rückgriff auf die ökonomische Theorie des Föderalismus sollen diese Vergleiche diskutiert werden.

In den meisten Kantonen erfolgt im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe ein Finanztransfer. Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Sozialhilfe – wie auch ein Blick auf die NFA zeigt – Ausdruck und Indikator einer sozialen Last. Sie kann somit in den interkommunalen Soziallastenausgleich integriert werden. Deshalb soll die wirtschaftliche Sozialhilfe als konkretes Fallbeispiel für die vergleichende Diskussion dienen und aufzeigen, wie eine Soziallast im System des Finanztransfers und insbesondere im Lastenausgleich berücksichtigt wird und welche Funktion die wirtschaftliche Sozialhilfe innehat. Für diesen Zweck wird einleitend auch kurz die wirtschaftliche Sozialhilfe vorgestellt.

#### 3.1 Modell für die Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme

Für die Klassifizierung des Finanztransfers beziehungsweise der Subventionen hat Dafflon für seine „Typologie der Subventionen“ drei Hauptkriterien definiert: Nutzung, Berechnungsmodell und Verfügbarkeit der Mittel.<sup>67</sup> Diese Kriterien setzt er in Abhängigkeit zueinander und gliedert sie gleichzeitig weiter auf. Damit erreicht Dafflon eine Aussage darüber, welche Ergebnisse aus dem Finanztransfer erwartet werden können.

Als erstes sollen die drei Kriterien erläutert werden:<sup>68</sup>

- **Nutzung:** Das Kriterium der Nutzung fragt, ob die begünstigte Gebietskörperschaft den zugesprochenen Betrag „allgemein“ oder „spezifisch“ nutzen kann. Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich ist bei „allgemein“ von einer zweckfreien Verwendung die Rede. Als Beispiel für spezifische beziehungsweise zweckgebundene Verwendungen gelten Staatsbeiträge oder Subventionen. Bei diesen legt die auszahlende Gebietskörperschaft fest, für welche Aufgabe oder Ausgabe die Mittel eingesetzt werden dürfen.

<sup>65</sup> Dafflon, B. (2013). Finanztransfers zwischen Kollektiven öffentlichen Rechts. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 659-677). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 660.

<sup>66</sup> Dafflon, 2013, S. 659, 666-670.

<sup>67</sup> Ebd., S. 666.

<sup>68</sup> Ebd., S. 667-668.

- **Berechnungsmodell:** Der erhaltene Betrag wird nur „unter Bedingungen“ gegeben, sprich nur dann, wenn die begünstigte Gebietskörperschaft sich mit eigenen Mitteln ebenfalls an der Finanzierung beteiligt („matching grants“). Bei einem „pauschalen“ Beitrag erhält die begünstigte Gebietskörperschaft einen fixen Betrag beziehungsweise einen im Voraus bestimmten proportionalen und garantierten Anteil der Einnahmen („non-matching“ / „lump-sum grants“).
- **Verfügbarkeit der Mittel:** Die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Mittel kann „rationiert“, begrenzt („closed-ended grants“) oder „nicht rationiert“, unbegrenzt („open-ended grants“) sein. Im ersteren Fall müssen die Verteilkriterien definiert werden, vor allem wenn die beantragten Mittel höher sind als die zur Verfügung stehenden. Im letzteren Fall hingegen erhält eine Gebietskörperschaft die Mittel, sobald sie die Kriterien und Bedingungen erfüllt hat, welche zum Transfer berechtigen. Dabei ist die finanzielle Situation der auszahlenden Gebietskörperschaft wie beispielsweise deren Budgetsituation oder konjunkturelle Entwicklungen unerheblich.

Diese Kriterien beschreiben, wie ein Finanztransfer modelliert werden kann. Die Gestaltung kann je nach gewünschtem Zweck unterschiedlich erfolgen. Dafflon sieht fünf folgende Situationen: Anreiz, Entschädigung, Korrektur, Verteilung und Ausgleich.

Hier wird bewusst von „Zweck“ und nicht von „Wirkung“ gesprochen. Letztere wird im Zusammenhang mit New Public Management mit dem unmittelbaren (individuellen) und mittelbaren (gesellschaftlichen) Ergebnis verknüpft.

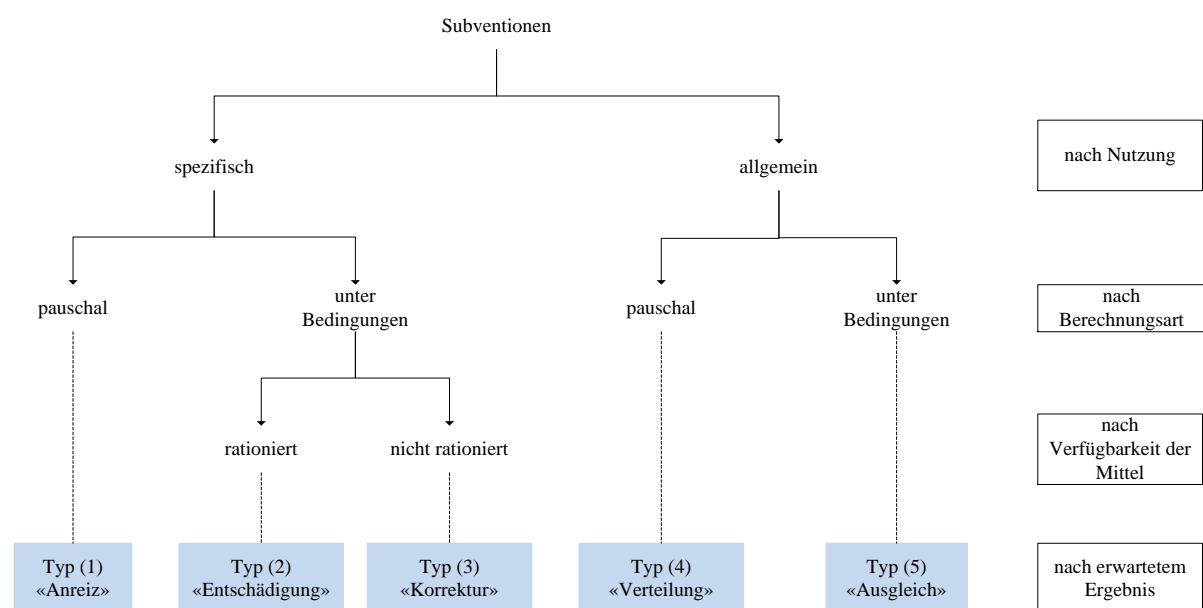


Abbildung 3: Typologie der Subventionen (Dafflon, 2013, S. 667).

Dieses Modell dient in der vorliegenden Arbeit als Grundlage für eine Systematisierung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme. Oder anders formuliert: Die bestehenden interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme sowie die Finanztransfers bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden anhand der drei Kriterien analysiert. Daraus lässt sich in Anlehnung an das Modell von Dafflon ableiten, welcher Zweck verfolgt wird.

### 3.2 Kurzportrait der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Unter Sozialhilfe<sup>69</sup> werden die Leistungen der persönlichen Hilfe (Beratung) und wirtschaftliche Sozialhilfe – in einigen Kantonen auch finanzielle Sozialhilfe genannt – zusammengefasst. Die Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereich<sup>70</sup> sowie die Sozialhilfe gemäss dem Zuständigkeitsgesetz<sup>71</sup> sind spezifische Anwendungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Diese werden deshalb in der vorliegenden Arbeit nicht in die Überlegungen miteinbezogen.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden die Hilfeleistungen an Bedürftige ausbezahlt mit dem Ziel der Existenzsicherung. Orientierung bei der Bemessung der individuellen Leistung bieten die SKOS-Richtlinien. Die wirtschaftliche Sozialhilfe ist als Bedarfsleistung gestaltet. Das heisst, dass eine Person – im Gegensatz zum Versicherungsprinzip – erst nach Nachweis ihrer individuellen Bedürftigkeit Unterstützung erhält. Die wirtschaftliche Sozialhilfe wird aus Steuern finanziert.

Die wirtschaftliche Sozialhilfe bildet im System der sozialen Sicherung das letzte Auffangnetz (vgl. Abbildung 1). Sie kommt also erst zum Einsatz, wenn die vorgelagerten Leistungen von Bund und Kanton nicht mehr greifen (Subsidiaritätsprinzip).

Ursprünglich als Hilfe für vorübergehende Notsituationen konzipiert, übernimmt die Sozialhilfe zusehends die Funktion einer Rente und weist dementsprechend steigende Kosten auf.<sup>72</sup>

Für die Sozialhilfe sind gemäss Art. 115 BV die Kantone zuständig. Diese regeln die Sozialhilfe in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen.<sup>73</sup> Einige Kantone (BS, GE, NE, TI, VD) haben zudem ihre verschiedenen kantonalen Bedarfsleistungen wie Sozialhilfe, Alimentsbevorschussung, Familienzulagen, etc. harmonisiert und vermeiden damit so genannte Schwelleneffekte für die einzelnen Haushalte, für die sich deshalb die Aufnahme von Erwerbsarbeit lohnt.<sup>74</sup> Man kann annehmen, dass sich eine Harmonisierung des sozialen Sicherungssystems zumindest mittelfristig auch positiv auf den öffentlichen Haushalt auswirkt.

---

<sup>69</sup> Hier ist im Gegensatz zur NFA von der Sozialhilfe im engeren Sinn die Rede.

<sup>70</sup> Für einen Überblick vgl. SKOS (2014). *Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (ohne EG/EFTA-Bürgerinnen und –Bürger und übrige ausländische Personen aus Drittstaaten)*. Bern. URL: [http://skos.ch/uploads/media/2014\\_08\\_11\\_Asylopapier-d\\_01.pdf](http://skos.ch/uploads/media/2014_08_11_Asylopapier-d_01.pdf), 18.9.2015.

<sup>71</sup> Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (Stand am 1. Januar 2013). SR 851.1. Das Zuständigkeitsgesetz regelt unter anderem die Voraussetzungen und Bedingungen der Kostenersatzpflicht zwischen den Kantonen und hat damit auch den Charakter eines gewissen Ausgleichs. Das Parlament hat am 14. Dezember 2012 die Abschaffung der Kostenersatzpflicht per 2017 beschlossen. BBI 2012, S. 9645.

<sup>72</sup> Salzgeber, R. (2014). *Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten*. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik, S. 25-27.

<sup>73</sup> Einen Überblick über die Sozialhilfegesetze der Deutschschweiz bei Hänzi, 2011, S. 271-347.

<sup>74</sup> Ehrler F., Knufer C. & Bochsler, Y. (2012). *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme*. Bern: BBL, S. VIII.

## 4. Systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz

Dieses Kapitel verfolgt das Ziel, die interkommunalen Finanztransfers bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorzustellen, die Soziallastenausgleichssysteme zu systematisieren und die Interdependenzen mit der Last wirtschaftliche Sozialhilfe zu diskutieren. Dabei soll der Konnex zwischen der Organisation der Finanzierung und der Organisation der Aufgabe sowie die damit verbundenen Ziele berücksichtigt werden.

Als erstes soll darum auf die Organisation der wirtschaftlichen Sozialhilfe eingegangen werden, bevor anschliessend die Systematisierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs anhand des in Kapitel 3.1 vorgestellten „Typologie der Subventionen“ vorgenommen wird. Das Kapitel wird schliesslich am Beispiel von drei Kantonen den Umgang mit wettbewerbsorientierten Anreizen in einem interkommunalen Soziallastenausgleichssystem illustrieren.

### 4.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Gleichbehandlung und fiskalischem Äquivalenzprinzip

In den meisten Kantonen werden Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe entweder von den Gemeinden alleine oder als Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kantonen wahrgenommen. Die Kantone regeln in ihren Sozialhilfegesetzen weitgehend die Durchführung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Daraus ergibt sich zweierlei:

- Eine kantonale Gesetzgebung ermöglicht, dass innerhalb des Kantonsgebiets die Bedürftigen ungefähr gleich behandelt werden. Mit der Bezugnahme auf die SKOS-Richtlinien wird sogar angestrebt, schweizweit deutliche Ungleichbehandlung und somit Wanderbewegungen zu verhindern. Anders formuliert: Wird überall ähnlich viel Sozialhilfe ausgerichtet, entzieht man Sozialhilfebeziehenden (und auch der übrigen Bevölkerung) die Grundlage, sich mittels voting-by-feet nutzenmaximierend zu verhalten.
- Die kantonale Regelung der wirtschaftlichen Sozialhilfe bedeutet eine klare Einschränkung der Gemeindeautonomie. Das fiskalische Äquivalenzprinzip wird nicht eingehalten.

Dieses Spannungsfeld zwischen Gleichbehandlung der Individuen und der Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips lässt sich territorial mit einer Kantonalisierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe auflösen. In der Mehrheit der Kantone ist die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe jedoch entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip dezentral in den Gemeinden, in Regionalzentren oder als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden<sup>75</sup> organisiert. Für diese Organisationsform wird vor allem der Effizienzgewinn aufgrund der Informationssymmetrie ins Feld geführt. Sprich: Dank guter Kenntnisse der lokalen Bedin-

---

<sup>75</sup> Ist der Vollzug der wirtschaftlichen Sozialhilfe als Verbundaufgabe organisiert, so kann die Federführung beim Kanton liegen, der die Sozialhilfe nach Rücksprache mit den Gemeinden ausrichtet (Beispiele: GR, JU, TI, VD), oder bei der Gemeinde. In letzterem Fall übernehmen die kantonalen Stellen spezifische überregionale Aufgaben oder Spezialaufgaben etwa im Suchtbereich.

gungen und der Nähe zu den Betroffenen können die Dienstleistungen effizient erbracht werden.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, wie die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe organisiert wird beziehungsweise wie die Kongruenz von Nutzniessung, Entscheidungs- und Finanzierungsbefugnis mittels geeigneter finanzieller Massnahmen wieder hergestellt werden kann. Die Antworten der Kantone auf diese Frage soll der systematisierte Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme geben. Die Systematisierung erfolgt wie bereits ausgeführt anhand der Typologie der Subventionen von Dafflon.

## **4.2 Nutzung: Kantonalisierung, Staatsbeitrag und Lastenausgleich**

In seiner Typologie unterscheidet Dafflon in einem ersten Schritt zwischen einer spezifischen, zweckgebundenen oder einer allgemeinen, zweckfreien Nutzung der zur Verfügung gestellten Mittel. Beim interkommunalen Soziallastenausgleich lassen sich nach Durchsicht aller Kantone und unter Berücksichtigung der Finanztransfers bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe drei Typen erkennen:

- Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch den Kanton oder durch die Gemeinden, kein Ausgleich.
- Staatsbeitrag für die wirtschaftliche Sozialhilfe ohne oder mit einer interkommunalen Ausgleichskomponente.
- Interkommunaler Soziallastenausgleich ohne oder mit expliziter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

### **4.2.1 Kantonalisierung und Kommunalisierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe**

Mit Blick auf die verschiedenen Lösungsansätzen in den Kantonen betreffend die Finanztransfers für die wirtschaftliche Sozialhilfe fällt als erstes auf, dass einige wenige Kantone dafür keinen Finanztransfer haben (AI, GL, GE<sup>76</sup>). Grund dafür ist, dass in diesen Kantonen der Vollzug und die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe Sache der Kantone ist. Damit wird die Frage, wie die Last wirtschaftliche Sozialhilfe zu tragen sei, auf Ebene der territorialen Organisation, also mit einem Instrument des Finanzausgleichs im weiteren Sinn und nicht mittels Finanztransfer gelöst. Indem die grössere Gebietskörperschaft sowohl Finanzierung und Vollzug der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernimmt, wird das fiskalische Äquivalenzprinzip eingehalten. Horizontale fiskalische Externalitäten – beispielweise das Abschieben von Sozialhilfebeziehenden in andere Gemeinden – werden mittels zentraler Aufgabenerfüllung und -finanzierung vermieden.

Die Frage nach der Gemeindeautonomie stellt sich formal zwar nicht, weil die Organisation der Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone liegt. Möglicherweise ist es aber bezeichnend,

---

<sup>76</sup> Der Kanton Genf kennt eine von den Gemeinden finanzierte Subvention der Tagesbetreuung für Kleinkinder, auf die in der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen wird. Vgl. Rühli, 2013 Beiheft, S. 17.

dass gerade Kantone mit einer verhältnismässig kleinen Bevölkerungszahl, respektive mit einem kleinen Territorium diese Lösung gewählt haben.<sup>77</sup> Man darf annehmen, dass unter diesen kleinteiligen Bedingungen die Folgen von Informationsasymmetrien, welche sich bei einer zentralen Aufgabenerfüllung ergeben, zumindest nicht negativ auswirken.

Das gegenteilige Organisationsprinzip, nämlich die vollständige kommunale Zuständigkeit der Gemeinden für die Finanzierung und den Vollzug der wirtschaftlichen Sozialhilfe, kennen die Kantone Nid- und Obwalden sowie Zug. Diese Kantone sind territorial ebenfalls kleinteilig und weisen im schweizweiten Vergleich tiefe Sozialhilfequoten aus.<sup>78</sup> Das fiskalische Äquivalenzprinzip ist hier erfüllt, die tiefen Sozialhilfequoten lassen den Schluss zu, dass die Problematik der horizontalen Externalitäten klein bis kaum vorhanden ist.

#### 4.2.2 Staatsbeiträge für die wirtschaftlichen Sozialhilfe

Die Gestaltung des Finanzausgleichs steht wie bei der NFA dargelegt in engem Zusammenhang mit der Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung. Dabei muss die Finanzierung nicht zwingend die Form eines Ausgleichs annehmen, sie kann auch als Staatsbeitrag gestaltet werden. Unter Staatsbeiträgen werden hier zweckgebundene Geldmittel verstanden, welche eine Gebietskörperschaft einer anderen im Rahmen der Aufgabenteilung zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stellt.<sup>79</sup>

Staatsbeiträge stellen zwar kein Instrument des Finanzausgleichs im engeren Sinn dar. Sie werden aber von den Kantonen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe als Finanzinstrument genutzt und deshalb hier thematisiert. Neben den verschiedenen kantonalen Lösungen interessiert auch, ob und wie das Finanzinstrument der Staatsbeiträge mit dem Zweck korrespondiert, den die wirtschaftliche Sozialhilfe zu erfüllen hat. Dafür wird als erstes der Intention und Wirkung von Staatsbeiträgen nachgegangen.

Beim Staatsbeitrag steht die Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Die Gebietskörperschaft, welche für den Vollzug der Aufgabe zuständig ist, soll fähig sein, den öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Daher ist ein Staatsbeitrag an diese Aufgabe gebunden, das heisst zweckgebunden. Der Staatsbeitrag unterstützt also gezielt die Erfüllung dieser Aufgabe, schränkt aber gleichzeitig die Finanzautonomie der Gebietskörperschaft ein, welche den Staatsbeitrag erhält. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn ein Staatsbeitrag zusätzlich an Bedingungen geknüpft ist. Ein zweckgebundener Staatsbeitrag für die effektiven Ausgaben kann schliesslich auch verhindern, dass alternative und möglicherweise effektivere Handlungen zur Problemlösung vorgenommen werden.

---

<sup>77</sup> Eine ähnliche Situation ist de facto auch im Kanton Basel-Stadt zu beobachten, wo Kanton und Gemeinde Basel zusammenfallen und der Kanton grosse Teile der Sozialhilfeausgaben trägt. Vgl. auch SKOS (2014b). *Factsheet: Innerkantonaler Lastenausgleich in der Sozialhilfe*. URL: [http://skos.ch/uploads/media/2014\\_Factsheet\\_LastenausgleichSH\\_def.pdf](http://skos.ch/uploads/media/2014_Factsheet_LastenausgleichSH_def.pdf), 19.9.2015.

<sup>78</sup> Gemäss Auswertung des Bundesamts für Statistik betrug die Sozialhilfequote 2013 im Kanton Nidwalden 0,9%, im Kanton Obwalden 1,1% und im Kanton Zug 1,7%. Vgl. Bundesamt für Statistik (ohne Jahr). *Sozialhilfefälle und Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfequote nach Kantonen. Periode 2005-2013*. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>, 19.9.2015.

<sup>79</sup> Poltier, E. (2011). Les subventions. In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 345-442). Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 360. Für eine kurze, systematische Übersicht zu Subventionen siehe auch Tschentscher, A. & Lienhard, A. (2011). *Öffentliches Recht. Ein Grundriss*. Zürich: Dike, S. 234-239.



Insgesamt werden Staatsbeiträge heutzutage mit einer gewissen Skepsis betrachtet. Argummentiert wird, dass Kostenbewusstsein und unternehmerisches Handeln zu kurz kommen. In Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe fällt das Verdikt allerdings nicht ganz so hart aus.<sup>80</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe gesetzlich vorgeschrieben ist und den Gemeinden aufgrund der gesetzlichen Vorgaben wenig Handlungsspielraum bleibt<sup>81</sup>, treten auch die negativen Effekte von Staatsbeiträgen kaum auf. Man könnte Staatsbeiträge also durchaus als Versuch verstehen, die fiskalische Äquivalenz (nachträglich) wieder herzustellen. Praktisch kaum umsetzbar, aber theoretisch könnte man sich vorstellen, dass die Gemeinden denjenigen Anteil tragen, den sie selber beeinflussen können.<sup>82</sup> Staatsbeiträge mit dem Zweck, die Kosten einer Verbundaufgabe zu teilen, kann man im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe durchaus als geeignetes Finanzierungsinstrument einstufen. Neben der Schwierigkeit, die richtige prozentuale Aufteilung für den Kostenteiler zu finden, sind damit allerdings auch das Problem der horizontalen Externalitäten und der Ausgleich der Disparitäten aufgrund sozialer Lasten nicht gelöst. Dies ist wohl ein Grund, weshalb mit Ausnahme des Kantons Zürich und des Kantons Tessin<sup>83</sup> alle Kantone, welche Staatsbeiträge beziehungsweise einen Kostenteiler kennen, zusätzlich mindestens eine Ausgleichskomponente einsetzen.

Kanton	Anteil Kanton	Anteil Gemeinde	Vergemeinschaftet	Soziallastenausgleich
BE	50%	50%	Ja	Ja
FR	40%	60%	Ja	Ja
JU	72%	28%	Ja	Nein
NE	60%	40%	Teilweise	Nein
SH	25% <sup>84</sup>	75%	Nein	Ja
TI	75%	25%	Nein	Nein
VD	50%	50%	Ja	Nein
VS	70%	30%	Teilweise	Ja
ZH	4% / 20% <sup>85</sup>	96%	Nein	Nein

Tabelle 1: Kantone mit einem Staatsbeitrag beziehungsweise festen Kostenteiler für die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie mit beziehungsweise ohne Ausgleichskomponente (Zusammenstellung gemäss Anhang).

<sup>80</sup> Rühli, 2013, S. 129.

<sup>81</sup> Tschudi, D. (2014). *Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe. Eine Analyse der Akteure, Kompetenzen und Instrumente*. Bern. URL: [http://www.kpm.unibe.ch/content/aus\\_weiterbildung/executive\\_mpa/dateien/index\\_ger.html](http://www.kpm.unibe.ch/content/aus_weiterbildung/executive_mpa/dateien/index_ger.html), 19.9.2015.

<sup>82</sup> Als Beispiel seien die situationsbedingten Leistungen genannt, die zwar ebenfalls gesetzlich geregelt sind, bei denen die Gemeinden aber einen gewissen Spielraum haben. Tatsächlich lassen sich die situationsbedingten Leistungen – wie der Name es sagt – jedoch nur begrenzt steuern.

<sup>83</sup> Im Kanton Tessin ist der Vollzug der wirtschaftlichen Sozialhilfe als Verbundaufgabe organisiert, wobei der Kanton die Hauptverantwortung übernimmt. Zusätzlich kennt der Kanton Tessin eine Reihe von Leistungen, welche der Sozialhilfe vorgelagert sind und diese entsprechend entlasten.

<sup>84</sup> Der Kanton übernimmt gemäss Art. 36 SHEG einen Viertel der Nettoausgaben nur, wenn die Gemeinde vom Kanton definierte Qualitätsstandards erfüllt.

<sup>85</sup> Der Staatsbeitrag beträgt vier Prozent. Zählt man jedoch den Kostenersatz für Ausländerinnen und Ausländer (gemäss §44 SHG), welche der Kanton an die Gemeinden leistet, zum interkommunalen Finanzausgleich dazu, beträgt dieser rund zwanzig Prozent. Vgl. auch SKOS, 2014b, S. 2.

Unter Ausgleichskomponenten werden hier einerseits der interkommunale Soziallastenausgleich, auf den im nächsten Kapitel näher eingegangen wird, und andererseits die Vergemeinschaftung des Anteils der Gemeinden verstanden.

Eine Vergemeinschaftung der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe kennen die Kantone Bern, Freiburg, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis. Sie bedeutet, dass der Kostenanteil der Gemeinde unter allen Gemeinden solidarisch aufgeteilt wird. Die Nettoausgaben werden also auf alle Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl (und nicht entsprechend ihrer Anzahl Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler) verteilt. Im Kanton Freiburg erfolgt die Aufteilung zwischen den Gemeinden des Bezirks. Der Kanton Neuenburg kennt nach der Vergemeinschaftung eine Vergütung der Differenz zwischen dem effektiven Nettoaufwand der einzelnen Gemeinde und deren Beitrag im Rahmen der Vergemeinschaftung. Liegt der „Vergemeinschaftungsbeitrag“ über dem effektiven Nettoaufwand, vergütet der Kanton der Gemeinde die Differenz, im umgekehrten Fall die Gemeinde dem Kanton. Der Kanton Wallis differenziert innerhalb des Gemeindeanteils zwischen elf Prozent Sockelbeitrag, den die Gemeinden pro Sozialhilfebezüglerin und Sozialhilfebezügler aus ihrer Gemeinde leisten, und neunzehn Prozent, der auf alle Gemeinden entsprechend der Einwohnerzahl verteilt wird.

Eine Vergemeinschaftung der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter den Gemeinden ist unter dem Aspekt der Vermeidung von horizontalen Externalitäten zu begrüßen. Kritisiert wird hingegen, dass mit der Vergemeinschaftung kein „Anreiz zur Sparsamkeit“<sup>86</sup> gesetzt werde. Wird die Vergemeinschaftung wie im Kanton Freiburg auf die Gemeinden eines Bezirks beschränkt, besteht die Möglichkeit, dass regionale Strukturunterschiede nur regional aufgefangen werden (müssen). Der Kanton Neuenburg hebt mit der gegenseitigen Vergütung beim Gemeindeanteil die Vergemeinschaftung wieder teilweise auf und kennt mit der „vertikalen“ Vergütung bei überdurchschnittlichem beziehungsweise unterdurchschnittlichem Sozialhilfeaufwand einen Anreiz zur Sparsamkeit. Der Kanton Wallis führt für die Gemeinden mit dem Sockelbeitrag eine Art Selbstbehalt ein, wenn sie elf Prozent der effektiv in ihrer Gemeinde anfallenden Nettoausgaben selber zu tragen haben.

Insgesamt lässt sich betreffend Staatsbeiträge festhalten, dass ihre Intention, nämlich die Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, mit dem Zweck der wirtschaftlichen Sozialhilfe korrespondiert, Menschen in einer Notlage zu unterstützen. Die Beteiligung der Kantone an den Sozialhilfeausgaben rechtfertigt sich zudem mit ihrer Gesetzgebungskompetenz, mit der sie die Ausgaben der Gemeinden stark mitbeeinflussen. Insofern kann die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung als Wiederherstellung des fiskalischen Äquivalenzprinzips verstanden werden. Die Hauptschwierigkeit liegt jedoch darin, den Gestaltungseinfluss der kantonalen Gesetzgebung und denjenigen des dezentralen Vollzugs in ein Verhältnis zueinander zu setzen und daraus die entsprechende Aufteilung der Kosten abzuleiten. Als Ausdruck davon können die grosse Bandbreite der kantonalen Beiträge von vier beziehungsweise zwanzig Prozent im Kanton Zürich bis zu 75 Prozent im Kanton Tessin interpretiert werden.

Die vorgefundenen Kombinationen der Staatsbeiträge mit interkommunalen Ausgleichskomponenten bis hin zu einer Vergemeinschaftung kommen dem sozialhilferechtlichen Ziel einer Gleichbehandlung der Bedürftigen sehr nahe. Sie stehen allerdings im Widerspruch zu Ansät-

---

<sup>86</sup> Rühli, 2013, S. 129. Auf das Bonus-Malus-System des Kantons Bern wird separat in Kapitel 4.5.1 eingegangen.

zen, welche darauf abzielen, mittels Anreizen die Kosteneffizienz zu steigern. Dieser Gegensatz ist auf den Widerstreit zwischen wohlfahrtsökonomischen und wettbewerbsorientierten Überlegungen zurückzuführen und letztlich als Ergebnis eines politischen Prozesses zu verstehen. Staatsbeiträge tragen schliesslich aufgrund der Zweckbindung auch nicht unmittelbar zum Abbau der Disparitäten aufgrund von Soziallasten bei.

### 4.2.3 Interkommunaler Soziallastenausgleich

Die Mehrheit der Kanton – sie sind nachfolgend aufgelistet – kennt in Anlehnung an die NFA einen interkommunalen Soziallastenausgleich. Die meisten nutzen dabei auch die Last wirtschaftliche Sozialhilfe als Indikator.

AG	BL	BE	GR	NE	SH	SO	UR
AR	BS <sup>87</sup>	FR	LU	SG	SZ	TG	VS

Tabelle 2: Kantone mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich (Zusammenstellung gemäss Anhang).

Ein (Lasten-)Ausgleich richtet im Gegensatz zu den Staatsbeiträgen den Blick auf die verschiedenen Voraussetzungen für die Erfüllung einer Aufgabe und zielt auf den Abbau dieser Disparitäten. Sie können von der Bevölkerungszusammensetzung, der wirtschaftlichen Struktur der Region oder der geografischen Lage herrühren. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie frühestens in einem mittleren bis langen Zeithorizont beeinflussbar sind. Die Aufgabenerfüllung ist also aktuell aufgrund der Rahmenbedingungen erschwert, im schlimmsten Fall mittelfristig sogar gefährdet.

Das Ziel des Disparitätenabbaus erfolgt weniger aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen als vor dem Hintergrund, eine ungefähr gleiche Ausgangslage für einen fairen Wettbewerb zu schaffen. Deshalb werden Ausgleichsgelder zweckfrei ausgerichtet. Die Gebietskörperschaft, welche die Mittel erhält, behält damit ihre Finanzautonomie und ist frei in der Verwendung der Gelder. Sie kann diese gemäss der ökonomischen Theorie des Föderalismus entsprechend der Präferenzen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner einsetzen, woraus sich einerseits Wettbewerbsvorteile generieren lassen. Andererseits wird aus der Orientierung an den Präferenzen und dem damit verbundenen Informationswissen ein Innovationspotential abgeleitet.

Ziel des (Lasten-)Ausgleichs ist es also, die nicht beeinflussbaren Nachteile im Wettbewerb abzubauen. Mit der zweckfreien Vergabe von finanziellen Mitteln ist die Erwartung verbunden, dass die Gelder effizient und mit dem entsprechenden Kostenbewusstsein eingesetzt werden. Der daraus gewonnene finanzielle Spielraum sollte neue Investitionen gemäss den Präferenzen der Bevölkerung ermöglichen und, um den Zyklus zu schliessen, als weiteres Momentum in den Wettbewerb einfließen.

Die aufgeführte Argumentationslinie, welche von den Disparitäten über den Ausgleich zu einem fairen Wettbewerb führt, wird in der Regel im Zusammenhang mit dem Steuerwettbewerb gezogen. Für die vorliegende Arbeit stellt sich die Frage, ob und wie sich dies auf den Lastenausgleich und hier auf die wirtschaftliche Sozialhilfe übertragen lässt.

<sup>87</sup> Aufgrund der besonderen Situation fliesst das Modell des Kantons Basel-Stadt nicht in die weitere Untersuchung ein.

Ausgangspunkt bilden die Disparitäten, hier im Bereich der Soziallasten und der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Diese dürfen als unbestritten gelten, die wirtschaftliche Sozialhilfe selber gilt als signifikanter Armutsindikator im Soziallastenausgleich des Bundes. Der Aufwand zur Bewältigung der Soziallasten engt den Handlungsspielraum ein und das Dienstleistungsangebot lässt sich nicht mehr im gleichen Umfang auf die Präferenzen der Gesamtbevölkerung ausrichten. Dementsprechend verschlechtern sich die Wettbewerbsvoraussetzungen.

Gemäss der ökonomischen Theorie des Föderalismus können die Wettbewerbsvoraussetzung mit einer Veränderung des Dienstleistungsangebots verbessert werden. Übertragen auf die Sozialhilfe bedeutet dies, dass der Aufwand über den Abbau der Leistungen gesenkt wird und damit verbunden Sozialhilfebeziehende abwandern („voting-by-feet“, Klumpenrisiko bei Zuwanderungsort). Eine Abschiebung und die Abwärtsspirale bei den Leistungen („race-to-the-bottom“) führen also zu einem negativen Wettbewerb.

Es stellt sich die (gesellschafts-)politische Frage, ob dies erwünscht ist oder nicht. Der Gesetzgeber hat sich klar gegen einen derartigen Wettbewerb ausgesprochen, wenn er wie in Kapitel 4.1 ausgeführt die Sozialhilfe als letztes Netz im sozialen Sicherungssystem gestaltet hat, das allen Bedürftigen ein Existenzminimum sichern soll, das sich an den SKOS-Richtlinien orientiert. Ein interkommunaler Ausgleich der Soziallasten beziehungsweise ein Abbau der durch die Soziallasten verursachten Disparitäten kann ein Verhalten, das zum beschriebenen negativen Wettbewerb führt, unnötig machen. Gleichzeitig können die Vorteile der dezentralen Dienstleistungserbringung genutzt werden. Die Finanzautonomie der dezentralen Gebietskörperschaft wird nicht durch horizontale fiskalische Externalitäten belastet. Die Nähe zu den lokalen Gegebenheiten und zu den Sozialhilfebeziehenden lassen gemäss der ökonomischen Theorie des Föderalismus passgenaue und innovative Dienstleistungen erwarten (Informationssymmetrie). Daraus lässt sich schliessen, dass primär die föderalistische Staatsform innovationsfördernd wirkt („laboratory federalism“) – auch in Kontexten, in denen nicht der Wettbewerb im Vordergrund steht.

Wenn innerhalb des interkommunalen Soziallastenausgleichs der Ausgleich im Vordergrund steht, ist nochmals explizit zu klären, welche Rolle ein Lastenausgleich innerhalb eines Finanzausgleichs einnimmt, welcher wie die NFA steuerliche Wettbewerbsfähigkeit<sup>88</sup> als Rahmen kennt. Beim Ressourcenausgleich werden einnahmeseitig die steuerlichen Disparitäten abgebaut, um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung ist jedoch nicht nur die Einnahmeseite, sondern auch die Ausgabeseite zu berücksichtigen. Ein fairer Wettbewerb baut dementsprechend nicht nur die einnahmeseitigen, sondern auch die ausgabeseitigen Disparitäten ab.<sup>89</sup> Ein Lastenausgleich regelt also die Hälfte der Rahmenbedingungen für einen fairen Steuerwettbewerb, spricht für einen Steuerwettbewerb mit ähnlich langen Spiessen. Man könnte sogar noch weiter gehen und sagen, dass der Steuerwettbewerb erst durch den Lastenausgleich – und mit ihm der interkommunale Soziallastenausgleich – ermöglicht wird.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 280.

<sup>89</sup> Mischler, 2009, S. 61.

<sup>90</sup> Kirchgässner, G. (2012). Die Situation der Schweiz im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb. In Hürlimann, G. & Tanner, J. (Hrsg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?* (S. 125-146). Zürich: vdf, S. 141.

Thema eines Soziallastenausgleichs ist demnach herauszufinden, ab wann ein Wettbewerb fair ist beziehungsweise wie gross die Bandbreite bei der Länge der Spiesse ist. Dabei wird es kein „Richtig-oder-Falsch“ geben. Vielmehr steht dahinter ein politischer Aushandlungsprozess, der je nach angestrebtem Ziel zu verschiedenen Lösungen gelangen kann. Dass dabei ganz unterschiedlich Lösungsansätze resultieren können, wird im nächsten Kapitel deutlich, bei dem es darum geht, die unterschiedlichen Arten für die Berechnung des interkommunalen Soziallastenausgleichs aufzuzeigen.

### **4.3 Berechnungsart**

Um einen Soziallastenausgleich vornehmen zu können, muss als erstes der Finanzbedarf ermittelt werden. Bei der Berechnungsart interessiert, wie der Finanzbedarf der empfangenden Gebietskörperschaft eruiert wird. Erfolgt der Ausgleich pauschal und ohne Bedingungen, das heisst unabhängig von der Beteiligung des Empfängers, oder ist er an Bedingungen geknüpft? Hier interessieren vor allem die Bedingungen. Denn sie definieren letztlich, wie stark die Disparitäten zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften abgebaut werden. Oder anders formuliert: Mit den Bedingungen wird bestimmt, wie stark die Länge der Spiesse differieren darf.

Die Kantone haben für ihre interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme unterschiedliche Berechnungsarten gewählt. Für die Systematisierung der verschiedenen Lösungen wird im ersten Schritt untersucht, welche Aspekte in die Bemessungsgrundlage einfließen und wie daraus der Finanzbedarf ermittelt wird. Im zweiten Schritt interessieren die Bedingungen für eine Beitragsberechtigung im Rahmen des interkommunalen Soziallastenausgleichs.

#### **4.3.1 Bemessungsgrundlagen für den Finanzbedarf**

Vorgängig ist anzumerken, dass die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen äussert komplex ist.<sup>91</sup> Diese vorliegende Darstellung kann und will lediglich eine summarische, deskriptive Übersicht bieten. Dabei interessiert vor allem, worauf die Kantone ihre Bemessungsgrundlagen stützen.

Als Basis für die Bemessung des Finanzbedarfs lassen sich in den Kantonen mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich zwei grundlegend verschiedene Herangehensweisen beobachten. Die einen stützen sich auf den Nettoaufwand für bestimmte Aufgaben(-gruppen). Die anderen erkunden mittels eines Indexes die Last und leiten daraus den Finanzbedarf ab. Bezüglich des Indexes lassen sich zwei Untergruppen unterscheiden: Die einen Kantone kennen mehrere einzelne Teilindexe, die anderen bilden daraus eine Synthese (synthetischer Index).

Einen Überblick über die gewählten Lösungen gibt die nachfolgende Tabelle:

---

<sup>91</sup> Für eine ausführliche Analyse der Bedarfsmessung im Lastenausgleich vgl. Mischler, 2009, S. 69-109.

Kanton	Effektiver Nettoaufwand für definierte Aufgaben(-gruppe)	Index (e=einzeln; s=synthetisch)
AG		e
AR	x	
BL		s
BE		s
FR		s
GR	x	
LU		s
NE		s
SG	x	
SH	x	
SZ	x	
SO		e
TG	x	
UR	x	
VS		s

Tabelle 3: Bemessungsgrundlage für interkommunalen Soziallastenausgleich (Zusammenstellung gemäss Anhang).

Der Überblick zeigt, dass die Hälfte der aufgeführten Kantone den frankemässigen Nettoaufwand, die andere Hälfte einen Index als Grundlage für die Bemessung des Finanzbedarfs gewählt hat. Bei den Kantonen mit einem Index fällt auf, dass es sich vorwiegend um Kantone handelt, die sich in der westlichen Hälfte der Schweiz befinden. Eine aufwandbezogene Bemessung wird eher in den Kantonen der östlichen Hälfte angewandt. Mögliche Erklärungsansätze für diese unterschiedlichen Lösungsansätze sind einerseits der gutnachbarschaftliche Austausch, andererseits der Einfluss von unterschiedlichen Forschungseinrichtungen, namentlich die Universitäten Fribourg und St. Gallen.

Beide Ansätze zur Ermittlung des Finanzbedarfs sind mit gewissen Herausforderungen, Vor- und Nachteilen verbunden, welche nachfolgend im Sinne einer Auslegeordnung aufgezeigt werden sollen.

### *Effektive Ausgaben*

Der Ansatz, die effektiven Ausgaben als Ausgangspunkt für die Bedarfsmessung zu verwenden, hat den Vorteil, dass der Geldwert bereits vorhanden ist. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften zu erreichen, müssen die effektiven Ausgaben standardisiert werden.<sup>92</sup> Aufgrund der hohen Plausibilität wird dafür in aller Regel auf Pro-Kopf-Einheiten zurückgegriffen. Damit geht man davon aus, dass die Ausgaben pro Kopf konstant sind und dass die der Masszahl zugrunde liegende Bevölkerung (beziehungsweise ein Teil davon) von den Leistungen profitiert.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Mischler, 2009, S. 76.

<sup>93</sup> Ebd., S. 58-60.

Legt man der Bedarfsmessung die effektiven Ausgaben zugrunde, besteht das Risiko, dass man den Finanzbedarf mit der Nachfrage gleichsetzt, die Ausgaben also entweder einen zu hohen oder einen zu tiefen Wert anzeigen. Damit wird deutlich, dass mit den tatsächlichen Ausgaben als Basis für die Bedarfsmessung der Anreiz für eine Ausgabensteigerung nicht ausgeschlossen werden kann.<sup>94</sup> In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, ob sich aufgrund einer ineffizienten beziehungsweise sehr effizienten Güterproduktion Verzerrungen beim Finanzbedarf ergeben. Dies ist gerade bei einer grossen Zahl von Gemeinden schwierig zu ermitteln (Kontrollproblem). Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass dies mit der Bildung eines Durchschnitts ausgeglichen wird – vorausgesetzt, „dass keine der Gebietskörperschaften genügend gross ist, um den Durchschnittswert signifikant beeinflussen zu können“.<sup>95</sup>

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Auswahl der Ausgaben, welche in die Bedarfsmessung einfließen sollen, politisch bestimmt wird.

Bei den Kantonen, welche ihre Bedarfsmessung auf die effektiven Ausgaben stützen, berücksichtigen mit Ausnahme der Kantone Graubünden und Schwyz alle Kantone die Bevölkerungszahl für die Standardisierung. Der Kanton Graubünden setzt die massgebenden Nettoaufwendungen ins Verhältnis zum Ressourcenpotential der Gemeinde. Im Kanton Schwyz ist die Abweichung der effektiven Kosten von den Normkosten, basierend auf dem Gesamtaufwand aller Gemeinden, relevant.<sup>96</sup>

Hinsichtlich der Last wirtschaftliche Sozialhilfe ist zu prüfen, ob und wie sie im interkommunalen Soziallastenausgleich, der auf den Nettoausgaben basiert, berücksichtigt wird. In allen aufgeführten Kantonen zählt im Minimum der Nettoaufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe<sup>97</sup> zu den ausgleichsberechtigten Ausgaben. Der Nettoaufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe ist in diesem Fall nicht nur ein Indikator für Soziallasten, sondern auch gleichzeitig die Grundlage für die Bemessung des Finanzbedarfs im Zusammenhang mit der Soziallast. Dies bedeutet, dass der tatsächliche Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe nicht zwingend vollständig ausgeglichen werden muss.<sup>98</sup> Schliesslich sollen im Rahmen des interkommunalen Soziallastenausgleichs „lediglich“ die Disparitäten aufgrund der Soziallasten ausgeglichen und nicht wie bei einem Staatsbeitrag der effektive Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe entschädigt werden.

### *Index*

Bei einem Index kommen eine oder mehrere nichtmonetäre Grössen zum Einsatz, denen man einen „Zusammenhang zu einem Finanzbedarf [unterstellt]“<sup>99</sup>. Der fehlende direkte Bezug auf die Ausgaben und die damit verbundenen Nachteile (vgl. vorheriger Abschnitt) ist der Vorteil eines Indexes.<sup>100</sup>

---

<sup>94</sup> Ebd., S. 127.

<sup>95</sup> Ebd., S. 83-84.

<sup>96</sup> Auf das Ausgleichssystem des Kantons Schwyz wird in Kapitel 4.5.3 vertiefter eingegangen.

<sup>97</sup> Weitere Nettoausgaben, welche im interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden, sind beispielsweise Alimenterbevorschussung oder Integration (soziale Integration, Arbeitsmarktintegration).

<sup>98</sup> Dies wird in Kapitel 4.3.2 näher erläutert werden.

<sup>99</sup> Mischler, 2009, S. 76.

<sup>100</sup> Ebd., S. 97-98.

Wie bei den tatsächlichen Ausgaben basiert auch ein Index auf einer politischen Definition der Relevanz der Lasten. Dabei werden statistische Methoden beigezogen, um die Signifikanz einzelner Indikatoren zu ermitteln. Unter anderen kommt auch häufig die Hauptkomponentenanalyse zum Einsatz. Diese hat zum Ziel, bei einer grösseren Menge von als relevant betrachteten Indikatoren diese zusammenzufassen, zu gewichten und daraus einen Bedarfsindex zu bilden.<sup>101</sup>

Einzelne Indexe haben den Vorteil, dass sie ähnlich wie die effektiven Ausgaben relativ gut nachvollziehbar sind, was allerdings in der Regel mit einer gewissen Unschärfe bei der Bedarfsmessung verbunden ist. Synthetische Indexe bilden die Last beziehungsweise den Bedarf präziser ab, sind aber häufig komplexe Formeln und daher weniger unmittelbar verständlich.

Im Zuge der mathematischen Entwicklung der Indikatoren bestehen gewisse Ermessensspielräume, bei denen die Gefahr besteht, dass sie vorgefasste Meinungen bestätigen und Resultate in gewünschte Richtungen lenken.<sup>102</sup>

Vor allem komplexe Indikatoren erfordern eine entsprechende Datenerhebung, bei der das Problem der Informationsasymmetrie zu erwarten ist. Die Erarbeitung sowie der nachfolgende Unterhalt von (komplexen) Indikatoren sind demnach sowohl bei der Erarbeitung als auch im nachfolgenden Unterhalt administrativ aufwändig. Von daher muss zwischen einer (sehr) genaueren Bedarfsmessung und dem damit verbundenen zusätzlichen Aufwand abgewogen werden.<sup>103</sup>

Ein Blick auf die Indikatoren, welche die einzelnen Kantone für die Bildung ihrer Indexe verwendet haben (vgl. nachfolgende Tabelle), zeigt eine gewisse Anlehnung an den soziodemografischen Lastenindex der NFA sowie eine gewisse Heterogenität. Letzteres ist wohl einerseits auf die unterschiedlichen kantonalen Rahmenbedingungen zurückzuführen, andererseits kann die Vielfalt als Ergebnis unterschiedlicher politischer Zielsetzungen interpretiert werden.

	<i>Indexform</i>	<i>Indikatoren für den soziodemografischen Index</i>
AG	e	Sozialhilfequote.
BE	s	Anteil Ausländerinnen und Ausländer; Anteil Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen; Anteil arbeitslose Personen.
BL	s	Arbeitslose Personen; alleinerziehende sozialhilfebeziehende Personen; ausländische Personen, die gemessen am kantonalen Bevölkerungsanteil eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweisen; sozialhilfebeziehende Personen.
FR	s	Bevölkerungsdichte, Bevölkerungswachstum, Bevölkerungsanteil über 80 Jahre und unter 16 Jahren.
NE	s	Bevölkerungszahl, Höhenlage, Steuerbelastung, Zentrumskoeffizient, Erreichbarkeitskoeffizient.
LU	s	Bevölkerungsanteil über 80 Jahre; Anteil der Sozialhilfebezügerinnen

<sup>101</sup> Ebd., S. 97.

<sup>102</sup> Ebd., S. 98.

<sup>103</sup> Ebd., S. 98.



		und -bezüger bis 65 Jahre.
SO	e	Anteil Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen; Anteil Ausländerinnen und Ausländer.
VS	s	Gewichtete Wohnhöhe der Bevölkerung in Schichten von 100 Höhenmetern; Länge der auf dem Gemeindegebiet gelegenen kantonalen und kommunalen Strassen; produktive Fläche des Gemeindegebiets, ohne bewaldete Flächen; Bevölkerungsanteil über 80 Jahre und unter 16 Jahren; Anzahl Wohnungen pro Einwohnerin und Einwohner auf dem Gemeindegebiet.

Tabelle 4: Indikatoren im soziodemografischen Index (Zusammenstellung gemäss Anhang).

In Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe wird deutlich, dass sie in den Kantonen Aargau, Basel-Land und Luzern als Indikator für eine soziale Last Teil des soziodemografischen Lastenindex ist. Diese Kantone kennen im Gegensatz zu den anderen aufgeführten Kantonen keine Staatsbeiträge für die wirtschaftliche Sozialhilfe. In Analogie dazu wird in Kantonen mit Staatsbeiträgen für die wirtschaftliche Sozialhilfe diese nicht als Indikator für den soziodemografischen Lastenausgleich aufgenommen. Weiter zeigt die Untersuchung der Indikatoren, dass alle Kantone (auch der Kanton Aargau<sup>104</sup>) die Soziallast breiter fassen und nicht nur die wirtschaftliche Sozialhilfe als Indikator verwenden.

Die Bemessungsgrundlage für den Finanzbedarf kann sowohl auf einem Nettoaufwand als auch auf einem Index basieren. Für beide gilt: Der Entscheid für die eine oder andere Bemessungsgrundlage als auch die Auswahl der anschliessend zur Anwendung kommenden Indikatoren wird in erster Linie von politischen Zielsetzungen bestimmt. Dies können sowohl bestimmte partielle Interessen als auch ein verfassungsmässig verankerter Konsens sein. Zudem fliessen die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen ein und selbstverständlich müssen die Daten, welche den Indikatoren zugrunde liegen, zugänglich sein und Qualitätsanforderungen genügen. Bei der Auswahl des Ansatzes und der Indikatoren, der – auch unter Beizug von wissenschaftlichen Methoden – stets eine gewisse Beliebigkeit anhaftet, ist es wichtig, dass sie durch einen transparenten politischen Prozess nachvollziehbar und begründbar ist. Daher sind intuitiv zugängliche und einfach nachvollziehbare Indikatoren von Vorteil.<sup>105</sup>

### 4.3.2 Ausgestaltung der Bedingungen

Mit der Bemessung des Finanzbedarfs sind die Grundlagen vorhanden, um einen Lastenausgleich vorzunehmen. Der Finanztransfer im Lastenausgleich erfolgt zweckfrei, aber nicht unbedingt voraussetzungslos. Ein ausgewiesener Finanzbedarf löst demnach nicht automatisch einen Lastenausgleich aus. Er kann an folgende Bedingungen geknüpft sein:<sup>106</sup>

- Proportionaler Beitrag des Empfängers (matching grants),

<sup>104</sup> Mehr dazu in Kapitel 4.5.2.

<sup>105</sup> Mischler, 2009, S. 95-97.

<sup>106</sup> Ebd., S. 65-67.

- Überschreiten eines Mindestmasses,
- Minimales Niveau der eigenen Besteuerung,
- Massnahmen des Empfängers für den Erhalt von Transferzahlungen.

Folgende Tabelle zeigt, dass bis auf drei Kantone alle Transferzahlungen im Rahmen des interkommunalen Soziallastenausgleichs an Bedingungen knüpfen. Dabei stellt das Überschreiten eines Mindestmasses die dominierende Bedingung für den Erhalt von Ausgleichszahlungen dar. Aus der Tabelle geht zudem hervor, wie diese Mindestmasse ausgestaltet sind und wie der effektive Lastenausgleichsbetrag eruiert wird. In den Fällen, in denen der interkommunale Soziallastenausgleich auch den Ausgleich der Disparitäten aufgrund der Last wirtschaftliche Sozialhilfe enthält, interessiert schliesslich, ob und wie der Ausgleichsmechanismus den Zweck der Sozialhilfe tangiert.

	<i>Mindestmass</i> <i>Beitragsbemessung</i>
AG*	Mindestmass: Anzahl Sozialhilfeempfänger/-innen > Normwert (Normwert = Einwohnerzahl x durchschnittliche kantonale Sozialhilfequote) Beitrag: 7'000 Fr. pro Sozialhilfeempfänger/in über Normwert
AR*	Mindestmass: Nettoaufwand für SH > Mittel des Nettoaufwandes aller Gemeinden ( $\cong$ Faktor 100) Beitrag: Beitrag abgestuft nach Mass der Überschreitung des Faktors 100 + abhängig von Steuerkraft gemessen am Mittel aller Gemeinden [gestaffelter Selbstbehalt]
BL*	Mindestmass: Indexpunkt > kantonaler Durchschnitt. Beitrag: Von Regierung festgelegter Frankenbetrag pro Indexpunkt.
BE	Mindestmass: (Hohe) Indexpunktzahl. Beitrag: Zuschuss aus der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme entsprechend dem Index.
FR	Mindestmass: Index. Beitrag: Zuschuss aus der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme entsprechend der nach Index gewichteten Bevölkerungszahl.
GR*	Mindestmass: Nettoaufwand im Verhältnis zu Ressourcenpotential. Beitrag: Beitrag an Nettoaufwand gestuft nach Ressourcenpotential der Gemeinde [gestaffelter Selbstbehalt].
LU*	Mindestmass: Index. Beitrag: Zuschuss aus der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme entsprechend dem Index.
NE	Mindestmass: Index > Index aller Gemeinden. Beitrag: Zuschuss entsprechend der Differenz zwischen dem Index über dem Mittel des Indexes aller Gemeinden, progressive Zunahme des Betrags, je höher Belastung ist (Progression von 1,3).
SG*	Mindestmass: Nettoaufwand pro Einwohner/in > Nettoaufwand pro Einwohner/in im kantonalen Durchschnitt. Beitrag: 55% der Differenz aus Nettoaufwand pro Einwohner/in und Nettoaufwand

	pro Einwohner/in im kantonalen Durchschnitt [45% Selbstbehalt].
SH*	Mindestmass: Belastung aufgrund der Lastenbilanz (= Nettoaufwand diverser Lasten) > gewichtetes kantonales Mittel. Beitrag: 2/3 der Differenz zwischen überdurchschnittlicher Last pro Einwohner/in und dem gewichteten kantonalen Mittel, entsprechend der Einwohnerzahl. [„1/3 Selbstbehalt“]. Kürzung des Beitrags um 1/5 für jedes ganze Prozent, um den der Steuerfuss der Gemeinde unter dem gewichteten Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt, bei 5% verfällt der Beitrag ganz.
SZ*	Mindestmass: Normaufwand > Normertrag. <sup>107</sup> Beitrag: Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag.
SO	Mindestmass: Index der Gemeinde > Median aller Indexe + von Regierung festgelegter Prozentsatz [≙ „Selbstbehalt“]. Beitrag: Zuschuss aus der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme entsprechend dem Index. Bei beitragsberechtigten Gemeinden wird für die Berechnung zusätzlich ein Jugendkoeffizient berücksichtigt.
TG*	Mindestmass: Nettoaufwand pro Einwohner/in > 120% des Nettoaufwandes pro Einwohner/in im kantonalen Durchschnitt [20% Selbstbehalt]. + Indexierung Nettoaufwand: 120% = 1 Indexpunkt, 130% = 2 Indexpunkte, 140% = 3 Indexpunkte, etc. Beitrag: Von Regierung festgelegter Frankenbetrag pro Indexpunkt.
UR*	Mindestmass: Nettoaufwand pro Einwohner/in („Soziallast“) > Median (bezogen auf Soziallast pro Einwohner/in) Beitrag: Differenz zwischen Nettoaufwand pro Einwohner/in und Median multipliziert mit Bevölkerungszahl.
VS	Mindestmass: Index > durchschnittlicher Index aller Gemeinden. Beitrag: Zuschuss aus der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme entsprechend der nach Index gewichteten Bevölkerungszahl.

\* Kantone, die in interkommunalen Soziallastenausgleich die wirtschaftliche Sozialhilfe berücksichtigen.

Tabelle 5: Bedingungen für Erhalt von Soziallastenausgleichszahlungen und Beitragsgrösse (Zusammenstellung gemäss Anhang).

In drei Kantonen (Bern, Freiburg und Luzern) wird die ermittelte Soziallast zweckfrei und pauschal ausgeglichen. Der zur Verfügung stehende Ausgleichsbetrag – dies wird im nächsten Kapitel noch vertiefter erläutert – ist allerdings beschränkt. Ein ausgewiesener Finanzbedarf wird nur entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel erstattet.

In allen übrigen Kantonen mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich wird der Ausgleich erst nach Überschreiten eines Mindestmasses wirksam. Dabei bildet ein kantonales Mittel beziehungsweise der Median die Mindestmarke. Wird diese überschritten, wird der Ausgleich ausgelöst. Darin widerspiegelt sich die Anforderung, dass nur überdurchschnittliche Lasten ausgeglichen werden sollen. Bei der Definition der „überdurchschnittlichen Last“

<sup>107</sup> Gemäss dem Gesetz über den Finanzausgleich beruht der Normaufwand auf den gewichteten Durchschnittswerten aller Gemeinden (§ 15 Abs. 1), der Normertrag auf dem Steuerfussmittel aller Gemeinden (§ 17 Abs. 3).

besteht durchaus Spielraum, etwa wenn der Median statt der Durchschnitt massgebend ist. Eine weitere Variante bringt der Kanton Solothurn ein, der nach dem Ermitteln des Durchschnitts für die Höhe seines Beitrags an die ausgleichsberechtigten Gemeinden zusätzlich einen Jugendkoeffizienten berücksichtigt, der seinerseits wieder auf einem Mittelwert beruht. Der Kanton Neuenburg verstärkt die Unterstützung der am meisten belasteten Gemeinden mit einer Progression.

Wie die Übersicht aufzeigt, verlangen die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn und Thurgau für einen Ausgleich nicht nur das Erreichen eines Mindestmasses, sondern auch einen proportionalen Beitrag („Selbstbehalt“) der Gemeinden. Dieser Selbstbehalt kann als Anreizinstrument für eine kostenbewusste Mittelverwendung verstanden werden. Gleichwohl steht ein Anreiz als solcher im Widerspruch zum Ziel, von der Gebietskörperschaft nicht selbst beeinflussbare Disparitäten abzubauen.<sup>108</sup>

Hingegen können sich, wie Dafflon bemerkt, die „Ausgleichszahlungen im strikten Sinn [...] an der finanziellen Kraft der begünstigten Körperschaft [orientieren]“<sup>109</sup>. Aus dieser Perspektive lässt sich die Anbindung des interkommunalen Soziallastenausgleichs an das Ressourcenpotential (GR) beziehungsweise an die Steuerkraft (AR) und – quasi mit umgekehrten Vorzeichen – an die Kürzung des Ausgleichsbetrags bei einem unterdurchschnittlichen Steuerfuss (SH) nachvollziehen und unter der oben genannten Bedingung „Minimales Niveau der eigenen Besteuerung“ einordnen.

Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs ist wie bereits ausgeführt der Abbau von Disparitäten aufgrund von hohen Soziallasten. Dabei bildet die wirtschaftliche Sozialhilfe einen wichtigen Indikator. Die praktische Ausgestaltung der Beitragsbemessung für den Ausgleich der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe in den Kantonen zeigt nun, dass nicht wenige eine teilweise hohe Eigenbeteiligung der Gemeinden kennen.

Häufig wird argumentiert, dass mit einer proportionalen Eigenbeteiligung das Kostenbewusstsein der Empfängergemeinden gestärkt werden soll. Mischler weist jedoch darauf hin, dass „Matching Grants [...] in den gängigen Modellen im Allgemeinen zu einer erhöhten Bereitstellung des beabsichtigten öffentlichen Gutes“<sup>110</sup> führen. Die Beteiligung der übergeordneten Gebietskörperschaft wirkt als Anreiz und soll bei der nachgelagerten Gebietskörperschaft die Bereitschaft erhöhen, eigene Mittel in die Hand zu nehmen – vorausgesetzt sie hat diese auch. In diesem Zusammenhang stellt sich also die generelle Frage, was das „richtige Mass“ an bereitzustellenden Dienstleistungen ist. Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist dies zurzeit strittig, wie die Diskussion rund um die SKOS-Richtlinien und deren Revision zeigt. Letzten Endes sind für die Definition die in den Gesetzen verankerten Ziele entscheidend.

Matching Grants sind hinsichtlich der Finanzautonomie der Gemeinden nicht unproblematisch. Gerade relativ hohe Eigenbeteiligungen weisen auf die Annahme hin, dass Gemeinden in Bezug auf ihre Sozialhilfeausgaben grossen Handlungsspielraum haben. Wie bereits erläutert ist dieser durch die übergeordnete Gesetzgebung jedoch beschränkt.

Weiter ist bei einer (hohen) Eigenbeteiligung zu fragen, ob die Disparitäten in genügendem Masse abgebaut werden, um die horizontalen fiskalischen Externalitäten zu reduzieren. Sie

---

<sup>108</sup> Mischler, 2009, S. 67.

<sup>109</sup> Dafflon, 2013, S. 670.

<sup>110</sup> Mischler, 2009, S. 66.

führen wie aufgezeigt zu einem Verdrängungseffekt, welche der Gesetzgeber im Sozialhilfegesetz mittels einheitlicher Vorgaben für die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu vermeiden versucht. Das Risiko, dass horizontale fiskalische Externalitäten weiter wirksam bleiben, ist bei der Sozialhilfe erhöht, weil sie als letztes Netz im sozialen Sicherungssystem kein Ausweichen zulässt.

Die Ausführungen zeigen, dass eine Eigenbeteiligung an der Last wirtschaftliche Sozialhilfe in zweierlei Hinsicht mit Schwierigkeiten verbunden ist. Zum einen hebeln sich die Ziele des Ausgleichs und des Anreizes gegenseitig aus. Mischler und Dafflon raten darum von einer „Vermischung von Allokations- und Distributionszielen“<sup>111</sup> ab. Zum andern stehen Anreizziele mit den Zielen der Spezialgesetzgebung – hier zur wirtschaftlichen Sozialhilfe – im Widerspruch zueinander.

Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Bei der Ausgestaltung der Bedingungen des Lastenausgleichs ist darauf zu achten, dass sich die gewählten Bedingungen – hier das Überschreiten eines Mindestmasses gekoppelt mit einer Eigenbeteiligung – nicht untereinander widersprechen.
- Massgebend für die Wahl der Bedingungen für einen Lastenausgleich sind sowohl die finanziellen Ziele, welche im Rahmen der Finanzausgleichsgesetzgebung definiert werden (Ausgleich der Disparitäten), als auch die materiellen Ziele, die in der jeweiligen Spezialgesetzgebung (bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe: letztes Netz und Gleichbehandlung / Vermeidung von Abschiebung) definiert sind. Beide Ziele sind zu berücksichtigen und wenn möglich in Einklang zu bringen.

Diese Schlussfolgerungen machen deutlich, dass bei der Gestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs verschiedene Ziele unter einen Hut gebracht werden müssen. Das erklärt wohl auch, was den Soziallastenausgleich zu der eingangs erwähnten eher sperrigen und schwierig fassbaren Materie macht.

#### 4.4 Dotierung

Der letzte Teil der systematisierten Übersicht über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz widmet sich der Verfügbarkeit der Mittel für den Ausgleich der Disparitäten. Die Dotierung interessiert insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass die Tendenz von wachsenden Sozialhilfeausgaben zunehmende Disparitäten zum Ausdruck bringt. Weiter thematisiert dieses Kapitel den horizontalen und vertikalen Ausgleichsmechanismus, sprich wie der Finanzausgleich alimentiert wird. Im Rahmen des horizontalen Ausgleichs werden die Kriterien der Beitragspflicht aufgeführt. Schliesslich soll auch in diesem Kapitelteil der Frage nachgegangen werden, ob und wie der Umgang mit der Verfügbarkeit der Mittel für den interkommunalen Soziallastenausgleich mit den Zielen der wirtschaftlichen Sozialhilfe korrespondiert.

---

<sup>111</sup> Ebd., S. 65.

#### 4.4.1 Verfügbarkeit der Mittel

Nach dem Modell von Dafflon können die Mittel rationiert oder nicht rationiert sein. Der Blick in die Praxis zeigt: Alle Kantone mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich mit Ausnahme des Kantons Graubünden kennen eine Beschränkung der Mittel.

Die Beschränkung kann einerseits mit den tatsächlich nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln zusammenhängen. Andererseits kann der Transfer bewusst eingeschränkt werden, um bei den Empfängergemeinden Fehlanreize bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu verhindern.<sup>112</sup> Mit dem letzteren Punkt wird deutlich, dass neben der Eigenbeteiligung der Empfänger auch mit der Beschränkung der zur Verfügung stehenden Mittel ein Anreiz für Kostenbewusstsein gesetzt werden kann. Dabei kann das Kostenbewusstsein in grundsätzlich zwei Formen umgesetzt werden: in einer generellen Senkung des Mitteleinsatzes oder in einem gezielten Einsatz der beschränkten Mittel. Im Hinblick auf die Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichssystems wäre zu untersuchen, ob sich die Art und Weise der Mittelbeschränkung (Eigenbeteiligung oder die beschränkte Dotierung) unterschiedlich auf den effektiven Mitteleinsatz (generelle Senkung oder gezielter Einsatz) auswirkt.

Die Beschränkung der verfügbaren Mittel wird, wie nachfolgende Tabelle zeigt, in den Kantonen mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich unterschiedlich geregelt:

- In einer bestimmten Periodizität werden ein Betrag und in wenigen Fällen dazu der Verteilungsschlüssel festgelegt.
- Der Ausgleichsbeitrag steht in Relation zu einer anderen Kennzahl.

	<i>Periodisch festgelegter Betrag</i>	<i>In Relation</i>
AG*		Grundbetrag innerhalb einer Spannbreite von 50 bis 100% des Auszahlungsbetrags pro Sozialhilfeempfänger/-in gemäss eidgenössischer Sozialhilfestatistik. Festlegung durch Exekutive; Grundmechanismus in Gesetz.
AR*		Maximal 45% des Ertrags einer Steuereinheit, anschliessend Kürzung der Leistungen an anspruchsberechtigte Gemeinden; Vollzugsverantwortung bei Exekutive.
BL*	Gesetzlich geregelt: 22,68 Mio. Fr. für Lastenabgeltung, davon 8,38 Mio. Fr. für Lastenabgeltung für Sozialhilfe.	
BE	Jährlich, bei Budget.	Summe entspricht in der Regel den Lasten, welche Gemeinden als Selbstbehalt bei Finanzierung der institutionellen Sozialhilfe tragen; kein Rechtsanspruch.

<sup>112</sup> Mischler, 2009, S. 64.

FR	Gesetzlich geregelt.	50% der jährlichen Summe für den Ressourcenausgleich.
LU*	Jährlich, bei Budget, Betrag darf Vorjahresbetrag nicht unterschreiten.	70 bis 100% der Mittel für die Mindestausstattung der Gemeinden beim Ressourcenausgleich.
NE	Gesetzlich geregelt.	48 Mal die Differenzen aller Gemeinden zum Mittel.
SG*	Jährlich, bei Budget.	
SH*	Jährlich, bei Budget.	
SO	Jährlich, bei Budget Betrag und minimale Abweichung von Median.	
SZ*	Jährlich, durch Exekutive. Festlegung von Normaufwand und -ertrag, Festlegung des Normsteuerfusses.	
TG*	Jährlich, bei Budget.	2-4% des Steuerertrags des Vorjahres für Ressourcen- und Lastenausgleich.
UR*	Alle vier Jahre, Betrag und Aufteilungsschlüssel durch Legislative.	
VS	Jährlich, durch Exekutive; Vorschlagsrecht gegenüber Legislative für Gesetzesänderung.	45% des Ressourcenausgleichsbetrag, mindestens 8 Mio. Fr.

\* Kantone, die in interkommunalen Soziallastenausgleich die wirtschaftliche Sozialhilfe berücksichtigen.

Tabelle 6: Dotierung des Soziallastenausgleichs (Zusammenstellung gemäss Anhang).

Die grosse Mehrheit der Kantone legt den Ausgleichsbeitrag jährlich im Rahmen des Budgetprozesses fest. Der Kanton Uri bestimmt den Betrag – wie bei der NFA – alle vier Jahre. Mit der periodischen Bestimmung des Beitrags haben die Kantonsparlamente die Möglichkeit regelmässig, in den interkommunalen Soziallastenausgleich steuernd einzugreifen. Indem wie in den Kantonen Solothurn und Uri in den Verteilschlüssel eingegriffen werden kann, steht noch ein zusätzlicher Steuerungshebel zur Verfügung.

Fünf Kantone setzen den Ausgleichsbetrag in Relation zu einem bestimmten Prozentsatz des Steuerertrags (AR, TG) oder des Ressourcenausgleichsbetrags (FR, LU, VS). Sie nehmen also Rücksicht auf die Steuerkraft. Diese Bezugsgrössen bilden betragsmässig eine Begrenzung. Sie schränken aber auch den Spielraum für die (kurzfristige) politische Steuerung ein. Den gleichen Effekt haben die Mindestwerte, welche zwei Kantone kennen. Der Kanton Luzern den Vorjahresbeitrag, der Kanton Wallis eine fixe Summe.

Der Kanton Basel-Land hat vor, auf Gesetzesebene einen festen Betrag festzulegen. Abgesehen von einem gewissen Verlust an Flexibilität stellt sich die Frage, wie sich ein fester Betrag bei einer künftigen Änderung auf den politischen Prozess auswirkt und umgekehrt.

Auch die Kantone Aargau, Freiburg, Neuenburg und Wallis verknüpfen den Steuerungseinfluss der Legislative in Bezug auf den interkommunalen Soziallastenausgleich mit einer Gesetzesänderung und übertragen der Exekutive die jährliche Umsetzung. Die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme dieser Kantone zeichnen sich ihrerseits dadurch aus, dass der

Ausgleichsbetrag durch eine vergleichsweise „unbestechliche“ Art ermittelt wird und somit ausserhalb des direkten Einflussbereichs der Exekutive liegt. Die Kantone Freiburg, Neuenburg und Wallis setzen auf einen synthetischen Index, der Kanton Aargau nimmt Bezug auf die eidgenössische Sozialhilfestatistik.

Die Kantone Aargau<sup>113</sup> und Neuenburg sind die einzigen Kantone, bei denen die zur Verfügung stehenden Mittel dem Totalbetrag der Gebergemeinden entspricht. Dies hängt damit zusammen, dass sie einen horizontalen Finanzierungsmechanismus kennen.

Beim Kanton Bern fällt auf, dass kein Rechtsanspruch auf Gelder aus dem interkommunalen Soziallastenausgleich besteht. Als dementsprechend schwach muss der interkommunale Soziallastenausgleich eingestuft werden. Allerdings ist zu beachten, dass der Kanton Bern im Vergleich mit anderen Kantonen über den Staatsbeitrag bereits einen sehr starken Ausgleich kennt.

Wie bereits erwähnt werden nur im Kanton Graubünden die effektiven Nettoaufwendungen im Folgejahr ausgeglichen. Somit ist der Ausgleichsbetrag nicht beschränkt. Hingegen berücksichtigt der Kanton Graubünden bei der Ermittlung der Beiträge das Verhältnis der Nettoaufwendungen zum Ressourcenpotential der Gemeinde. Damit ist auch hier eine Beschränkung gegeben.

Dass alle Kantone eine Beschränkung der Mittel kennen, zeigt, dass sich keiner verpflichtet, Disparitäten aufgrund der Last wirtschaftliche Sozialhilfe vollständig auszugleichen. Die Untersuchung zeigt aber auch, dass alle Kantone, welche im Rahmen des interkommunalen Soziallastenausgleichssystems die Last wirtschaftliche Sozialhilfe berücksichtigen, auf einen (in der allgemeinen Tendenz) steigenden Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe und einen daraus abgeleiteten zunehmenden Mittelbedarf für den Disparitätenabbau reagieren können.

#### 4.4.2 Horizontaler und vertikaler Ausgleich

Neben der Frage, ob begrenzt oder unbegrenzt Mittel für einen Ausgleich zur Verfügung stehen, interessiert als nächstes, woher die Mittel stammen. Wie bei der NFA gesehen wird zwischen einem horizontalen und einem vertikalen Ausgleich unterschieden.

Ein horizontaler Ausgleich hat den Vorteil, dass er das Ausgleichsziel deutlich effizienter erreicht als ein vertikaler Transfer. Allerdings ist von Seiten der zahlenden Gebietskörperschaften Widerstand zu erwarten. Sie befürchten, dass ihnen zu viele Lasten überwältzt werden. Sie wissen zu wenig (Informationsasymmetrie, Kontrollproblem), ob die Empfängerseite genügend getan hat, um die eigenen Lasten zu reduzieren (Common-Pool-Problematik).<sup>114</sup> Zudem tragen sie das Risiko, untereinander solidarisch zu haften, wenn wie bei der NFA der Ausgleich auf einen fixen Frankenbetrag festgelegt wird.<sup>115</sup> Weiter wird – etwa im Zusammenhang der NFA – argumentiert, dass mit einem horizontalen Lastenausgleich freie Mittel abfliessen, was den Steuerwettbewerb einschränkt und daher schlussendlich der gesamten Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb schadet.<sup>116</sup> Der vertikale Ausgleich ist daher in

<sup>113</sup> Für die Details der Dotierung vgl. Kapitel 4.5.2

<sup>114</sup> Mischler, 2009, S. 123.

<sup>115</sup> Schaltegger & Winistörfer, 2014, S. 218-219.

<sup>116</sup> Mischler & Moser, 2011, S. 316.



Bezug auf die politische Akzeptanz eines Ausgleichssystems einfacher zu implementieren. Hingegen ist nach Rühli mit dem vertikalen Ausgleich das Problem des Rent Seeking verbunden. Das heisst, dass diejenigen Gebietskörperschaften, welche noch keinen Ausgleichsanspruch haben, diesen zu erreichen versuchen.<sup>117</sup>

Der tabellarische Überblick die Kantone mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich macht deutlich, dass nur die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Neuenburg und Solothurn (für die Hälfte des Ausgleichsbetrags) einen horizontalen Finanztransfer kennen. Alle anderen elf Kantone haben den Ausgleich vertikal ausgestaltet.<sup>118</sup>

	<i>Vertikal</i>	<i>Horizontal</i>	<i>Kriterien für Beitragsverpflichtung der Gemeinde</i>
AG*		x	Anzahl Sozialhilfeempfänger/-innen < Normwert (Normwert = Einwohnerzahl x durchschnittliche kantonale Sozialhilfefquote)
AR*		x	Nettoaufwand für WSH pro Einwohner/in < Durchschnitt Nettoaufwand für WSH pro Einwohner/in aller Gemeinden; Beitragspflicht begrenzt bei Faktor 1.00 (Erreichen des Durchschnitts).
BL*	x		
BE	x		
FR	x		
GR*	x		
LU*	x		
NE		x	Index < Index aller Gemeinden. Beitrag entspricht der Differenz zwischen dem Index unter dem Mittel des Indexes aller Gemeinden, progressive Zunahme des Betrags, je tiefer Belastung ist (Progression von 1,1).
SG*	x		
SH*	50%	50%	Belastung aufgrund der Lastenbilanz (= Nettoaufwand diverser Lasten) < gewichtetes kantonales Mittel.
SO	x		
SZ*	x		
TG*	x		
UR*	x		
VS	x		

\* Kantone, die in interkommunalen Soziallastenausgleich die wirtschaftliche Sozialhilfe berücksichtigen.

Tabelle 7: Horizontale und vertikale Finanzierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs (Zusammenstellung gemäss Anhang).

Beim horizontalen Ausgleich müssen – in Entsprechung zur Empfängerseite – die Konditionen für die Beitragspflicht bestimmt werden. Bei den vier Kantonen (AG, AR, NE und SH)

<sup>117</sup> Rühli, 2013, S. 92-93.

<sup>118</sup> Rühli (2013, S. 93) weist darauf hin, dass beim Ressourcenausgleich die horizontale Umverteilung dominiert.

erfolgt der Ausgleich bis zum Erreichen des Durchschnitts. Mit Blick auf die Empfängerseite wird deutlich, dass einzig in den Kantonen Aargau und Neuenburg der Ausgleich linear und vollkommen symmetrisch erfolgt. Sprich, die Geberseite zahlt bis zum Durchschnitt und die Nehmerseite empfängt ab dem Durchschnitt. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Solothurn ist hingegen ein Selbstbehalt für die Empfängerseite eingebaut, welche erst ab einer bestimmten Marke über dem Mittel Ausgleichsgelder erhält. Dementsprechend müssen die Gebergemeinden weniger Ausgleichsmittel zur Verfügung stellen.

Im Hinblick auf den Abbau von Disparitäten im Zusammenhang mit der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe korrigiert ein vertikaler Ausgleich indirekt die Verletzung der kommunalen Finanzautonomie durch die kantonale Gesetzgebung, welche die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe verhältnismässig stark reguliert. Die Gemeinden mit einer hohen Last im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe können die zweckfrei zur Verfügung gestellten Ausgleichsmittel entweder zum Abbau der Disparitäten oder für den Aufwand aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe einsetzen. Im Vergleich zu einem zweckgebundenen Staatsbeitrag ist der Handlungsspielraum der Gemeinden bezüglich Mitteleinsatz grösser.

Ein horizontaler Finanztransfer setzt das Subsidiaritätsprinzip, welches der Gemeinde den Vollzug und die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zuweist, konsequent um, indem sich der Kanton gänzlich aus der Finanzierung herausnimmt. Damit wird zwar das fiskalische Äquivalenzprinzip nicht wiederhergestellt, die Entscheidungskompetenz, bei der zu einem grossen Teil die Höhe der individuellen Sozialhilfeleistung bestimmt wird, bleibt auf kantonaler Ebene. Ziel eines interkommunalen Soziallastenausgleichs ist jedoch nicht, den effektiven Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe zu kompensieren, sondern die nicht beeinflussbaren Disparitäten abzubauen, welche zu dieser Last führen. Diesen Ausgleich kann ein horizontaler Soziallastenausgleich deutlich effizienter erreichen als ein vertikaler. Gleichzeitig reduziert ein horizontaler Ausgleich Anreize, welche zur Bildung von horizontalen fiskalischen Externalitäten beitragen. Aufgrund dieser Ausführungen erscheint ein horizontaler Ausgleich für den Ausgleich der Disparitäten aufgrund der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe besser geeignet als ein vertikaler Ausgleich.

#### **4.5 Zwischenfazit und drei Lösungsansätze**

Das vierte Kapitel hatte zum Ziel, einen systematisierten Überblick über die verschiedenen interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz zu geben, die Rolle und Funktion einer konkreten Soziallast, nämlich der wirtschaftlichen Sozialhilfe, in diesen interkommunalen Soziallastensystemen darzustellen und die Interdependenzen zwischen den interkommunalen Soziallastenausgleichssystemen und der wirtschaftlichen Sozialhilfe aufzuzeigen. Zusammenfassend werden die wesentlichen Züge der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme aufgeführt. Auf das grundlegende Spannungsverhältnis von Ausgleich und Anreizen zu Kosteneffizienz wird zum Abschluss des Kapitels nochmals eingegangen. Anhand der Kantone Bern, Aargau und Schwyz werden drei grundlegend verschiedene Lösungsansätze vorgestellt.

Die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme der Schweiz kennen im Umgang mit der Last wirtschaftliche Sozialhilfe zwei Formen:

- Die Gemeinden werden für die Last wirtschaftliche Sozialhilfe entweder mit spezifischen, an die Aufgabe gebundenen Mittel entschädigt (Staatsbeiträge).
- Den Gemeinden werden die mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe zusammenhängenden Disparitäten mit allgemeinen, zweckfreien Geldern ausgeglichen (Soziallastenausgleich).

Staatsbeiträge, respektive eine Kostenaufteilung zwischen Gemeinden und Kantonen kennen insgesamt neun Kantone (BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, VS und ZH), ein Soziallastenausgleichssystem sechzehn Kantone (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GR, NE, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, UR und VS). Fünf Kantone (BE, FR, NE, SH und VS) verfügen sowohl über Staatsbeiträge als auch über Soziallastenausgleichssysteme, wobei die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg und Wallis die wirtschaftliche Sozialhilfe im Soziallastenausgleich nicht berücksichtigen.

In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Glarus und Genf ist die wirtschaftliche Sozialhilfe kantonalisiert, in den Kantonen Nid- und Obwalden sowie Zug sind Vollzug und Finanzierung alleinige Sache der Gemeinden. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Kompensation beziehungsweise eines Ausgleichs für die Last wirtschaftliche Sozialhilfe.

Für die Berechnung des Finanzbedarfs im Rahmen des interkommunalen Soziallastenausgleichs stützen sich die Kantone entweder direkt auf einen Frankenbetrag oder einen, respektive mehrere Indexe, die ihrerseits zusammengefasst werden. Bei Kantonen, welche im Rahmen des interkantonalen Soziallastenausgleichs die wirtschaftliche Sozialhilfe berücksichtigen, dient diese analog zur NFA als signifikanter Soziallasten-Indikator, sei es in Form des Nettoaufwandes (AR, GR, SG, SH, SZ, TG, UR) oder der Sozialhilfequote (AG, BL, LU).

Die Berechtigung für den Empfang des errechneten Finanzbedarfs, mit dem Disparitäten im Zusammenhang mit Soziallasten ausgeglichen werden können, kann an Bedingungen geknüpft werden. Nur gerade drei Kantone (BE, FR und LU) gleichen die ermittelte Soziallast pauschal aus. Alle übrigen Kantone verlangen das Erreichen eines Mindestmasses an Belastung, welches einem Mittel der Belastung aller Gemeinden entspricht (AG, BL, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR und VS), oder binden den Finanztransfer an ein minimales Mass der eigenen Besteuerung (AR, GR). Sechs Kantone (AR, GR, SG, SH, SO und TG) erhöhen die Schwelle der Beitragsberechtigung, indem die Empfängergemeinden einen „Selbstbehalt“ tragen. Dieser Anreiz steht im Widerspruch zum Konzept eines interkommunalen Soziallastenausgleichs, bei dem Disparitäten, welche die Gebietskörperschaft nicht beeinflussen können, abgebaut werden sollen. Generell wird von einer Vermischung von Anreiz- und Ausgleichszielen abgeraten.

Die Finanzierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs erfolgt in elf Kantonen vertikal (BL, BE, FR, GR, LU, SG, SO, SZ, TG, UR, VS) und lediglich in vier Kantonen horizontal durch die Gemeinden (AG, AR, NE). Im Kanton Schaffhausen teilen sich der Kanton und die Gemeinden die Ausgleichszahlungen je zur Hälfte. Die Beitragspflicht der Gemeinden reicht in allen Kantonen bis zum Mittel der Belastung aller Gemeinden.

Alle Kantone beschränken die Mittel, welche für den interkommunalen Soziallastenausgleich zur Verfügung stehen, können sie aber – zum Teil jährlich im Rahmen des Budgetprozesses – an den ermittelten Finanzbedarf anpassen. Dies erlaubt es, auf veränderte Situationen zu rea-

gieren. Gleichzeitig ist hier ein Hebel der kontinuierlichen politischen Steuerung. Doch nicht nur die Dotierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs, sondern auch die Konstruktion eines Finanzausgleichssystems ist ein Akt der politischen Steuerung. Die Vielfalt der Lösungen für den interkommunalen Soziallastenausgleich zeigt letztlich auf, wie viele Gestaltungsmöglichkeiten der Politik zur Verfügung stehen.

In der vorliegenden Arbeit hat neben dem systematisierten Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme interessiert, ob und welche Interdependenzen zwischen der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe und den verschiedenen Lösungsansätzen bestehen. Gefragt ist also ein Blick von der wirtschaftlichen Sozialhilfe, respektive vom Sozialhilfegesetz auf ein interkommunales Soziallastenausgleichssystem, respektive auf ein Finanzausgleichsgesetz und umgekehrt. Davon ausgenommen sind Kantone, welche die Kompetenzen für den Vollzug und die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht an die Gemeinden delegieren. Sie setzen über die Aufgabenentflechtung – dem ersten Schritt bei der Konstruktion eines Finanzausgleichssystems – das fiskalische Äquivalenzprinzip um. In allen übrigen Fällen delegieren die Kantone im Sinn des Subsidiaritätsprinzips den Vollzug und die Finanzierung ganz oder teilweise an die Gemeinden, geben aber mit den gesetzlichen Vorgaben weiterhin insbesondere den finanziellen Rahmen für die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe vor. So können sie garantieren, dass das letzte Netz im sozialen Sicherungssystem in allen Gemeinden ungefähr ähnlich stark geknüpft wird. Gleichzeitig brechen die Kantone damit die fiskalische Gemeindeautonomie, welche im Rahmen des Finanzausgleichs gestärkt werden soll. Dies ist kurz zusammengefasst die Ausgangslage für eine gegenseitige Betrachtung.

Aus Sicht eines interkommunalen Soziallastenausgleichssystems stellt die wirtschaftliche Sozialhilfe einen wichtigen Indikator für eine disparate Verteilung der Soziallasten dar. Ziel ist nicht eine Kompensation der durch die wirtschaftliche Sozialhilfe verursachten Kosten, sondern der Ausgleich der Disparitäten aufgrund von nicht beeinflussbaren Soziallasten. Damit gewinnen die belasteten Gemeinden ihre Gemeindeautonomie zurück und können am (Steuer-)Wettbewerb unter den Gemeinden teilnehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit einer horizontalen Finanzierung des interkommunalen Soziallastenausgleichs die Disparitäten zwischen den Gemeinden effizienter abgebaut werden als mit einer vertikalen Finanzierung. Weiter können die Bedingungen für die Beitragsberechtigung (und die Beitragspflicht) sowie die Dotierung des Ausgleichs durchaus auch so gestaltet werden, dass die Soziallasten nicht vollständig ausgeglichen werden. Faire Wettbewerbsbedingungen werden also im Rahmen des Finanzausgleichs geschaffen, der interkommunale Soziallastenausgleich trägt ausgabeseitig seinen Teil dazu bei.

Von der wirtschaftlichen Sozialhilfe her gesehen beschränkt oder eröffnet ein interkommunales Soziallastenausgleichssystem die Handlungsspielräume einer Gemeinde im Umgang mit sozialen Belastungsfaktoren. Im Gegensatz zu einem zweckgebundenen Staatsbeitrag kann eine Gemeinde den zweckfreien Ausgleichsbetrag dank ihrer Kenntnisse der lokalen Situation zielgerichtet einsetzen. Werden bei der Ermittlung des Finanzbedarfs die unterschiedlichen soziodemografischen Situationen in den Gemeinden adäquat berücksichtigt und nicht durch einen (hohen) Eigenbeitrag der Empfängergemeinden limitiert, reduziert der interkommunale Soziallastenausgleich externe fiskalische Externalitäten und unterstützt die Gleichbehandlung

der Bedürftigen. Zudem wird die Verletzung des fiskalischen Äquivalenzprinzips, verursacht durch die Vorgaben des Sozialhilfegesetzes, in dem Sinn gelindert, als dass ein interkommunaler Soziallastenausgleich strukturell bedingte, übermässige finanzielle Belastungen nicht einfach den Gemeinden überlässt, sondern berücksichtigt.

Die gegenseitige Interdependenz zwischen interkommunalem Soziallastenausgleich und der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist vielschichtig und komplex. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Fliessen die Ziele des Sozialhilfegesetzes in die Ausgestaltung der einzelnen Elemente eines interkommunalen Soziallastenausgleichs ein, kann dies das Erreichen der Ziele sowohl der Sozialhilfegesetzgebung als auch des Finanzausgleichsgesetzes unterstützen.

Auch wenn etwa Dafflon und Mischler<sup>119</sup> betonen, dass Allokations- und Distributionsziele nicht vermischt werden sollten, sprich im Soziallastenausgleich keine Anreizziele eingebaut werden sollten, kreist die Diskussion im politischen Alltag genau immer wieder um dieses Thema.

Hintergrund dafür sind sich widerstreitende Sichtweisen. Die einen verstehen einen übermässigen Aufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe als ein Indikator für eine übermässige, nicht selber beeinflussbare Soziallast. Die Disparitäten seien abzubauen und auszugleichen. Die anderen betrachten einen übermässigen Aufwand als Ausdruck von ungenügendem Kostenbewusstsein und halten die Kosten für beeinflussbar. Mit entsprechenden Anreizen soll das Ausgabeverhalten entsprechend gelenkt werden. Wie der Überblick gezeigt hat, kennen mit wenigen Ausnahmen alle Kantone eine Eigenbeteiligung der Empfängergemeinden – in der Regel in Form einer Aufwandbeteiligung.

Die drei Kantone Bern, Aargau und Schwyz lösen die Aufwandbeteiligung auf eine in der Schweiz je einmalige Weise. Ihre Lösungsansätze sollen deshalb skizziert werden.

#### **4.5.1 Kanton Bern: Ausgleichen und Anreize setzen mit dem Bonus-Malus-System**

##### *Ausgleichen*

Der Kanton Bern kennt im Umgang mit sozialen Lasten drei Instrumente:

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Der Kanton und die Gemeinden teilen sich die Aufwendungen der Verbundaufgabe Sozialhilfe gemäss Art. 78 SHG je zur Hälfte. Die Gemeinden teilen ihre Hälfte entsprechend der Bevölkerungszahl unter sich auf, womit die lastenausgleichsberechtigten Kosten vergemeinschaftet werden.<sup>120</sup>
- Soziodemografische Lasten: Der Kanton gewährt Gemeinden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Situation belastet sind, einen Zuschuss. Der Index, welcher für die Belastung verwendet wird, berücksichtigt den Anteil der Ausländerinnen und Ausländer einer Gemeinde, den Anteil Arbeitslose einer Gemeinde und den Anteil Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen einer Gemeinde.<sup>121</sup>
- Bonus-Malus-System im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

<sup>119</sup> Mischler, 2009, S. 65.

<sup>120</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2013). *Wegleitung für Sozialbehörden*. Bern, S. 24-25.

<sup>121</sup> FILAG. *Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000*. BSG 631, Art. 21a; FILAV. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22. August 2001*. BSG 631.11, Art. 15.

Mit den beiden ersten Punkten legt der Kanton Bern den Schwerpunkt auf den Ausgleich sozialer Lasten. Mit dem Bonus-Malus-System zielt er hingegen darauf ab, „die Kosteneffizienz in den Sozialdiensten zu fördern“<sup>122</sup>. Das Bonus-Malus-System wurde 2012 im Sozialhilfegesetz verankert und kam 2014 zum ersten Mal zur Anwendung.<sup>123</sup> Der Kanton Bern ist der einzige Kanton der Schweiz, welcher ein Bonus-Malus-System im Bereich der Sozialhilfe kennt.

### *Bonus-Malus-System*<sup>124</sup>

Beim Bonus-Malus-System werden die effektiven Aufwendungen einer Gemeinde für die wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohnerin und Einwohner mit den zu erwarteten Aufwendungen dieser Gemeinde verglichen. Daraus wird die Kosteneffizienz abgeleitet. Dies erfolgt in drei Schritten:

- Mit vier Faktoren (Quote der Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV beziehen, Anteil Ausländerinnen und Ausländer, Leerwohnungsziffer und Anteil anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) lassen sich rund achtzig Prozent der effektiven Sozialhilfekosten erklären. Sie werden daher zur Ermittlung der erwarteten Aufwendungen eingesetzt.
- Anhand der Sozialhilferechnung werden die tatsächlichen Kosten ermittelt. Dabei werden bestimmte Kosten herausgenommen, welche zu grossen Verzerrungen führen (Platzierungskosten, vorsorgliche ambulante Massnahmen).
- Die Kosteneffizienz wird „als prozentuale Abweichung der effektiven von den geschätzten Kosten“<sup>125</sup> bestimmt. Überschreiten die effektiven Kosten die erwarteten Kosten um mehr als dreissig Prozent, müssen die Gemeinden eine Malus-Zahlung leisten, im umgekehrten Fall erhalten sie einen Bonus. Die Höhe des Bonus‘ beziehungsweise des Malus‘ beträgt zehn Prozent der Abweichung der effektiven Kosten von den erwarteten Kosten, maximal aber zwanzig Franken pro Einwohnerin und Einwohner.

### *Erste Erfahrungen und Schlussfolgerung*

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion betont, dass das Bonus-Malus-System lediglich die Kosteneffizienz eines Sozialdienstes analysiert, und das zwar in Bezug auf die Ausgangslage der Gemeinde. Letztere zu verändern, sei Aufgabe der ganzen Gemeinde. Weiter bietet die Gesundheits- und Fürsorgedirektion Sozialdiensten mit einem Malus Beratungen an, in denen Qualität und Leistungen der Sozialdienste überprüft und Massnahmen zur Organisations- und Qualitätsentwicklung aufgezeigt werden. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, die Kosteneffizienz zu verbessern.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (ohne Datum). *Bonus-Malus-System*. Bern, S. 1. URL: [http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/spezifische\\_infosfuergemeinden/bonus-malus.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/SH/Infos\\_fuer\\_Gden/Bonus-Malus/Informationen\\_rund\\_um\\_Bonus\\_Malus\\_2014\\_d.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/spezifische_infosfuergemeinden/bonus-malus.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/SH/Infos_fuer_Gden/Bonus-Malus/Informationen_rund_um_Bonus_Malus_2014_d.pdf), 28.9.2015.

<sup>123</sup> Gattlen, A. (2015). *Das Bonus-Malus-System. Dezentrale Veranstaltungen von März – Juni 2014*. Referat gehalten im Rahmen der Veranstaltung Frühlingkonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik. Wil (SG), 5. Juni 2015, S. 4, 8.

<sup>124</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (ohne Datum), S. 1-2.

<sup>125</sup> Ebd., S. 2.

<sup>126</sup> Ebd., S. 3-4.

Die erste Anwendung des Bonus-Malus-Systems 2014 zeigte, dass „die grosse Mehrheit der Sozialdienste im Kanton Bern kosteneffizient arbeitet“<sup>127</sup>. Gleichzeitig reichten die Gemeinden mit einem Malus Beschwerde gegen das Bonus-Malus-System ein, sodass das Verfahren im Moment blockiert ist.

Eine erste, kurze Analyse des noch jungen Instruments hinterlässt einen eher zwiespältigen Eindruck. Das Bonus-Malus-System führt durchaus zu mehr Transparenz und zu einer Sensibilisierung gegenüber Kosten und Prozessen.<sup>128</sup> Es macht aber keine Aussagen über die Qualität der Durchführung der Sozialhilfe und die Effektivität der gewährleisteten Unterstützung. Unklar ist, ob Gemeinden mit einem Malus tatsächlich, wie von der Direktion vorgeschlagen, zur Verbesserung der Situation institutionelle Rahmenbedingungen ergreifen würden. Stattdessen haben die betroffenen Gemeinden Beschwerde eingereicht.

Das Bonus-Malus-System scheint in Bezug auf die Kosteneffizienz Wirkung zu zeigen. Als eher kritisch ist die enge Koppelung der „Güte“ eines Sozialdienstes mit der Kosteneffizienz zu beurteilen. Dadurch werden die Hauptziele der Sozialhilfe, nämlich „die gemeinsame Wohlfahrt [zu sichern] und [...] die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens [zu ermöglichen]“<sup>129</sup> in den Hintergrund gedrängt. Schliesslich wurde wohl bei der Einführung des Bonus-Malus-Systems der mögliche politische Kollateralschaden für die Sozialhilfe und die von einem Malus betroffenen Gemeinden zu wenig mitbedacht. Alles in allem hat das Bonus-Malus-System die erwünschte Wirkung wohl nur bedingt erreicht.

#### 4.5.2 Kanton Aargau: Ausgleichen und Spitzen brechen

Der Lösungsansatz des Kantons Aargau wird erst per Anfang 2017 eingeführt und musste sich also noch nicht in der Praxis bewähren. Der Ansatz ist jedoch im schweizweiten Vergleich in zweierlei Hinsicht interessant:

- Die Sozialhilfequote ist der einzige Indikator für die Soziallast einer Gemeinde.
- Das Ausgleichssystem kennt einen Mechanismus, um so genannte „Spitzen“ durch kostenintensive Einzelfälle zu brechen.

##### *Soziale Lasten ausgleichen*

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes hat der Kanton Aargau auch die Verteilung der Aufgaben neu geregelt und dabei die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe vollständig den Gemeinden übertragen. Dazu gehört, dass der Soziallastenausgleich horizontal erfolgt. Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Sozialhilfequote leisten Abgaben, Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote sind beitragsberechtigt.<sup>130</sup>

<sup>127</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2015). *Bonus-Malus-Verfügungen 2015 sollen sistiert werden*. Medienmitteilung vom 16. März 2015.

<sup>128</sup> Gattlen, 2015, S. 20-21.

<sup>129</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion, 2013, S. 14.

<sup>130</sup> AG. *Botschaft an den Grossen Rat vom 1. Juli 2015. Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden, Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG), Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG). Bericht und Entwurf zur 1. Beratung*. GR.15.161. URL:

Im Rahmen von wissenschaftlichen Untersuchungen hat sich gezeigt, dass die Sozialhilfequote einen grossen Teil der Unterschiede bei den sozialen Lasten erklären kann. Deshalb beschränkt sich der Kanton Aargau auf diesen einen Indikator für die Soziallasten.<sup>131</sup>

Für die Ermittlung des Soziallastenausgleichs wird die durchschnittliche kantonale Sozialhilfequote mit der Bevölkerungszahl multipliziert, woraus der „Normwert“ entsteht. Liegt die Anzahl der tatsächlichen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger über dem Normwert, erhält die Gemeinde für jede darüber liegende Person einen Grundbetrag von 7'000 Franken. Im umgekehrten Fall leistet sie denselben Betrag.<sup>132</sup> Der Grundbetrag, der über den Sozialhilfeaufwendungen pro Person liegt, erklärt sich damit, dass die Mehrbelastungen aufgrund ungünstiger Sozialstrukturen und nicht nur die Sozialhilfekosten ausgeglichen werden sollen.<sup>133</sup> Ein Bezug besteht jedoch. Der Grundbetrag pro Einheit liegt nämlich „zwischen 50 und 100% des Auszahlungsbetrags pro Bezügerin und Bezüger gemäss der eidgenössischen Sozialhilfestatistik.“<sup>134</sup>

### *Spitzen brechen*

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass im Rahmen des Finanzausgleichs „strukturelle Belastungsunterschiede aufgrund der Sozialstruktur der Einwohner“<sup>135</sup> ausgeglichen werden. Das Risiko übermässige Belastungen durch Einzelfälle ist damit jedoch nicht abgedeckt. Dafür wird das Instrument einer „Pool-Lösung für kostenintensive Fälle“<sup>136</sup> eingeführt. Als kostenintensiv werden Einzelfälle definiert, die pro Jahr mehr als 40'000 Franken kosten. Der Kostenanteil, welcher über 40'000 Franken liegt, finanzieren alle Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl mit. Für die einzelne Gemeinde beschränkt sich das Kostenrisiko pro Fall und Jahr auf 40'000 Franken. Gleichzeitig ist der Betrag genügend hoch, um Fehlanreize wie ungenügendes Kostenbewusstsein oder Abwälzen der Kosten auf die Gemeinschaft zu verkleinern.<sup>137</sup>

### *Eine erste Würdigung*

Der Lösungsansatz des Kantons Aargaus zeichnet sich dadurch aus, dass er verhältnismässig einfach aufgebaut ist, die Sozialhilfequote ist ein eingängiger Indikator. Die Ermittlung des Finanzbedarfs ist leicht nachvollziehbar. Die Unterscheidung zwischen strukturell bedingten Mehrbelastungen und einer Mehrbelastung aufgrund eines kostenintensiven Einzelfalls ist schweizweit einzigartig. Die „Pool-Lösung für kostenintensive Fälle“ bietet explizit eine Antwort auf eine Herausforderung an, von der kleinere Gemeinden – und damit die Mehrheit der Gemeinden – besonders betroffen sind. All dies sind wohl Gründe, weshalb der inter-

---

[http://www.ag.ch/grossrat/temp/koun4ncfdier3q3jbb7ntrc3l428806837187410\\_Botschaft\\_MBV\\_rote%20Schifffarbe.pdf](http://www.ag.ch/grossrat/temp/koun4ncfdier3q3jbb7ntrc3l428806837187410_Botschaft_MBV_rote%20Schifffarbe.pdf), 23.8.2015, S. 6-7.

<sup>131</sup> Ebd., S. 59.

<sup>132</sup> Ebd., S. 65.

<sup>133</sup> Ebd., S. 66.

<sup>134</sup> Ebd., S. 68.

<sup>135</sup> Ebd., S. 34.

<sup>136</sup> Ebd., S. 36.

<sup>137</sup> Ebd., S. 35.



kommunale Soziallastenausgleich in der Vernehmlassung auf eine hohe Akzeptanz gestossen ist.<sup>138</sup> Man darf gespannt sein, wie sich diese Lösung im Alltag bewähren wird.

### 4.5.3 Kanton Schwyz: Normierung

Der Kanton Schwyz unterscheidet zwischen einem indirekten Finanzausgleich (zweckgebundene Kantonsbeiträge), einem horizontalen Finanzausgleich (Steuerkraftausgleich) und einem direkten Finanzausgleich (Normaufwandausgleich). Hier interessiert der Normaufwandausgleich.

#### *Normaufwandausgleich*

Beim Normaufwandausgleich wird für bestimmte Ertrags- beziehungsweise Aufwandsgruppen der laufenden Rechnung pro Gemeinde ein Normbetrag festgelegt. Es wird also nicht der tatsächliche Aufwand beziehungsweise Ertrag abgerechnet. Der Normaufwand und der Normertrag werden anschliessend gegeneinander saldiert. Bleibt zum Schluss ein Normaufwand übrig, wird dieser vom Kanton zweckfrei ausgeglichen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe ist innerhalb der sozialen Wohlfahrt im Normaufwand „Einwohnerbezogenen Aufwand“ enthalten und fliesst so in den Finanzausgleich ein.<sup>139</sup>

Das Finanzausgleichssystem des Kantons Schwyz ist also kein spezifischer Lastenausgleich, sondern zielt auf die Reduktion des „Need-Capacity-Gap“. Unter einem „Need-Capacity-Gap“ wird „die Differenz zwischen dem Potential der Gebietskörperschaften zur Erhebung von Steuermitteln und dem Finanzbedarf“<sup>140</sup> verstanden. Während die anderen Kantone in ihrem Finanzausgleich klar zwischen dem Ressourcenausgleich und einem (spezifischen) Lastenausgleich unterscheiden, werden im Kanton Schwyz Lasten- und Ressourcenausgleich zu einer Einheit. Eine wichtige Herausforderung besteht darin, dass möglichst die gesamte Budgetsituation einer Gebietskörperschaft eingeschätzt werden muss, um den Finanzbedarf ermitteln zu können.<sup>141</sup>

#### *Wirksamkeitsbericht*

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz kommt in seinem ersten Bericht betreffend Wirksamkeit des Finanzausgleichs zum Schluss, dass sich „die Instrumente des Normaufwandausgleichs [...] bewährt“<sup>142</sup> haben. Er hebt hervor, dass dank den Normansätzen „der Fehlanreiz, dass effektive Kosten angerechnet werden, [...] vermieden werden“<sup>143</sup> kann. In Bezug auf die Lasten im Bereich der sozialen Wohlfahrt untersucht der Regierungsrat im Wirksamkeitsbericht, ob Gemeinden mit einem hohen finanziellen Anteil bei der sozialen Wohlfahrt im kantonalen Vergleich auch einen überdurchschnittlich hohen einwohnerbezogenen Aufwand haben. Dabei zeigt sich, dass gerade mittelgrosse Gemeinden deutlich unter dem kantonalen

<sup>138</sup> Ebd., S. 36, S. 61, S. 66-68.

<sup>139</sup> Vgl. Art. 14, 15 und 17 des Gesetzes über den Finanzausgleich (Vom 7. Februar 2001).

<sup>140</sup> Mischler, 2009, S. 103.

<sup>141</sup> Mischler, 2009, S. 103-104.

<sup>142</sup> Regierungsrat des Kantons Schwyz. (2014). *Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs verbessern. Beantwortung des Postulats P 21/13*. RRB Nr. 1018/2014, S. 10-11.

<sup>143</sup> Ebd., S. 11.

Mittel und unter dem Normaufwand liegen. Als Fazit hält der Regierungsrat fest, „dass einzelne hohe Belastungen (in diesem Beispiel bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe) durchaus mit der Normberechnung (Basis kantonaler Mittelwert) abgedeckt werden können. Bei einer effektiven Ausgleichung von einzelnen Lasten ist kein Anreiz mehr gegeben, die Kosten möglichst zu optimieren.“<sup>144</sup>

Bei einem Normaufwandausgleichssystem müssen – wie gezeigt – die Aufwand- und Ertragsseite gemeinsam betrachtet werden. Von daher lassen sich die Erkenntnisse aus dem Kanton Schwyz nicht direkt auf andere Kantone übertragen. Sie zeigen aber, dass auch hier das Kostenbewusstsein Thema ist und dass zweckfrei verfügbare Mittel bereits einen wichtigen Anreiz für einen kostenbewussten Mitteleinsatz bilden.

Die Ansätze der drei Kantone Bern, Aargau und Schwyz für einen Umgang mit dem Spannungsverhältnis von Ausgleich und Anreizen zu Kosteneffizienz sind Beispiele für den Variantenreichtum in der Ausgestaltung des interkommunalen Sozillastenausgleichs. Letzten Endes können alle 26 Kantone Anregungen für den Umgang mit Sozillasten geben. Der systematisierte Überblick kann dabei helfen, Ähnlichkeiten und Unterschiede der 26 Lösungen sowie Kombinationsmöglichkeiten rasch zu identifizieren.

---

<sup>144</sup> Ebd., S. 12.

## 5. Ein interkommunaler Sozillastenausgleich im Kanton Zürich?

Das fünfte und letzte Kapitel widmet sich der Situation im Kanton Zürich, wo zurzeit intensive Diskussionen um einen interkommunalen Sozillastenausgleich geführt werden. Der Kanton Zürich kennt nämlich lediglich einen demografischen, nicht aber einen soziodemografischen Lastenausgleich. Warum dem so ist, soll in einem ersten Schritt mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des 2012 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetzes nachgegangen werden. Der Schwerpunkt wird dabei auf den Aspekt der Lasten gelegt. Anschliessend werden das aktuelle Finanzausgleichssystem und die Lastenausgleichsinstrumente mit einer „Sozillastkomponente“ vorgestellt. Diese Ausführungen geben erste Hinweise, wo die Herausforderungen für eine allfällige Einführung eines interkommunalen Sozillastenausgleichs im Kanton Zürich liegen können. Die Fragestellungen und Diskussionspunkte, welche aus Sicht der Verfasserin dabei zu beachten sind, werden zusammengefasst in fünf Themenfeldern dargelegt.

### 5.1 Entstehungsgeschichte des Zürcher Finanzausgleichs

Ein erster Vorschlag („Buschorbericht“) von 1993 für eine Überarbeitung des Finanzausgleichs basierte auf der Idee eines Normlastenausgleichs.<sup>145</sup> Dabei wird für jede Gemeinde die Normlasten und Ist-Erträge eruiert und die Differenz ausgeglichen. In den Normlasten berücksichtigt der Buschorbericht unter anderem die Soziale Wohlfahrt, der Zürcher Verkehrsverbund, Gesundheit, Volksschule und weitere Aufgabenbereiche. Ausgenommen sind hingegen die Bereiche Kultur und Polizei bei den Städten Zürich und Winterthur.<sup>146</sup>

In weiteren Berichten mit Modellberechnungen, welche die Arbeitsgemeinschaft Infrac / Nabholz 1995 bis 1997 durchführte, wurde deutlich, dass die Stadt Zürich nicht in einen Normlastenausgleich integriert werden konnte. In der Folge entstand ein eigenständiger Lastenausgleich nur für die Stadt Zürich, der 1999 in Kraft trat. Dieser berücksichtigte drei Sonderlasten, nämlich Sozialhilfe, Kultur und Polizei.<sup>147</sup>

Zwei Expertenberichte 2005 und 2006 der Universität St. Gallen zeigten vor dem Hintergrund der Ausarbeitung der NFA Verbesserungsmöglichkeiten für den Zürcher Finanzausgleich auf. Ähnlich wie bei der NFA wurde der bestehende Finanzausgleich als ungenügend eingestuft, weil er Disparitäten, welche die Gemeinden nicht beeinflussen konnten, nur ungenügend abbaute. Der alte Finanzausgleich verletzte verschiedene Ziele der Kantonsverfassung (Gemeindeautonomie, Subsidiaritätsprinzip, Gebot zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und die Verpflichtung des Kantons zur Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen). Er wurde als kompliziert und intransparent und wenig flexibel kritisiert. Hingegen ge-

<sup>145</sup> Offensichtlich ist eine gewisse Parallele zum Finanzausgleichsmodell im Kanton Schwyz (vgl. Kapitel 4.5.3) vorhanden.

<sup>146</sup> Gemeindeamt des Kantons Zürich. (2013). *Handbuch Zürcher Finanzausgleich. Version 1.0 vom 16. Oktober 2013*. Zürich, S. 90-91.

<sup>147</sup> Ebd., S. 92-94 und S. 102-105.

lang es mit dem alten Finanzausgleich, die Steuerfussdisparitäten zwischen den Gemeinden klein zu halten.<sup>148</sup>

Für die Organisation und Finanzierung der öffentlichen Aufgaben legten die Expertenberichte vier Modellvarianten vor: Zentralisierung, bestehendes System beibehalten, ein föderalismus-konformes Finanzausgleichsmodell oder ein föderalistisches System ohne Finanzausgleich.<sup>149</sup>

In der Folge wurde die dritte Variante weiterverfolgt. Hingegen scheint die Empfehlung der Experten, auch eine Aufgaben- und Einnahmenverteilung<sup>150</sup> zu überprüfen, nicht aufgenommen worden zu sein.

Die Untersuchung der Disparitäten zeigte, dass sie bei der Steuerkraft deutlich höher waren (1:32) waren als bei den Nettoaufwendungen (1:2,5). Deshalb wurde beschlossen, „einen Finanzausgleich zu entwickeln, der eine grosszügige Dotierung des Einnahmeausgleichs vorsah“.<sup>151</sup> Dies erklärt wohl, weshalb im Zürcher Finanzausgleich der Ressourcenausgleich eine deutlich prägendere Rolle spielt als der Lastenausgleich.

## 5.2 Zürcher Finanzausgleichssystem

Das im Anschluss an die beiden Expertenberichte entwickelte Finanzausgleichssystem besteht, wie nachfolgende Abbildung zeigt, einerseits aus einem Ressourcenausgleich, andererseits aus einem demografischen, geografisch-topografischen und individuellen Sonderlastenausgleich, welcher an Gemeinden mit entsprechender Last geht. Auf den letzten haben die Städte Zürich und Winterthur keinen Anspruch; ihre Lasten werden im Rahmen des Zentrumslastenausgleichs abgegolten.

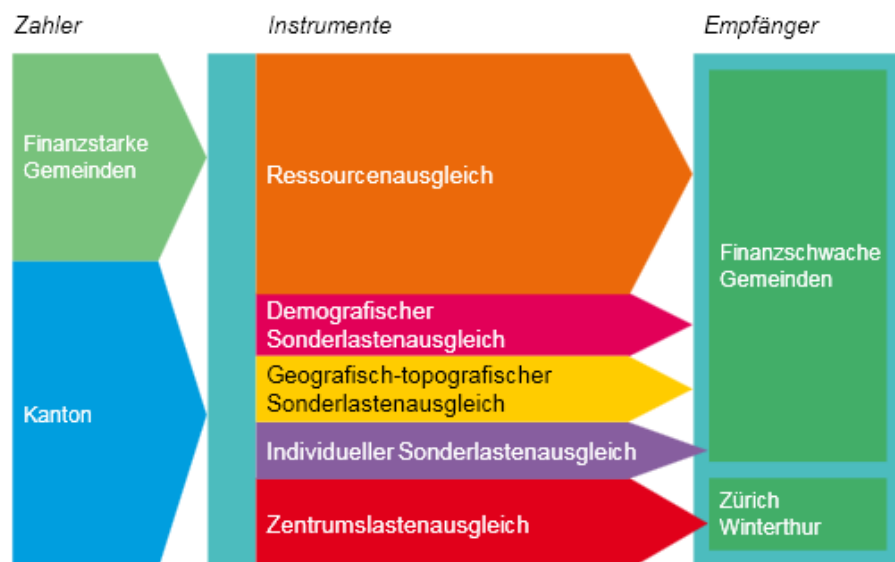


Abbildung 4: Instrumente des Finanzausgleichs (vgl. Der Zürcher Finanzausgleich. Kurz und bündig).<sup>152</sup>

<sup>148</sup> Ebd., S. 109-110.

<sup>149</sup> Angelini, T., Thöny, B. & Gulde, A. (2005). *Finanzausgleichsreform im Kanton Zürich. Bericht zum Gesamtkonzept für eine Finanzausgleichsreform*. Universität St. Gallen, S. 19-25.

<sup>150</sup> Ebd., S. 29-30.

<sup>151</sup> Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2013, S. 4-5 und S. 111-112.

<sup>152</sup> Kanton Zürich. Der Zürcher Finanzausgleich. Kurz und bündig. URL: [http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/grundlagen/unterlagen/\\_jcr\\_content/content-](http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/grundlagen/unterlagen/_jcr_content/content-)

Der Kanton Zürich kennt zwar nicht wie andere Kantone einen soziodemografischen Lastenausgleich. In den bestehenden Lastenausgleichsinstrumenten sind dennoch Aspekte davon zu finden. Der demografische Sonderlastenausgleich berücksichtigt einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil von unter Zwanzigjährigen.<sup>153</sup> Beim individuellen Sonderlastenausgleich können Gemeinden – vorausgesetzt ihr Steuerfuss liegt das 1,3-Fache über dem kantonalen Durchschnitt – die Kompensation von Mehrausgaben beantragen, welche nicht bereits mit den anderen Instrumenten abgedeckt sind. Dazu kann explizit auch „ein überproportionaler Anteil an Sozialfällen“<sup>154</sup> gehören. Der Zentrumslastenausgleich ist den Städten Zürich und Winterthur vorbehalten. Es handelt sich um einen festen Betrag, mit dem zentralörtliche Leistungen wie etwa Kultur und Verkehr sowie Belastungen aufgrund der Bevölkerungsstruktur im Bereich Soziales oder Sicherheit ausgeglichen wird.<sup>155</sup> Inhaltlich hat sich der Zentrumslastenausgleich im Vergleich zu 1999 also nur geringfügig verändert.

Wie einleitend beschrieben ist der Zürcher Finanzausgleich bereits kurz nach seinem In-Kraft-Treten 2012 vor allem in Bezug auf den mangelnden Ausgleich sozialer Lasten ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Tatsächlich scheint er mit Blick auf seine Entstehungsgeschichte eine Schlagseite zugunsten des Ressourcenausgleichs zu haben. Darauf sowie auf die Erkenntnisse des vorangehenden Kapitels nehmen die nachfolgenden Überlegungen Bezug, welche in fünf Themenfelder gegliedert sind.

## 5.3 Überlegungen für einen interkommunalen Soziallastenausgleich im Kanton Zürich

### 5.3.1 Aufgabenentflechtung

Der Regierungsrat führt im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 aus, wie sich die Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons und der Gemeinden darstellt.<sup>156</sup> Die meisten Aufgaben werden im Verbund von Kanton und Gemeinden gemeinsam vollzogen und finanziert. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob nicht sinnvollerweise im Rahmen einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes – ähnlich wie bei der NFA – die Aufgabenentflechtung vertieft geprüft werden sollte, zumal dies bei der letzten Revision wohl nur marginal gemacht wurde.

Ebenfalls für eine Auslegeordnung über die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton spricht, dass eine Übersicht die mit den Aufgaben verbundenen Finanztransfers ersichtlich macht. Im Zusammenhang mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich ist zu klären, ob Soziallasten (weiterhin) in Form von Staatsbeiträgen oder anderen zweckgebundenen Mitteln ausgeglichen werden sollen. Oder anders gesagt: Es gilt herauszufinden, ob und für welche

---

[Par/downloadlist\\_1/downloaditems/flyer\\_finanzausgleic.spooler.download.1387558420079.pdf/00\\_fag\\_flyer\\_131219.pdf](#), 30.9.2015.

<sup>153</sup> Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2013, S. 28-37.

<sup>154</sup> Ebd., S. 45-52.

<sup>155</sup> Ebd., S. 52-55.

<sup>156</sup> Kanton Zürich. (2013). *Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013. Berichtsperiode 2. Januar 2008 – 1. Januar 2012. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. August 2013*. RRB Nr. 906/2013, S. 29-61.

Aufgaben ein Staatsbeitrag oder ein Teiler für die effektiven Kosten sinnvoll ist,<sup>157</sup> und welche Aufgaben in einen interkommunalen Soziallastenausgleich einfließen sollen, bei dem mit zweckfrei zur Verfügung stehenden Mittel die nicht beeinflussbaren Disparitäten ausgeglichen werden.

Weiter stellt sich die Frage, ob eine Harmonisierung und damit ein Abbau der Schwelleneffekte der Einführung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs zeitlich vorgezogen werden sollte. Dadurch würden bereits Ineffizienzen im sozialen Sicherungssystem abgebaut, welche anschliessend nicht den interkommunalen Soziallastenausgleich belasten würden.

Ein Abbau der Schwelleneffekte ist ein eigenes Projekt und dementsprechend gross ist die Herausforderung, dieses mit einer Reform des Finanzausgleichssystems zu verknüpfen. Allenfalls ist darauf zu achten, dass sich eine Revision des interkommunalen Soziallastenausgleichs gegenüber den Ergebnissen einer Harmonisierung neutral verhält, also ähnlich wie ein Finanzausgleichssystem Bestrebungen für Gemeindefusionen zumindest nicht negativ beeinflussen sollte.

### 5.3.2 Verhältnis Ressourcen- und Lastenausgleich

Wie dargelegt liegt der Schwerpunkt des Zürcher Finanzausgleichs beim Ressourcenausgleich, um die grossen Disparitäten bei der Steuerkraft zu verkleinern. Ob und wie stark dieses Ziel erreicht wurde, wird der für 2017 vorgesehenen Wirksamkeitsbericht sicherlich zeigen. Gleichzeitig wird auch interessieren, ob und wie sich die Disparitäten lastenseitig verändert haben. Vor allem wäre auch zu untersuchen, ob mit der „Strategie“ (starker Ressourcenausgleich, geringer Lastenausgleich) die Ziele erreicht werden, die im Finanzausgleichsgesetz festgehalten sind.<sup>158</sup> Allenfalls wäre zu prüfen, ob in den allgemeinen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht nur explizit der faire Wettbewerb und der Standortwettbewerb, sondern auch (ausgewählte) Ausgleichsziele genannt werden, welche ausgabenseitig zu einem fairen Wettbewerb beitragen können. Ganz allgemein stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Wettbewerb und Ausgleich zueinander stehen sollen.

### 5.3.3 Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs

Wie die Arbeitsgruppe Sozialkosten mit Vertreterinnen und Vertretern von fünf Gemeinden aus der Agglomeration Zürich anhand ihrer Datenreihen<sup>159</sup> nachwies, sind längst nicht nur die grossen Städte Zürich und Winterthur von belastenden Entwicklungen im Sozialbereich betroffen, die ausserhalb ihres Einflusses liegen. Es ist daher durchaus sinnvoll, auch im Kanton

<sup>157</sup> Vgl. dazu auch beispielsweise die Lösung des Kantons Wallis, der für alle folgende Aufgaben die gleiche Kostenaufteilung vornimmt: Bevorschussung und Inkasso von Unterhaltsbeiträgen, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen sowie die Sozialhilfe und die Eingliederung von Behinderten (Art. 2 und Art. 3 des Gesetzes über die Harmonisierung der Finanzierung der Sozialsysteme sowie der Systeme für die soziale und berufliche Eingliederung vom 8. April 2004).

<sup>158</sup> Diese sind gemäss §1 und 2 FAG: Finanzierung der Erfüllung der notwendigen Aufgaben, keine zu starke Abweichung der Gemeindesteuerfüsse, Verkleinerung der Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen, welche von Gemeinden nicht beeinflussbar sind.

<sup>159</sup> Arbeitsgruppe Sozialkosten, 26.06.2015, S. 15-26.

Zürich einen interkommunalen Soziallastenausgleich einzuführen, in den alle Gemeinden eingebunden sind. Auch gesamtschweizerisch ist klar ein Trend zur Einführung von soziodemografischen Lastenausgleichssystemen zu erkennen.

Für die Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs sind – hier exemplarisch für den Kanton Zürich – verschiedene Fragen zu klären:

- Welche soziodemografischen Lasten sollen im interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden? Alle bedarfsabhängigen Leistungen, zu denen im Kanton Zürich neben der Sozialhilfe auch die Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen, die Alimentenbevorschussung und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge gehören? Wie sieht es mit der Pflegefinanzierung oder mit dem zurzeit in Revision stehenden Jugendhilfegesetz aus?
- Stehen die Ziele des interkommunalen Soziallastenausgleichs in Einklang mit den Zielen der entsprechenden Spezialgesetzgebung wie beispielsweise mit dem Sozialhilfegesetz?<sup>160</sup>
- Welches sind die Bemessungsgrundlagen für den Finanzbedarf? Soll die Beitragsberechtigung an Bedingungen geknüpft werden?
- Wird ein interkommunaler Soziallastenausgleich horizontal oder vertikal finanziert? Wie wird er dotiert?

Im Zusammenhang mit der Frage, ob ein interkommunaler Soziallastenausgleich finanzielle Anreize zur Kosteneffizienz enthalten soll, schlägt die Verfasserin – in Anlehnung an die Massnahmen für Berner Gemeinden im Malus – alternativ lernorientierte Anreize vor. Konkret würde der Kanton Zürich im Sinne der Qualitätsförderung in den aktiven Austausch und das Ausprobieren von „good-practice-Lösungen“ investieren. Damit würden einerseits finanzielle Mittel für das Innovationspotential föderalistischer Strukturen („laboratory federalism“) zur Verfügung stehen. Würde der Kanton Zürich wie der Kanton Aargau einen vollständig horizontal finanzierten interkantonalen Soziallastenausgleich einführen, könnte der Kanton mit lernorientierten Anreizen ebenfalls einen Beitrag leisten, ohne in das Finanztransfersystem einzugreifen. Dafür könnte der Kanton Zürich die zusätzlichen Gelder verwenden, welche er aufgrund der Korrektur des Armutsindikators bei der NFA voraussichtlich ab 2017 erhält.<sup>161</sup> Damit lässt sich auch §5 FAG einhalten, der besagt, dass die Gemeinden keinen Anspruch auf Leistungen haben, die sich aus dem Finanzausgleich des Bundes ergeben.

#### 5.3.4 Vermischung von Zentrumslasten und Soziallasten

Der Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur enthält einen nicht definierten Anteil zur Deckung von Soziallasten. Dies ist – abgesehen davon, dass auch andere Gemeinden nicht beeinflussbare Soziallasten haben, – aus konzeptionellen Gründen problematisch. Damit werden fiskalische Externalitäten (Sonderlasten) und räumliche Externalitäten (Spillovers) vermischt. Während Ausgaben für Sonderlasten der eigenen Bevölkerung zugutekom-

---

<sup>160</sup> Thöny, 2005, S. 179.

<sup>161</sup> Schlanser, 2015, S. 11.

men und dem Ausgleich dienen, sind Zentrumslasten Leistungen zugunsten von Auswärtigen und folgen der Logik der Effizienz.<sup>162</sup>

Mit der Einführung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs könnte der Anteil zur Deckung von Soziallasten aus dem Zentrumslastenausgleich ausgegliedert und in den Soziallastenausgleich integriert werden. Der Zentrumslastenausgleich könnte so gezielt für den Ausgleich von Spillovers genutzt werden.

Dass es problematisch ist, mit einem Instrument zwei verschiedene Ziele zu verfolgen, zeigte sich in den vergangenen Jahren in der Stadt Winterthur deutlich. Der Zentrumslastenausgleich, ein fixer Frankenbetrag im Gesetz, vermochte nicht adäquat auf die wachsenden Soziallastenausgaben zu reagieren.

### 5.3.5 Steuerung und Mitbestimmung

Finanzausgleichssysteme mit Ressourcen- und Lastenausgleich sind Teil des politischen Steuerungsinstrumentariums auf kantonaler Ebene. Dementsprechend wichtig ist der Gesetzgebungsprozess. Hier werden die Steuerhebel gesetzt, an denen Parlament, Regierung und Verwaltung periodisch ansetzen werden. Die Herausforderung besteht darin, eine gewisse Kontinuität des Systems und damit eine Planbarkeit im Hinblick auf die Budgetprozesse zu gewährleisten. Gleichzeitig ist eine gewisse Flexibilität gegenüber veränderten Situationen, welche nicht beeinflusst werden können, hilfreich.

Weiter ist zu beachten, dass andere Gesetze und Beschlüsse auf ein Finanzausgleichssystem, auf die Finanztransfers zwischen Kanton und Gemeinden generell oder auf die Finanzhaushalte der Gemeinden einwirken können. Werden Entscheid-, Finanz- und Aufgabenkompetenzen verschoben oder neu definiert, ist dies im Hinblick auf die Wahrung der Gemeindeautonomie transparent zu machen.

Diese fünf Themenfelder und die damit verbundenen Fragestellungen sind aus Sicht der Verfasserin zu bearbeiten, um das bestehende Lastenausgleichssystem zu einem interkommunalen Soziallastenausgleichssystem weiterzuentwickeln.

---

<sup>162</sup> Ecoplan. (2010). *Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Schlussbericht 2. Juli 2010 im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes*. Bern, S. 13; Mischler, 2009, S. 47-48.



## 6. Fazit

Die sprichwörtliche Vielfalt der Schweiz mit ihren 26 Kantonen liess sich auch beim Thema der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme beobachten. Ausser in den Kantonen, welche kein interkommunales Soziallastenausgleichssystem (in der Regel aber einen geografisch-topografischen Lastenausgleich) kennen, hat jeder Kanton seine eigene Ausgestaltung des interkommunalen Soziallastenausgleichs. Dies hängt mit mehreren Faktoren zusammen, mit unterschiedlichen strukturellen Ausgangsbedingungen, unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherung und unterschiedlichen Zielen beim Finanzausgleich. Vor diesem Hintergrund ist das Anliegen dieser Arbeit zu verstehen, einen systematisierten Überblick zu erstellen.

Methodisch konnte mit der „Typologie der Subventionen“ von Dafflon ein geeignetes Kategorisierungsinstrument gefunden werden. Mit dessen Hilfe gelang es, die komplexen und vielfältigen interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme zu analysieren und zu systematisieren. Der angestrebte systematisierte Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme liegt vor.

Innerhalb der Kategorien „Nutzung“, „Berechnungsart“ und „Dotierung“ gelang es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den interkommunalen Soziallastenausgleichssystemen zu erkennen. In sich betrachtet erwiesen sich die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme als schlüssig. Allerdings ist damit noch nichts über ihre finanzielle Effizienz im Hinblick auf das Ausgleichsziel gesagt. Dies zu ermitteln, wäre eine eigene, neue Arbeit.

Mit der vorliegenden Untersuchung konnte hingegen aufgezeigt werden, dass bei der Ausgestaltung eines interkommunalen Soziallastenausgleichs die grösste Herausforderung darin liegt, dass Ausgleichsziele mit Allokations- und Wettbewerbszielen vermischt werden. Konkret werden belastete Gemeinden im Rahmen des Ausgleichs mit einem Selbstbehalt belegt. Dieser wird in der Regel als Anreiz verstanden, das Kostenbewusstsein zu fördern. Dies ist insofern widersprüchlich, als dass mit einem Soziallastenausgleich gezielt jene Disparitäten abgebaut werden sollen, welche die Gemeinden nicht selber beeinflussen können. Der Abbau von Disparitäten ist nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus nicht Selbstzweck, sondern dient dem Ziel, faire Wettbewerbsbedingungen unter den Gemeinden zu schaffen. Mit einer Eigenbeteiligung an den Lasten wird das Erreichen dieses Ziels zumindest verlangsamt.

Bereits gibt es einige Kantone, die auf einen Selbstbehalt verzichten und sogar einen horizontalen Finanztransfer einführen. Mittelfristig wäre es interessant zu erforschen, wie sich Kantone mit einem wirksamen interkommunalen Soziallastenausgleich im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb schlagen. Gewisse Autoren vermuten nämlich, dass der (Steuer-)Wettbewerb zwischen den Gemeinden nicht dieselbe Bedeutung hat wie im internationalen Kontext. Andere Faktoren wie der Eindruck von Steuergerechtigkeit<sup>163</sup> oder die Bevorzugung von gemeinwohlorientierten Entscheidungen<sup>164</sup> seien auf kommunaler Ebene wichtiger. Diese Überlegungen zeigen auf, dass die Gestaltung von interkommunalen Soziallastenausgleichs-

---

<sup>163</sup> Kirchgässner, 2012, S. 142-144.

<sup>164</sup> Bickel, 2011, S.147-149.

systemen auch von der Vorstellung abhängt, unter welchen Bedingungen ein Wettbewerb als fair betrachtet wird. Während von wissenschaftlicher Seite her klar von einer Vermischung der Ausgleichs- und Allokationszielen abgeraten wird, zeigt der Blick auf die kantonalen Lösungen für den interkommunalen Soziallastenausgleich, dass der politische Prozess eine Güterabwägung zwischen Ausgleich und Wettbewerb vornimmt.

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit bestand darin, exemplarisch anhand der Soziallast wirtschaftliche Sozialhilfe die Interdependenzen mit dem interkommunalen Soziallastenausgleich aufzuzeigen. In den meisten Kantonen ist der Vollzug und die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe Sache der Gemeinden oder eine Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton, wobei aufgrund der vergleichsweise klaren gesetzlichen Vorgaben der Kantone der Handlungsspielraum der Gemeinden relativ eng ist. Dementsprechend ist die fiskalische Gemeindeautonomie eingeschränkt. Hier konnte die vorliegende Arbeit aufzeigen, dass sich mit einer entsprechenden Ausgestaltung des interkommunalen Soziallastenausgleichs das fiskalische Äquivalenzprinzip wieder herstellen lässt. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass der interkommunale Soziallastenausgleich in Übereinstimmung mit den Zielen der Sozialhilfegesetzgebung gestaltet wird.

In Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe wurde also deutlich, dass es sinnvoll ist, die Ziele der Spezialgesetzgebung bei der Gestaltung der interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme zu berücksichtigen. Ob sich dies – also die Berücksichtigung der Ziele von Spezialgesetzgebung – generell auf die Konzeption von Lastenausgleichssystemen übertragen lässt, müsste in weiterer Forschungsarbeit überprüft werden.

Im letzten Teil wurde die Situation im Kanton Zürich näher untersucht. In dessen Lastenausgleichssystem werden die Soziallasten nur marginal berücksichtigt, der Schwerpunkt liegt auf dem Ressourcenausgleich. Einen interkommunalen Soziallastenausgleich, der diesen Namen verdient, kennt der Kanton Zürich nicht. Dies möchten Gemeinden und Städte mit überdurchschnittlich hohen Soziallasten ändern. Deshalb interessierte hier, welche Elemente im aktuellen Lastenausgleichssystem geändert oder ergänzt werden müssten. Neben konkreten Vorschlägen wurden vor allem auch die aus Sicht der Verfasserin zentralen Themenfelder und Fragestellungen herausgearbeitet, welche eine Weiterentwicklung des bestehenden Lastenausgleichssystems hin zu einem interkommunalen Soziallastenausgleichssystem unterstützen können. Da die Themenfelder und Fragestellungen aus den Erkenntnissen der vorangehenden systematisierten Übersicht abgeleitet worden sind, dürften sie auch über den Kanton Zürich hinaus anwendbar sein.

Alles in allem kann die vorliegende Arbeit mit der systematisierten Übersicht über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme hoffentlich einen wertvollen Beitrag zu den aktuell laufenden Diskussionen und Weiterentwicklungen leisten.

## Anhang

### Interkommunale Soziallastenausgleichssysteme nach Kantonen

#### Kanton Aargau<sup>165</sup>

##### *Vorbemerkung*

Aktuell laufende Revision des Finanzausgleichsgesetzes, Behandlung der Botschaft des Regierungsrates im Grossen Rat im Herbst / Winter 2015/2016, geplante Inkraftsetzung per Mitte 2016 und Finanzwirksamkeit ab 2017.

##### *Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja.

##### *Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Nicht spezifiziert, Ausgleich der Sonderlasten aufgrund einer ungünstigen Sozialstruktur.

##### *Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Indikator für Soziallast: Sozialhilfequote

Soziallast: Differenz zwischen effektiver Anzahl sozialhilfebeziehende Personen einer Gemeinde und „Normwert“ (= Einwohnerzahl x durchschnittliche kantonale Sozialhilfequote) der Gemeinde.

Finanzbedarf: 7'000 Franken pro Einheit, hier pro sozialhilfebeziehende Person. Bedarf von 7'000 Fr. mit „Rückwärtsrechnung“ ermittelt (Kostenunterschiede, die sich auf unterschiedliche Höhe bei der Sozialhilfequote zurückführen lassen).

##### *Finanzierungsmechanismus*

Horizontale Finanzierung der Mehrlasten durch Gemeinden. Zweckfreier Ausgleich der Mehrlasten aufgrund der Soziallast und kein Ausgleich der Sozialhilfekosten.

Wenn die Anzahl effektiv sozialhilfebeziehender Personen grösser ist als der Normwert, erhält eine Gemeinde einen Grundbetrag von 7'000 Franken für jede sozialhilfebeziehende Person; liegt eine Gemeinde darunter, leistet sie pro sozialhilfebeziehende Person unter dem Normwert eine Abgabe von 7'000 Franken.

Zusätzlich: Poollösung für Sozialhilfefälle mit ausserordentlich hohen Kosten von über 40'000 Franken pro Fall und Jahr. Finanzierung: Bis 40'000 Franken pro Fall und Jahr durch Gemeinde, darüber liegende Kosten durch Pool, indem alle Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl einen Beitrag an die effektiv anfallenden Kosten leisten.

<sup>165</sup> AG. Botschaft an den Grossen Rat vom 1. Juli 2015. Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden, Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG), Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG). Bericht und Entwurf zur 1. Beratung. GR.15.161. AG FLAG. Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz). Vom 29.06.1983 (Stand 01.01.2014). SAR 615.100.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Pro Einheit steht ein Grundbetrag innerhalb einer Spannbreite von 50 bis 100 Prozent des Auszahlungsbetrags pro Sozialhilfe beziehende Person gemäss der eidgenössischen Sozialhilfestatistik zur Verfügung.

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Sozialhilfe als Indikator (Sozialhilfequote) ist im interkommunalen Sozillastenausgleich abgebildet.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

Ziel: Transparenz, Ausgleich der Sonderlast aufgrund von ungünstiger Sozialstruktur, kein Hemmnis für Gemeindefusionen, Umsetzung des fiskalischen Äquivalenzprinzips.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>166</sup>*

Gemeindeaufgabe.

**Kanton Appenzell Ausserrhoden<sup>167</sup>***Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja.

*Leistungen, die beim interkommunalen Sozillastenausgleich berücksichtigt werden*

Wirtschaftliche Sozialhilfe. Explizit ausgenommen sind Alimentenbevorschussung, Aufwendungen für das Asyl- und Flüchtlingswesen, Verwaltungskosten.

*Bedarfsmessung (Sozillast und Finanzbedarf)*

Sozillast: Entspricht den Nettoaufwendungen für wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohner/in.

Finanzbedarf: Nettoaufwendungen für wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohner/in gemäss Jahresrechnung der Gemeinde.

*Finanzierungsmechanismus*

Zweckfreie, horizontale Finanzierung der überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen.

Gemeinden mit einem Nettoaufwand für wirtschaftliche Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden (= Faktor 1.00) erhalten Beiträge abgestuft nach Überschreitung dieses Mittels plus entsprechend ihrer Steuerkraft gemessen am Mittel der Steuerkraft aller Gemeinden. Gemeinden mit einem Nettoaufwand für wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller

<sup>166</sup> AG. SPG. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz). Vom 6. März 2001 (Stand 1. Januar 2013). SAR 851.200.

<sup>167</sup> AR. Finanzausgleichsgesetz. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinde vom 13. Mai 2002 (Stand 9. Juni 2008). bGS 613.1.

Gemeinden leisten Beiträge an den Finanzausgleich. Leistungspflicht endet in jedem Fall beim Faktor 100.

Faktor gemessen am Mittel	Ausgleichsgrundanspruch für Nettoaufwendungen über dem Mittel	Steuerkraft gemessen am Mittel aller Gemeinden	Ausgleichsanspruch in % des Grundanspruchs
1.01 bis 1.20	50%	Bis 85.00%	100%
1.21 bis 1.40	55%	85.01 bis 100.00%	70%
1.41 bis 1.60	60%	100.01 bis 115%	40%
1.61 bis 1.80	65%	Über 115%	10%
1.81 bis 2.00	70%		
Über 2.00	75%		

#### *Verfügbarkeit der Mittel*

Einer beitragsleistenden Gemeinde dürfen maximal 45 Prozent des Ertrags einer Steuereinheit für Leistungen (Finanzausgleich, Schulkosten- und Soziallastenausgleich) abgeschöpft werden.

#### *Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Nettoaufwendungen für wirtschaftliche Sozialhilfe.

#### *Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Ausgleich für überdurchschnittliche Nettoaufwendungen bei Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe.

#### *Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>168</sup>*

Gemeindeaufgabe.

### **Kanton Appenzell Innerrhoden<sup>169</sup>**

#### *Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein.

#### *Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>170</sup>*

Kantonale Aufgabe.

<sup>168</sup> AR. SHG. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 24.09.2007 (Stand 01.01.2013). bGS 851.1.

<sup>169</sup> AI. FAG. Finanzausgleichsgesetz vom 28. April 2002. GS 613.000.

<sup>170</sup> AI. ShiG. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. April 2001. GS 850.000.

## Kanton Basel-Landschaft<sup>171</sup>

### *Vorbemerkung*

Zurzeit wird das Finanzausgleichsgesetz teilrevidiert. Nachfolgende Ausführungen beziehen sich auf den Revisionsvorschlag der Regierung.<sup>172</sup>

### *Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja.

### *Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Sozialhilfe als eine von drei Sonderlasten (Bildung, Nicht-Siedlungsfläche).

### *Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Sozialindex: Summe der gemäss Hauptkomponentenanalyse gewichtete Anteile a) der arbeitslosen Personen an der Einwohnerzahl der 15- bis 64-Jährigen, b) der alleinerziehenden sozialhilfebeziehenden Personen an der Einwohnerzahl, c) der ausländischen Personen aus Herkunftsländern, welche gemessen am kantonalen Bevölkerungsanteil eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweisen, an der Einwohnerzahl und d) der sozialhilfebeziehenden Personen an der Einwohnerzahl. Der Regierungsrat [Exekutive] definiert den Sozialindex.

Finanzbedarf: Im Rahmen der Abgeltung aller Sonderlasten wird gestützt auf die effektiven Ausgaben aller Gemeinden aus den letzten vier Jahren der Preis pro Indexpunkt ermittelt.<sup>173</sup>

### *Finanzierungsmechanismus*

Zweckfreier, vertikaler Ausgleich für die Anzahl Indexpunkte über dem kantonalen Durchschnitt. Einwohnergemeinden mit einem Sozialindex über dem kantonalen Durchschnitt (gewichtet nach Einwohnerzahl) erhalten eine Sonderlastenabgeltung für die Sozialhilfe.

### *Verfügbarkeit der Mittel*

Der Regierungsrat legt Ende Juni für das laufende Kalenderjahr die Beiträge zur Abgeltung der Sonderlasten fest.

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes ist vorgesehen, im Gesetz einen fixen Betrag (22.68 Mio. Franken) für den Ausgleich der Lasten festzusetzen (8.38 Mio. Franken für Sozialhilfe).

<sup>171</sup> BL. FAG. *Finanzausgleichsgesetz. Vom 25. Juni 2009 (Stand 1. Januar 2015)*. SGS 185. Für die Definition des Sozialindex: BL. FAV. *Finanzausgleichsverordnung. Vom 25.12.2009 (Stand 01.01.2014)*. SGS 185.11.

<sup>172</sup> BL. *Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft. Formuliert Gemeindeinitiative „Änderung Finanzausgleichsgesetz“, Gegenvorschlag, vom 21. April 2015*. Geschäft des Landrates Nr. 2015-161. An der ersten Lesung am 10.09.2015 haben sich alle Fraktionen des Landrates für den Gegenvorschlag der Regierung ausgesprochen. Meldung der Basler Zeitung vom 10.09.2015. URL: <http://bazonline.ch/basel/land/Landrat-will-Gegenvorschlag/story/12361639>, 10.09.2015.

<sup>173</sup> Der Preis pro Indexpunkt schwankte in den letzten vier Jahren zwischen 14 bis 16 Franken. Ich danke Herrn M. Bertschi, Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, Abteilung Gemeindefinanzen, für diese Angaben und die weiteren Erläuterungen zum Soziallastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft (Telefongespräch vom 7.9.2015).

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Indikator der Sozillast enthält Elemente der Sozialhilfe.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

Abgeltung der Sonderlast.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>174</sup>*

Gemeindeaufgabe.

**Kanton Basel-Stadt<sup>175</sup>***Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja.

*Leistungen, die beim interkommunalen Sozillastenausgleich berücksichtigt werden*

Nicht definiert.

*Bedarfsmessung (Sozillast und Finanzbedarf)*

Sozillast: Keine eigene Bemessung.

Finanzbedarf: Keine eigene Bemessung (im Gegensatz zur Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen), ist mit Kantonssteueranteil der Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen abgegolten.

*Finanzierungsmechanismus*

De iure horizontale Finanzierung.

Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen leisten mittels kantonaler Steuern einen Beitrag zur Abgeltung der Zentrumslasten, welche der Kanton von der Stadt Basel übernommen hat.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Abhängig von den Steuereinnahmen.

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Sozialhilfe ist ein Teil der Zentrumslasten.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs (hier: Zentrumslasten)*

Angemessene Abgeltung von ungedeckten zentralörtlichen Leistungen und Zentrumslasten (soziodemografischer Lastenausgleich) der Einwohnergemeinde Basel unter Berücksichtigung der Bedeutung von steuerlich attraktiven Wohngemeinden.

<sup>174</sup> BL. SHG. Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz). Vom 21. Juni 2001 (Stand 1. August 2015). SGS 850.

<sup>175</sup> BS. FiLaG. Finanz- und Lastenausgleichsgesetz. Vom 6. Juni 2007 (Stand 1. Januar 2008). SG 170.600.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>176</sup>

Einwohnergemeinden, bei der Stadt Basel tritt der Kanton an die Stelle der Einwohnergemeinde.

**Kanton Bern**<sup>177</sup>*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja, im Rahmen der Verbundaufgabe: bestehend aus Lastenausgleich Sozialhilfe, Lastenausgleich Sozialversicherung EL und Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Der Kanton Bern kennt zudem Massnahmen für „besonders belastete Gemeinden“ (u. a. Zentrumsfunktionen, übermässige soziodemografische Lasten → Soziallastenindex).

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Aufwendungen gemäss Sozialhilfegesetz.  
Kanton: institutionelle Leistungsangebote ohne Pflege- und Betreuungsleistungen für alte und behinderte Menschen, Aufwendungen gemäss besonderer Gesetzgebung, anrechenbare Aufwendungen für Sozialinspektoren.  
Gemeinden: Wirtschaftliche Hilfe für bedürftige Personen, Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für Fach- und Administrativpersonal sowie Praktikantinnen und Praktikanten, 80 Prozent der anrechenbaren Beiträge an Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe (Beispiel: familienergänzende Betreuung), Aufwendungen gemäss besonderer Gesetzgebung, anrechenbare Aufwendungen für Leistungen im Bereich Obdach und Wohnen, anrechenbare Aufwendungen für Sozialinspektoren und andere Beweiserhebungen, Kosten für die Sicherstellung von Rückerstattungsansprüchen.
- Übermässige soziodemografische Lasten: Zuschuss für Abfederung des Selbstbehaltes der Gemeinden (in der Regel zwanzig Prozent) bei verschiedenen Angeboten der institutionellen Sozialhilfe.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

## Soziallast:

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Effektive Aufwendungen von Gemeinden und Kanton.
- Übermässige soziodemografische Lasten: Soziallastenindex bestehend aus Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, Arbeitslose und Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (Regressionsgleichung).

## Finanzbedarf:

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Aufwendungen gemäss Sozialhilfegesetzgebung gemessen an der Wohnbevölkerung.

<sup>176</sup> BS. Sozialhilfegesetz. Vom 29. Juni 2000 (Stand 1. Januar 2009). SG 890.100.

<sup>177</sup> BE. FILAG. Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000. BSG 631.1; BE. FILAV. Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) vom 22. August 2001. BSG 631.11; Für Informationen zum Finanzausgleich vgl. <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich/instrumente.html>, 5.9.2015; Für Informationen zum Lastenausgleich Sozialhilfe vgl. [http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/Lastenausgleich\\_SH.html](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/Lastenausgleich_SH.html), 5.9.2015.



- Übermässige soziodemografische Lasten: Abgeltungsberechtigte Kosten gemessen an der Wohnbevölkerung.

#### *Finanzierungsmechanismus*

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Horizontale und vertikale Finanzierung (Gemeinden 50%, Kanton 50%).
- Übermässige soziodemografische Lasten: Vertikaler Ausgleich für besonders belastete Gemeinden (Gemeinden mit Zentrumsfunktionen, Gemeinden mit übermässigen soziodemografischen Lasten).
- Bonus-Malus-System: Überprüfung der Wirkungen und Leistungen der kommunalen und regionalen Sozialdienste anhand von deren Kosteneffizienz bei der Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe. Gemeinden mit Sozialhilfeaufwendungen (Durchschnitt von drei Jahren) unter 30 Prozent des kantonalen Durchschnitts (Vergleichswert) entrichtet der Kanton einen Bonus, Gemeinden mit Sozialhilfeaufwendungen (Durchschnitt von drei Jahren) über 30 Prozent des kantonalen Durchschnitts bezahlen einen Malus.

Um die Kosteneffizienz zu bestimmen, vergleicht man die tatsächlichen Aufwendungen für die wirtschaftliche Hilfe pro Einwohnerin und Einwohner mit den um strukturelle Faktoren korrigierte Aufwendungen (Vergleichswert).

Der Bonus beziehungsweise Malus beträgt zehn Prozent des Betrags aus der Differenz zwischen den effektiven Aufwendungen der Gemeinde und dem kantonalen Vergleichswert, maximal aber zwanzig Franken pro Einwohnerin und Einwohner.

#### *Verfügbarkeit der Mittel*

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Effektiver Aufwand für individuelle Sozialhilfe (ohne Aufwand der Burgergemeinden).
- Übermässige soziodemografische Lasten: Zur Verfügung stehende Mittel im Rahmen des Voranschlags, Summe entspricht in der Regel den Lasten, welche die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe tragen, zweckfreie Vergabe, kein Rechtsanspruch.

#### *Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Effektive Aufwendungen im Lastenausgleich Sozialhilfe.

Aufwendungen für wirtschaftliche Sozialhilfe im Bonus-Malus-System.

#### *Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

- Lastenausgleich Sozialhilfe: Disparitätenausgleich, Verhinderung der Abschiebung von Sozialhilfebeziehenden von einer Gemeinde in die andere.
- Übermässige soziodemografische Lasten: Abgeltung des hohen, strukturell bedingten finanziellen Aufwands.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>178</sup>

Verbundaufgabe von Kanton (Steuerung) und Gemeinden (Vollzug).

Der Kanton Bern unterscheidet zwischen institutioneller Sozialhilfe (= ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungsangebote; Federführung beim Kanton) und individueller Sozialhilfe (= persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe sowie besondere Hilfe; Federführung bei Gemeinden).

**Kanton Freiburg**<sup>179</sup>*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja, im Rahmen des synthetischen Bedarfsindexes.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Ausgaben für Sozialhilfe im Teilindex Bevölkerungsdichte.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Synthetischer Bedarfsindex (100 Prozent) bestehend aus den Teilindizes Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungswachstum in der Zeitspanne von zehn Jahren, Anzahl Personen im Alter über achtzig und mehr Jahren, Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter in den letzten drei aufeinanderfolgenden Jahren. Gewichtung der Teilindizes: Verhältnis der Nettoausgaben der in den Teilindizes enthaltenen Ausgabegruppen (gemäss funktionaler Gliederung des Kontenplans) einer Gemeinde zum Total dieser Ausgaben.

Finanzbedarf: wird indirekt in Form des synthetischen Bedarfsindexes ausgedrückt.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikale Finanzierung. Jede Gemeinde erhält ohne Zweckbindung einen Anteil an der zu verteilenden Summe. Für die bezirksweise Verteilung unter den Gemeinden wird die zivilrechtliche Bevölkerungszahl der Gemeinde mit dem synthetischen Bedarfsindex gewichtet. Dieser wird mit Vier potenziert, sodass der Anteil bei Gemeinden mit einem deutlich über hundert Prozent liegenden synthetischen Bedarfsindex überproportional ansteigt. Der Bedarfsausgleichsbetrag wird jährlich berechnet und ist Gegenstand einer Verordnung des Staatsrates [Exekutive].

*Verfügbarkeit der Mittel*

Fünzig Prozent der jährlich als Ressourcenausgleich<sup>180</sup> aufgebrachten Summe.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Teilindex „Bevölkerungsdichte“ beinhaltet die Ausgaben für Sozialhilfe.

<sup>178</sup> BE. SHG. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 11. Juni 2001. BSG 860.1.

<sup>179</sup> FR. IFAG. Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009. SGF 142.1.

<sup>180</sup> Der Ressourcenausgleich wird ausschliesslich horizontal finanziert.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Teilweiser Ausgleich der Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden.

Bei Beiträgen des Kantons an die Gemeinden für öffentliche Aufgaben, die sie in ihrer Funktion als Körperschaften wahrnehmen, werden explizit keine Finanzausgleichskriterien verwendet.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>181</sup>*

Aufgabe der Gemeinden.

Der Kanton Freiburg unterscheidet vier Arten von Sozialhilfe: Vorbeugung, persönliche Hilfe, materielle Hilfe und Eingliederungsmassnahmen.

Der Kanton übernimmt 40% und die Gemeinden 60% der Kosten der materiellen Hilfe und Eingliederungsmassnahmen. Je zur Hälfte teilen sich Kanton und Gemeinden die Ausgaben für Ausbildung, Evaluation (Revision) und spezialisierte Sozialdienste (ohne Asyl-Gesetzgebung). Die Kosten werden pro Bezirk über die Gemeinden entsprechend der Bevölkerungszahl verteilt.

**Kanton Genf<sup>182</sup>***Vorbemerkung*

Finanzausgleich in Revision, mit Priorisierung der Aufgabenüberprüfung. Bei der Revision soll weiter die Besonderheit des Genfer Finanzausgleichssystems, nämlich die Relevanz des Wohn- und Arbeitsort der Steuerzahlenden, abgeschafft werden.<sup>183</sup>

Das Finanzausgleichssystem des Kantons Genf zeichnet sich dadurch aus, dass unter anderem Wohn- und Arbeitsort der Steuerzahlenden relevant sind. Diese Unterteilung soll im Rahmen der Revision abgeschafft werden.

Deshalb und weil der Vollzug und die Finanzierung der Sozialhilfe Sache des Kantons ist, wird das Lastenausgleichssystem in der vorliegenden Arbeit nicht diskutiert.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>184</sup>*

Aufgabe des Kantons.

**Kanton Glarus<sup>185</sup>***Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein. Lastenausgleich „Bevölkerungsdichte“ berücksichtigt insbesondere den Aspekt Bildung. Vgl. auch Zuständigkeit der Gemeinden für den Volksschulbereich.

<sup>181</sup> FR. SHG. Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991. SGF 831.0.1.

<sup>182</sup> GE. LRPFI. *Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité* du 3 avril 2009. rs/GE B 6 08.

<sup>183</sup> Vgl. Pressekonferenz des Conseil d'Etat am 19. September 2012. URL: [http://www.ge.ch/conseil\\_etat/2009-2013/ppresse/20120919.asp](http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/20120919.asp), 30.9.2015.

<sup>184</sup> GE. LIASI. *Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle* du 22 mars 2007. rs/GE J 4 04.

<sup>185</sup> GL. Finanzausgleichsgesetz. *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden.* Vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011). GS VI A/2/1.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>186</sup>  
Kantonsaufgabe.

### **Kanton Graubünden**<sup>187</sup>

#### *Vorbemerkung*

Der revidierte Finanzausgleich tritt per 1. Januar 2016 in Kraft. Nachfolgende Ausführungen beziehen sich darauf. Mit der Revision ist eine Neuordnung der Aufgabenfinanzierung verbunden.

#### *Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja.

*Leistungen, die beim interkommunalen Sozillastenausgleich berücksichtigt werden*  
Wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung.

#### *Bedarfsmessung (Sozillast und Finanzbedarf)*

Nettoaufwendungen im Verhältnis zum Ressourcenpotential der Gemeinde.

#### *Finanzierungsmechanismus*

Vertikaler Ausgleich. Der Ausgleich der effektiven Nettoaufwendungen erfolgt abgestuft nach dem Ressourcenpotential einer Gemeinde (Anstosstarif).

Bis zu 3 Prozent des Ressourcenpotenzials	0 Prozent
Von 3 bis 4,5 Prozent des Ressourcenpotentials	20 Prozent
Von 4,5 bis 6 Prozent des Ressourcenpotentials	40 Prozent
Von 6 bis 7,5 Prozent des Ressourcenpotentials	60 Prozent
Von 7,5 bis 9 Prozent des Ressourcenpotentials	80 Prozent
Ab dem 9. Prozent des Ressourcenpotentials	100 Prozent

Entspricht die Einwohnerzahl einer Gemeinde mehr als der Hälfte der Einwohnerzahl des Kantons erhöht die Regierung die Ausgleichsschwelle um einen Prozentpunkt.

#### *Verfügbarkeit der Mittel*

Effektive Kosten entsprechend und abgestuft nach den Prozenten des Ressourcenausgleichs.

#### *Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Nettoaufwendungen im Rahmen des Lastenausgleichs Soziales.

<sup>186</sup> GL. Sozialhilfegesetz. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014).* GS VIII E/21/3.

<sup>187</sup> GR. FAG. *Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz). Vom 5. Dezember 2013 (Stand 1. Januar 2016).* BR 730.200.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Übermässige Lasten der Gemeinden aufgrund der materiellen Sozialhilfe mildern.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>188</sup>*

Aufgabe der Gemeinden. Kanton führt ausser bei der Gemeinde Davos regionale Sozialdienste und stellt nach Abklärung bei den Gemeinden Antrag für die Ausrichtung von Sozialhilfe. Die Kosten werden auf die Gemeinden des jeweils betroffenen Dienstes im Verhältnis der Bevölkerungszahl verteilt.

**Kanton Jura<sup>189</sup>***Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein. Indirekter Finanzausgleich, der im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist.

*Finanzierungsmechanismus*

Aufteilung der Gesamtkosten zwischen Kanton und Gemeinden, gemessen an der Wohnbevölkerung.

Bei der Sozialhilfe: Kanton – 72 Prozent, Gemeinde – 28 Prozent.

Bei Sozialversicherungen: Kanton – 67,5 Prozent, Gemeinde – 32,5 Prozent.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Effektive Ausgaben.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Abgeltung im Rahmen des indirekten Finanzausgleichs.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Einfaches und einheitliches Berechnungssystem für Verbundaufgabe.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>190</sup>*

Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Antragstellung in vom Kanton geführten regionalen Zentren, Auszahlung durch die Gemeinde.

<sup>188</sup> GR. Sozialhilfegesetz. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden. Vom Volke angenommen am 7. Dezember 1986.* BR 546.100; Kantonales Sozialamt Graubünden. *Handbuch Sozialhilfe für Gemeinden. Version Oktober 2010.* URL:

[http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/SOAFormulare/handbuch%20sozialhilfe%20fuer%20gemeinden%20sept%202010%20Teil%201-2%20verlinkt%20v-3%202011-03-09%20afi\\_ym.pdf](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/SOAFormulare/handbuch%20sozialhilfe%20fuer%20gemeinden%20sept%202010%20Teil%201-2%20verlinkt%20v-3%202011-03-09%20afi_ym.pdf), 10.09.2015.

<sup>189</sup> JU. *Loi concernant la péréquation financière du 20 octobre 2004.* RSJU 651.

<sup>190</sup> JU. *Loi sur l'action sociale du 15 décembre 2000.* RSJU 850.1.

**Kanton Luzern<sup>191</sup>***Vorbemerkung*

Aufgrund des Wirkungsberichtes 2013 ist geplant per 1. Januar 2017 einzelne Aspekte des Finanzausgleichs anzupassen. Sie sind in den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt.

*Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja. Soziodemografischer Lastenausgleich bestehend aus Bildungslasten, Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung und Infrastrukturlasten.

*Leistungen, die beim interkommunalen Sozillastenausgleich berücksichtigt werden*  
Sozialhilfe.*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Die Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung berücksichtigen zu zwei Dritteln den Anteil der Bevölkerung über 80-Jährigen, welcher über dem kantonalen Mittel liegt, und zu einem Drittel den Anteil der unter 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden, welcher über dem kantonalen Mittel liegt.

Finanzbedarf: Entsprechend dem Index aus Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikaler Ausgleich. Gesamtdotierung des Sozillastenausgleichs x Index aus Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung.

*Verfügbarkeit der Mittel*

70 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung der Gemeinden im Rahmen des Ressourcenausgleichs. Der Regierungsrat [Exekutive] legt den Betrag jährlich fest, er darf jedoch den Vorjahresbetrag nicht unterschreiten. Der Betrag wird der Teuerung angepasst.

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Als Teilfaktor der soziodemografischen Last.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

Ausgleich der Zusatzkosten der Gemeinden aufgrund einer übermässigen Belastung.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>192</sup>*

Gemeindeaufgabe.

---

<sup>191</sup> LU. Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (Stand 1. Januar 2013). SRL 610.

<sup>192</sup> LU. Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (Stand 1. Juli 2015). SRL 892.

## Kanton Neuenburg<sup>193</sup>

### *Vorbemerkung*

Im Kanton Neuenburg wird das Finanzausgleichsgesetz zurzeit revidiert.

### *Interkommunaler Soziallastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs vorhanden?*

Ja. Die Kompensation nicht beeinflussbarer, übermässiger struktureller Lasten beinhaltet Zentrumslasten und sozioökonomische Lasten. Ausgleichszahlungen im Rahmen von Verbundaufgaben, zu der unter anderem die Sozialhilfe gehört, sind explizit ausgenommen.

### *Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Nicht spezifiziert.

### *Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Bevölkerungszahl, Höhenlage, Steuerbelastungsindex, Zentrum, Erreichbarkeit. Alle Indikatoren werden gewichtet und zum Belastungsindex zusammengefasst.

Finanzbedarf: Aus der Differenz zwischen dem eigenen Belastungsindex und dem Mittel des Belastungsindex aller Gemeinden ergibt sich Anteil aus den zur Verfügung stehenden Mittel.

### *Finanzierungsmechanismus*

Horizontal. Gemeinden deren Belastungsindex unter dem Mittel des Belastungsindex aller Gemeinden liegt, bezahlen in einen Ausgleichsfonds. Dessen Mittel gehen an Gemeinden mit einem Belastungsindex über dem Mittel des Belastungsindex aller Gemeinden. Sowohl bei den Geber- als auch bei den Empfängergemeinden ist eine Progression eingebaut, so dass die stärksten Starken mehr einzahlen (Progression = 1,1) beziehungsweise die schwächsten Schwachen stärker unterstützt werden (1,3).

Keine finanzielle Beteiligung des Kantons.

### *Verfügbarkeit der Mittel (dotation annuelle de base)*

Das Total der Differenzen aller Gemeinden zum Mittel wird mit 48 multipliziert.

### *Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Nein.

### *Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Abbau der Disparitäten aufgrund von schwierigen topografischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen und aufgrund der Zentrumsfunktion.

---

<sup>193</sup> NE. LPFI. *Loi sur la péréquation financière intercommunale, du 2 février 2000*. RSN 171.16. Für eine Übersicht mit Kurzinformationen zum interkommunalen Finanzausgleich vgl. auch die Homepage des Service des Communes: URL: <http://www.ne.ch/autorites/DFS/SCOM/finances/Pages/perequation-financiere.aspx>, 11.09.2015.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>194</sup>

Vollzug ist Gemeindeaufgabe. Kanton und Gemeinden teilen sich die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben. Wirtschaftliche Hilfe: Kanton 60% – Gemeinden gemeinsam 40%; Personal: Kanton 40% – Gemeinden gemeinsam 60%.

**Kanton Nidwalden**<sup>195</sup>*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>196</sup>

Gemeindeaufgabe.

**Kanton Obwalden**<sup>197</sup>*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>198</sup>

Gemeindeaufgabe.

**Kanton St. Gallen**<sup>199</sup>*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja. Der soziodemografische Sonderlastenausgleich besteht aus vier Instrumenten: a) Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Kinder- und Jugendheimen, bei Pflegeeltern und in sozialpädagogischen Familienbegleitungen, b) Sozialhilfe (finanzielle Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge, Alimentenbevorschussung, arbeitsmarktliche Projekte), c) stationäre Pflege (Pflegefiananzierung) und d) ambulante Pflege (Hilfe und Pflege zu Hause gemäss Pflegefiananzierungsgesetz, Teil der Spitex).

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Soziodemografischer Sonderlastenausgleich Sozialhilfe: Wirtschaftliche Sozialhilfe, arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser, Mutterschaftsbeiträge und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge.

<sup>194</sup> NE. LASoc. *Loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996*. Etat au 1er janvier 2015. RSN 831.0.

<sup>195</sup> NW. FAG. *Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 17. April 2002, Stand vom 11. Juni 2014*. NG 512.1.

<sup>196</sup> NW. SHG. *Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 22. Oktober 2014*. NG 761.1.

<sup>197</sup> OW. *Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993 (Stand 1. Januar 2012)*. GDB 630.1.

<sup>198</sup> OW. *Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1983 (Stand 1. Januar 2013)*. GDB 870.1.

<sup>199</sup> SG. FAG. *Finanzausgleichsgesetz vom 23.09.2007 (Stand 01.01.2014)*. sGS 813.1. Der Kanton St. Gallen unterscheidet Ausgleichsinstrumente der ersten und zweiten Stufe. Für den theoretischen Hintergrund dazu vgl. Thöny (2005) S. 127-131.



*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Übermässige finanzielle Belastung der Gemeinden durch nicht selber beeinflussbare Faktoren.

Finanzbedarf: Nettoaufwand der Gemeinde pro Einwohnerin und Einwohner über dem kantonalen Durchschnitt des Nettoaufwandes, gewichtet nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikaler, zweckfreier Ausgleich des über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Nettoaufwandes einer Gemeinde, gewichtet nach Einwohnerinnen und Einwohnern, zu 55 Prozent.<sup>200</sup>

*Verfügbarkeit der Mittel*

55 Prozent des effektiven über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Nettoaufwandes der Gemeinden.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs Sozialhilfe berücksichtigt.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Ausgleich von übermässigen Belastungen der Gemeinden mit hohen Sozialkosten.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>201</sup>*

Aufgabe der Gemeinden.

**Kanton Schaffhausen<sup>202</sup>***Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Kein Soziallastenausgleich im engeren Sinn, sondern ein Lastenausgleich bestehend aus Bildungslast, Sozialhilfelast, Polizeilast, Zentrumslast und Last der Weite.

<sup>200</sup> Dies bedeutet, dass die Gemeinden einen Selbstbehalt von 45 Prozent bei den über dem Durchschnitt liegenden Kosten haben. Dahinter steht die Annahme, dass es sich um von der Gemeinde beeinflussbare Kosten handelt, zum Beispiel durch Rückerstattungsanstrengungen bei der Sozialhilfe. Vgl. SG. II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 2. Juli 2013. 22.13.05 und 22.13.06. S. 17. URL:

[http://www.sg.ch/home/soziales/alter/betagten\\_und\\_pflegeheime/finanzierung/weitere\\_informationen\\_fuer\\_interessierte/jcr\\_content/Par/downloadlist\\_1/DownloadListPar/download.ocFile/Bericht%20und%20Entw%C3%BCrfe%20der%20Regierung%20zur%20Vorlage.pdf](http://www.sg.ch/home/soziales/alter/betagten_und_pflegeheime/finanzierung/weitere_informationen_fuer_interessierte/jcr_content/Par/downloadlist_1/DownloadListPar/download.ocFile/Bericht%20und%20Entw%C3%BCrfe%20der%20Regierung%20zur%20Vorlage.pdf), 6.9.2015.

<sup>201</sup> SG. Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (Stand 01. Oktober 2013). sGS 381.1.

<sup>202</sup> SH. Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004. SHR 621.100.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Gesamtbelastung (Nettoaufwand) der Gemeinde im Durchschnitt der letzten drei Jahre für die wirtschaftliche Sozialhilfe, dividiert durch die Einwohnerzahl.

Finanzbedarf für die gesamte Lastenbilanz, wovon Soziallast einen Teil darstellt: Zwei Drittel von der Differenz zwischen der überdurchschnittlichen Last pro Einwohnerin und Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel, multipliziert mit der Einwohnerzahl.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikal und horizontal. Kanton und Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten teilen sich die Finanzierung zur Hälfte. Eine Beitragsverpflichtung haben Gemeinden, deren Lastenbilanz unter dem gewichteten kantonalen Mittel liegt. Die Höhe des Beitrags entspricht der Differenz zwischen der unterdurchschnittlichen Last pro Einwohnerin und Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel.

Gemeinden mit einer Lastenbilanz über dem kantonalen Mittel erhalten zwei Drittel der Differenz zwischen der überdurchschnittlichen Last pro Einwohnerin und Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel, multipliziert mit der Einwohnerzahl. Der Ausgleichsbetrag wird allerdings für jedes Prozent, um den der Steuerfuss der Gemeinde unter dem gewichteten Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt, um einen Fünftel gekürzt. Ab einer Unterschreitung des Mittels um 5 Prozent entfällt der Ausgleich ganz.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Jährlicher Budgetbeschluss des Kantonsrats.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Ja, Kosten der Sozialhilfe pro Einwohnerin und Einwohner.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Unterschiede der Belastungen zwischen den Gemeinden mildern.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>203</sup>*

Gemeindeaufgabe. Der Kanton leistet einen Beitrag von 25 Prozent unter der Voraussetzung, dass die Gemeinden minimale Standards für die Qualitätssicherung einhalten und die Rückerstattung für die der Sozialhilfe vorgehenden Leistungen in Anspruch nehmen beziehungsweise beantragen.

**Kanton Schwyz<sup>204</sup>***Vorbemerkung*

Der Kanton Schwyz unterscheidet im Gesetz nach indirektem (zweckgebundene Beiträge nach Massgabe der Spezialgesetzgebung), horizontalem (Ressourcenausgleich zwischen den

<sup>203</sup> SH. SHEG. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober 2013. SHR 850.100.

<sup>204</sup> SZ. Gesetz über den Finanzausgleich (Vom 7. Februar 2001). SRSZ 154.100.

Gemeinden) und direktem Finanzausgleich (kantonaler, zweckungebundener Beitrag als Normaufwandausgleich).

*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja, im Rahmen des direkten Finanzausgleichs.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Lässt sich nicht definieren.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Entfällt.

Finanzbedarf: Über dem kantonalen Mittel liegender Nettoaufwand bei der Normaufwandsgruppe „Einwohnerbezogener Aufwand“. Darin ist auch die wirtschaftliche Hilfe enthalten.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikaler, zweckungebundener Beitrag in Form eines Ausgleichs des Normaufwandes. Kantonaler Beitrag geht an Gemeinden, deren Normaufwand den Normertrag in der laufenden Rechnung übersteigt. Diese Differenz entspricht dem Normaufwandausgleich. Der Normaufwand entspricht in der Regel den gewichteten Durchschnittswerten aller Gemeinden.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Regierungsrat [Exekutive] sichert den Gemeinden die Beiträge im Voraus für das kommende Rechnungsjahr zu, sprich, er legt sie jährlich fest.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Im Rahmen der laufenden Rechnung.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Ziele des Finanzausgleichsgesetzes sind u. a. eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und der vorrangige Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Bezirken und Gemeinden.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>205</sup>*

Gemeindeaufgabe.

---

<sup>205</sup> SZ. Gesetz über die Sozialhilfe (Vom 18. Mai 1983). SRSZ 380.100.

**Kanton Solothurn<sup>206</sup>***Vorbemerkung*

Per 1. Januar 2016 tritt der neue Finanz- und Lastenausgleich in Kraft. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich darauf.

*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja, Lastenausgleich für Sozialhilfe im Rahmen des Sozialgesetzes und soziodemografischer Lastenausgleich gemäss geplantem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

- Lastenausgleich für Sozialhilfe: Sozialhilfe.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Ergänzungsleistungen und Anzahl Ausländerinnen und Ausländer.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)**Soziallast:*

- Soziodemografischer Lastenausgleich: Indikatoren für eine hohe Belastung sind ein überdurchschnittlicher Anteil an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sowie Ausländerinnen und Ausländern.

*Finanzbedarf:*

- Lastenausgleich für Sozialhilfe: Nettoaufwendungen für Sozialhilfe.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Ein vom Kantonsrat jährlich bestimmter Grundbeitrag wird mit Hilfe der beiden Indikatoren ermittelt und mit einem Jugendkoeffizienten (Anteil an der unter 20-Jährigen einer Gemeinde) multipliziert.

*Finanzierungsmechanismus*

- Lastenausgleich für Sozialhilfe: Horizontale Finanzierung, entsprechend der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Verwaltungskosten können im Lastenausgleich berücksichtigt werden, wenn die vom Regierungsrat festgelegten quantitativen, qualitativen, personellen und wirtschaftlichen Anforderungen der Leistungserfüllung erfüllt sind und Sozialdienst und Sozialadministration mit mindestens 2.5 vollen Stellen geführt werden.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Vertikale Finanzierung. Eine Auszahlung erhalten nur Gemeinden, bei denen einer oder beide Indikatoren zu einem bestimmten, vom Kantonsrat festgelegten Prozentsatz über dem Median der jeweiligen Indikatoren liegen. Der

<sup>206</sup> SO. FILAG EG. *Beschlussentwurf 1: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz)*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/filag-eg.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/filag-eg.pdf), 5.9.2015; SO. FILAV EG. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsverordnung)*. Vom 16. Dezember 2014. GS 2014,70.

SO. (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)*. *Botenschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Januar 2014, RRB Nr. 2014/65*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/03\\_-\\_b\\_e\\_nfa\\_so\\_def\\_2014.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/03_-_b_e_nfa_so_def_2014.pdf), 5.9.2015.

Anspruch auf Ausgleich entsteht somit nicht bereits beim Überschreiten des Medianwertes. Zusätzlich wird für die Berechnung des Ausgleichs der Anteil der Bevölkerung der unter 20-Jährigen im Verhältnis zum kantonalen Mittel berücksichtigt. Bei Gemeinden über dem kantonalen Mittel wird dieser Faktor vervierfacht.

#### *Verfügbarkeit der Mittel*

- Lastenausgleich für Sozialhilfe: Effektiv anfallende Kosten.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Kantonsrat [Legislative] legt jährlich unter Berücksichtigung des Wirksamkeitsberichts einen zweckfreien Grundbeitrag sowie die minimale Abweichung vom Medianwert fest.<sup>207</sup>

#### *Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

- Sozialhilfe im Lastenausgleich für Sozialhilfe, nicht aber im soziodemografischen Lastenausgleich.<sup>208</sup>

#### *Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

- Lastenausgleich für Sozialhilfe: Aufgabe der Einwohnergemeinde.
- Soziodemografischer Lastenausgleich: Ausgleich von übermässigen finanziellen Lasten aufgrund von soziodemografischen Bedingungen.

#### *Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>209</sup>

Wirtschaftliche Sozialhilfe ist Aufgabe der Einwohnergemeinden.

## **Kanton Thurgau**<sup>210</sup>

### *Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja.

<sup>207</sup> Für 2016 hat der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates sowohl für die EL-Quote als auch für die Ausländerquote (ohne Staatsangehörige aus Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Lichtenstein) die minimale Abweichung vom Medianwert auf 80 Prozent und den Grundbeitrag des Kantons auf 4,5 Mio. Franken festgelegt. Vgl. Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn. (2015). *Schreiben an die Präsidien und Finanzverwaltungen der solothurnischen Einwohnergemeinden betreffend Budget 2016: Ankündigung Steuergrössen sowie Beiträge und Abgaben im neuen Finanz- und Lastenausgleich (FILA) für das erste Vollzugsjahr 2016 vom 3. September 2015*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/Begleitschreiben\\_FILA\\_Budget\\_2016.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/Begleitschreiben_FILA_Budget_2016.pdf), 6.9.2015.

<sup>208</sup> Der Regierungsrat des Kantons Solothurn erläuterte bei der Volksabstimmung über das Finanz- und Ausgleichsgesetz der Einwohnergemeinden, dass er die Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit nicht im Rahmen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes, sondern aufgrund der erst kürzlich erfolgten Änderungen im Rahmen der Sozialgesetzgebung thematisieren will. Vgl.: Kanton Solothurn. (2014). *AbstimmungsInfo zur kantonalen Volksabstimmung vom 30. November 2014*. URL: [http://rrb.so.ch/daten/rrb2014/0916/000002108738\\_2014\\_1633.pdf](http://rrb.so.ch/daten/rrb2014/0916/000002108738_2014_1633.pdf), 6.9.2015.

<sup>209</sup> SO. SG. *Sozialgesetz. Vom 31. Januar 2007 (Stand 1. März 2015)*. BGS 831.1; SO. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Vom 2. Juli 1989 (Stand 1. August 2005)*. BGS 835.221.

<sup>210</sup> TG. *Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002 (Stand 1. Januar 2014)*. RB 613.1; TG. *Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 4. März 2003 (Stand 1. Januar 2014)*. RB 613.11.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*  
Sozialhilfe.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Sozialhilfekosten

Finanzbedarf: Durchschnittliche Sozialhilfekosten (inklusive Nettoaufwand für Alimentenbevorschussung) pro Einwohnerin und Einwohner der drei letzten Jahre, welche mindestens 120 Prozent über dem kantonalen Mittel liegen.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikaler Ausgleich. Der Kanton leistet Beiträge an Gemeinden, deren durchschnittliche Sozialhilfekosten der letzten drei Jahre 120 Prozent über dem kantonalen Mittel liegen, abgestuft nach einem Index. Die Indexierung erfolgt in Schritten von zehn Prozentpunkten. Die Exekutive legt den Wert des Indexpunktes fest.<sup>211</sup>

*Verfügbarkeit der Mittel*

Dem Kanton stehen zwei bis vier Prozent des Steuerertrags des Vorjahres für seine Finanzausgleichsbeiträge (Ressourcen- und Lastenausgleich) zur Verfügung.

*Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich*

Sozialhilfekosten.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Soziallastenausgleichs*

Linderung der Unterschiede in der Belastung der politischen Gemeinden aufgrund der strukturellen Verhältnisse, Gewährung eines Minimums an frei verfügbaren Mitteln.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>212</sup>

Aufgabe der Gemeinden. Der Kanton leistet auf Gesuch der Gemeinden Beiträge an stationäre Aufenthalte.

## **Kanton Tessin**<sup>213</sup>

*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein.

<sup>211</sup> Bei Einführung des Gesetzes 2003 betrug der Wert fünf Franken, 2011 wurde der Wert auf acht Franken erhöht. Dies wurde damit begründet, dass die Beiträge des Kantons für die Mindestausstattung der Gemeinden im Rahmen des Ressourcenausgleichs dank der allgemein gestiegenen Steuerkraft gesunken waren. Diese frei gewordenen Mittel setzte der Kanton beim Lastenausgleich Sozialhilfekosten ein und erfüllte damit die gesetzlich geforderte Bandbreite seiner Ausgleichszahlungen. Vgl. Kanton Thurgau. (2012). *Wirkungsbericht zum Finanzausgleich der Politischen Gemeinden über die Jahre 2008 bis 2011 gemäss § 12 der Verordnung des Regierungsrates über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden*. S. 27-28. URL: <http://www.finanzverwaltung.tg.ch/documents/FA11Wirkungsbericht.pdf>, 6.9.2015.

<sup>212</sup> TG. Sozialhilfegesetz. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 29. März 1984 (Stand 1. Juni 2015)*. RB 850.1.

<sup>213</sup> TI. *Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (del 25 giugno 2002)*. RL 2.1.2.3.

*Gesetzliche Grundlagen*

Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (del 25 giugno 2002). RL 2.1.2.3.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>214</sup>*

Vollzug durch den Kanton nach Rücksprache mit den Gemeinden. Finanzierung geteilt. Die Gemeinde übernimmt 25 Prozent der effektiven Nettoausgaben pro Sozialhilfe beziehende Person, welche in der Gemeinde Wohnsitz hat. Der Kanton trägt 75 Prozent der Nettoausgaben.

Der Kanton Tessin kennt ein Koordinationsgesetz über alle Sozialleistungen. Damit werden die Schwelleneffekte abgebaut.

**Kanton Uri<sup>215</sup>***Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Ja, Bevölkerungslastenausgleich, bestehend aus Soziallasten, Bildungslasten und Lasten der Kleinheit.

*Leistungen, die beim interkommunalen Soziallastenausgleich berücksichtigt werden*

Soziallasten: Wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden und abgelehnten Gesuchen.

*Bedarfsmessung (Soziallast und Finanzbedarf)*

Soziallast: Durchschnittliche Nettoaufwendungen für wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden und abgelehnten Gesuchen der letzten vier Jahre pro Einwohnerin und Einwohner.

Finanzbedarf: Soziallast pro Kopf über dem Median aller Gemeinden.

*Finanzierungsmechanismus**Vertikaler Ausgleich*

Gemeinden, deren Soziallast pro Kopf über dem Median aller Gemeinden liegt, erhalten einen Ausgleich. Der maximale Ausgleich entspricht der Differenz zwischen der Soziallast pro Kopf und dem Median multipliziert mit der Bevölkerung.

*Verfügbarkeit der Mittel*

Der Landrat [Legislative] bestimmt auf Antrag des Regierungsrates alle vier Jahre den Totalbetrag für den Lastenausgleich sowie dessen Aufteilung auf den Bevölkerungs- und Landschaftslastenausgleich. Dabei darf er höchstens 5 Prozentpunkte von einer hälftigen Vertei-

<sup>214</sup> TI. Legge sull'assistenza sociale (dell'8 marzo 1971). RL. 6.4.11.1; TI. Laps. Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (del 5 giugno 2000). RL 6.4.1.2.

<sup>215</sup> UR. FiLaG. Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden vom 25. November 2007; Stand am 1. Januar 2015. RB 3.2131.

lung abweichen. Der Regierungsrat kann den Betrag jährlich dem Landesindex der Konsumentenpreise anpassen.

Liegt der bewilligte Betrag für den Bevölkerungslastenausgleich unter dem effektiven Finanzbedarf, wird der bewilligte Betrag prozentual aufgeteilt. Liegt er darüber, wird nur der effektiv errechnete Finanzbedarf ausgeglichen.

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*  
Nettoaufwand für Sozialhilfe.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

Ausgleich von übermässigen finanziellen Lasten aufgrund von bevölkerungsbedingten Faktoren angemessen ausgleichen.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>216</sup>  
Aufgabe der Gemeinde.

## **Kanton Waadt**<sup>217</sup>

*Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Nein, indirekter Finanzausgleich der effektiven Kosten („Staatsbeitrag“).

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikal und horizontal. Kanton und Gemeinden teilen sich die Ausgaben für die Sozialhilfe. Die Finanzierung des hälftigen Anteils der Gemeinden erfolgt nach einem komplexen Schlüssel: Abgabe von 50% der Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Schenkungssteuer, etc. und von 30% der Grenzgängerbesteuerungserträge und Abschöpfung von Ressourcenvorteilen der ressourcenstarken Gemeinden. Den restlichen Betrag finanzieren alle Gemeinden proportional zur ihrer Finanzkraft, die ihnen nach dem ersten Schritt verblieben ist.<sup>218</sup>

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>219</sup>

Die Sozialhilfe ist Sache des Kantons, die Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung.

<sup>216</sup> UR. Sozialhilfegesetz. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 28. September 1997; Stand am 1. Januar 2013.* RB 20.3421.

<sup>217</sup> VD. *Loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010.* RSV 175.51.

<sup>218</sup> Rühli, 2013, Beiheft, S. 41.

<sup>219</sup> VD. LOF. *Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale du 24 novembre 2003.* RSV 850.01. VD. LASV. *Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003.* RSV 850.051.



**Kanton Wallis<sup>220</sup>***Interkommunaler Sozillastenausgleich vorhanden?*

Ja, soziodemografischer Lastenausgleich.

*Leistungen, die beim interkommunalen Sozillastenausgleich berücksichtigt werden*

Keine spezifischen.

*Bedarfsmessung (Sozillast und Finanzbedarf)*

Sozillast: Synthetischer Lastenindex bestehend aus folgenden Teilen: a) gewichtete Wohnhöhe der Bevölkerung in Schichten von 100 Höhenmetern, b) Länge der auf dem Gemeindegebiet gelegenen kantonalen und kommunalen Strassen in Kilometern pro Einwohner, c) produktive Fläche in Hektaren des Gemeindegebiets pro Einwohner, ohne bewaldete Flächen, d) Anzahl in der Gemeinde wohnhafte 80-jährige und ältere Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde, e) Anzahl in der Gemeinde wohnhafte bis 16-jährige Kinder im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde und f) Anzahl Wohnungen pro Einwohner auf dem Gemeindegebiet. Jeder Teilindex wird gemäss einer Gewichtung von eins bis zwei zusammengefasst.

*Finanzierungsmechanismus*

Vertikale Finanzierung. Gemeinden mit einem über dem Durchschnitt aller Gemeinden liegenden synthetischen Lastenindex erhalten einen Beitrag. Dieser wird entsprechend der Bevölkerungszahl verteilt, welche ihrerseits anhand des synthetischen Lastenausgleichs der Gemeinde gewichtet wird.

*Verfügbarkeit der Mittel*

45 Prozent des Gesamtbetrags, der dem Ressourcenausgleich zugewiesen wird, mindestens aber 8 Mio. Franken.

*Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich*

Nicht integriert, separater Lastenausgleich.

*Beabsichtigtes Ziel des interkommunalen Sozillastenausgleichs*

Ausgleich der übermässigen strukturellen Lasten zwischen den Gemeinden.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe<sup>221</sup>*

Vollzug ist Aufgabe der Gemeinden.

Aufteilung der Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe: 70 Prozent durch den Kanton, 30 Prozent durch die Gemeinden. Der Anteil der Gemeinde wird aufteilt in a) einen Sockel-

<sup>220</sup> VS. GIFA. *Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 15. September 2011*. SGS 613.1. VS. VIVA. *Verordnung über den interkommunalen Finanzausgleich vom 21. Dezember 2011*. SGS 613.100.

<sup>221</sup> VS. *Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 29. März 1996*. SGS 850.1. VS. *Gesetz über die Harmonisierung der Finanzierung der Sozialsysteme sowie der Systeme für die soziale und berufliche Eingliederung vom 8. April 2004*. SGS 850.2.

beitrag von elf Prozent der Gesamtausgaben entsprechend der Anzahl Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger der jeweiligen Gemeinde und b) Restbetrag von neunzehn Prozent entsprechend dem Verhältnis der Bevölkerungszahl.

### **Kanton Zug**<sup>222</sup>

*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein, kein Lastenausgleich.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>223</sup>

Aufgabe der Einwohner- und Bürgergemeinde.

### **Kanton Zürich**<sup>224</sup>

*Interkommunaler Soziallastenausgleich vorhanden?*

Nein. Im Zentrumslastenausgleich nominell enthalten, aber nicht beziffert.

*Vollzug und Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe*<sup>225</sup>

Gemeindeaufgabe. Kanton leistet einen Staatsbeitrag von 4 Prozent des Nettoaufwandes.

---

<sup>222</sup> ZG. Gesetz über den direkten Finanzausgleich. Vom 30. August 2007 (Stand 1. Januar 2008). BGS 621.1.

<sup>223</sup> ZG. Sozialhilfegesetz. Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug. Vom 16. Dezember 1982 (Stand 1. Januar 2011). BGS 861.4.

<sup>224</sup> ZH. FAG. Finanzausgleichsgesetz (vom 12. Juli 2010). LS 132.1.

<sup>225</sup> ZH. SHG. Sozialhilfegesetz (vom 14. Juni 1981). LS 851.1.

## Material- und Literaturverzeichnis

### Materialverzeichnis

- AG. *Botschaft an den Grossen Rat vom 1. Juli 2015. Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden, Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG), Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG). Bericht und Entwurf zur 1. Beratung.* GR.15.161. URL: [http://www.ag.ch/grossrat/temp/koun4ncfdier3q3jbb7ntrc31428806837187410\\_Botschaft\\_MBV\\_rote%20Schriftfarbe.pdf](http://www.ag.ch/grossrat/temp/koun4ncfdier3q3jbb7ntrc31428806837187410_Botschaft_MBV_rote%20Schriftfarbe.pdf), 23.8.2015.
- AG. FLAG. *Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz).* Vom 29.06.1983 (Stand 01.01.2014). SAR 615.100.
- AG. SPG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG).* Vom 6. März 2001 (Stand 1. Januar 2013). SAR 851.200.
- AR. *Finanzausgleichsgesetz. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden vom 13. Mai 2002 (Stand 9. Juni 2008).* bGS 613.1.
- AR. SHG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 24.09.2007 (Stand 01.01.2013).* bGS 851.1.
- AI. FAG. *Finanzausgleichsgesetz vom 28. April 2002.* GS 613.000.
- AI. ShiG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. April 2001.* GS 850.000.
- BL. FAG. *Finanzausgleichsgesetz.* Vom 25. Juni 2009 (Stand 1. Januar 2015). SGS 185.
- BL. FAV. *Finanzausgleichsverordnung.* Vom 25.12.2009 (Stand 01.01.2014). SGS 185.11.
- BL. SHG. *Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz).* Vom 21. Juni 2001 (Stand 1. August 2015). SGS 850.
- BL. *Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft. Formuliert Gemeindeforschung „Änderung Finanzausgleichsgesetz“, Gegenvorschlag, vom 21. April 2015. Geschäft des Landrates Nr. 2015-161.*
- BS. FiLaG. *Finanz- und Lastenausgleichsgesetz.* Vom 6. Juni 2007 (Stand 1. Januar 2008). SG 170.600.
- BS. *Sozialhilfegesetz.* Vom 29. Juni 2000 (Stand 1. Januar 2009). SG 890.100.
- BE. FILAG. *Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000.* BSG 631.1.
- BE. FILAV. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22. August 2001.* BSG 631.11.
- BE. SHG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 11. Juni 2001.* BSG 860.1.
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.* SR 101.
- FiLaG. *Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2012).* SR 613.2.

- FiLaV. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2015)*. SR 613.21.
- FR. IFAG. *Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009*. SGF 142.1.
- FR. SHG. *Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991*. SGF 831.0.1.
- GE. LRPFI. *Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité du 3 avril 2009*. rs/GE B 6 08.
- GE. LIASI. *Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007*. rs/GE J 4 04.
- GL. *Finanzausgleichsgesetz. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011)*. GS VI A/2/1.
- GL. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014)*. GS VIII E/21/3.
- GR. FAG. *Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz). Vom 5. Dezember 2013 (Stand 1. Januar 2016)*. BR 730.200.
- GR. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden. Vom Volke angenommen am 7. Dezember 1986*. BR 546.100.
- JU. *Loi concernant la péréquation financière du 20 octobre 2004*. RSJU 651.
- JU. *Loi sur l'action sociale du 15 décembre 2000*. RSJU 850.1.
- LU. *Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (Stand 1. Januar 2013)*. SRL 610.
- LU. *Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (Stand 1. Juli 2015)*. SRL 892.
- NE. LPFI. *Loi sur la péréquation financière intercommunale, du 2 février 2000*. RSN 171.16.
- NE. LASoc. *Loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996*. Etat au 1er janvier 2015. RSN 831.0.
- NW. FAG. *Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 17. April 2002, Stand vom 11. Juni 2014*. NG 512.1
- NW. SHG. *Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 22. Oktober 2014*. NG 761.1.
- OW. *Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993 (Stand 1. Januar 2012)*. GDB 630.1.
- OW. *Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1983 (Stand 1. Januar 2013)*. GDB 870.1.
- SG. *II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 2. Juli 2013. 22.13.05 und 22.13.06.* URL: [http://www.sg.ch/home/soziales/alter/betagten\\_und\\_pflegeheime/finanzierung/weitere\\_informationen\\_fuer\\_interessierte/jcr\\_content/Par/downloadlist\\_1/DownloadListPar/download.ocFile/Bericht%20und%20Entw%C3%BCrfe%20der%20Regierung%20zur%20Vorlage.pdf](http://www.sg.ch/home/soziales/alter/betagten_und_pflegeheime/finanzierung/weitere_informationen_fuer_interessierte/jcr_content/Par/downloadlist_1/DownloadListPar/download.ocFile/Bericht%20und%20Entw%C3%BCrfe%20der%20Regierung%20zur%20Vorlage.pdf), 6.9.2015
- SG. FAG. *Finanzausgleichsgesetz vom 23.09.2007 (Stand 01.01.2014)*. sGS 813.1.
- SG. *Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (Stand 01. Oktober 2013)*. sGS 381.1.
- SH. *Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004*. SHR 621.100.
- SH. SHEG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober*

2013. SHR 850.100.
- SZ. *Gesetz über den Finanzausgleich (Vom 7. Februar 2001)*. SRSZ 154.100.
- SZ. *Gesetz über die Sozialhilfe (Vom 18. Mai 1983)*. SRSZ 380.100.
- SO. FILAG EG. *Beschlussentwurf 1: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz)*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/filag-eg.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/filag-eg.pdf), 5.9.2015
- SO. FILAV EG. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsverordnung)*. Vom 16. Dezember 2014. GS 2014,70.
- SO. (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 des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Januar 2014, RRB Nr. 2014/65*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/03\\_b\\_e\\_nfa\\_so\\_def\\_2014.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/03_b_e_nfa_so_def_2014.pdf), 5.9.2015.
- SO. SG. *Sozialgesetz. Vom 31. Januar 2007 (Stand 1. März 2015)*. BGS 831.1.
- SO. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Vom 2. Juli 1989 (Stand 1. August 2005)*. BGS 835.221.
- TG. *Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002 (Stand 1. Januar 2014)*. RB 613.1.
- TG. *Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 4. März 2003 (Stand 1. Januar 2014)*. RB 613.11.
- TG. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 29. März 1984 (Stand 1. Juni 2015)*. RB 850.1.
- TI. *Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (del 25 giugno 2002)*. RL 2.1.2.3.
- TI. *Legge sull'assistenza sociale (dell'8 marzo 1971)*. RL. 6.4.11.1.
- TI. *Laps. Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (del 5 giugno 2000)*. RL 6.4.1.2.
- UR. FiLaG. *Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden vom 25. November 2007; Stand am 1. Januar 2015*. RB 3.2131.
- UR. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 28. September 1997; Stand am 1. Januar 2013*. RB 20.3421.
- VD. *Loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010*. RSV 175.51
- VD. LOF. *Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale du 24 novembre 2003*. RSV 850.01.
- VD. LASV. *Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003*. RSV 850.051.
- VS. GIFA. *Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 15. September 2011*. SGS 613.1.
- VS. VIVA. *Verordnung über den interkommunalen Finanzausgleich vom 21. Dezember 2011*. SGS 613.100.
- VS. *Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 29. März 1996*. SGS 850.1.

- VS. *Gesetz über die Harmonisierung der Finanzierung der Sozialsysteme sowie der Systeme für die soziale und berufliche Eingliederung vom 8. April 2004*. SGS 850.2.
- ZG. *Gesetz über den direkten Finanzausgleich. Vom 30. August 2007 (Stand 1. Januar 2008)*. BGS 621.1.
- ZG. *Sozialhilfegesetz. Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug. Vom 16. Dezember 1982 (Stand 1. Januar 2011)*. BGS 861.4.
- ZH. FAG. *Finanzausgleichsgesetz (vom 12. Juli 2010)*. LS 132.1.
- ZH. SHG. *Sozialhilfegesetz (vom 14. Juni 1981)*. LS 851.1.

### Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn. (2015). *Schreiben an die Präsidien und Finanzverwaltungen der solothurnischen Einwohnergemeinden betreffend Budget 2016: Ankündigung Steuergrößen sowie Beiträge und Abgaben im neuen Finanz- und Lastenausgleich (FILA) für das erste Vollzugsjahr 2016 vom 3. September 2015*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa\\_so/Begleitschreiben\\_FILA\\_Budget\\_2016.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/finanzausgleich/nfa_so/Begleitschreiben_FILA_Budget_2016.pdf), 6.9.2015.
- Angelini, T., Thöny, B. & Gulde, A. (2005). *Finanzausgleichsreform im Kanton Zürich. Bericht zum Gesamtkonzept für eine Finanzausgleichsreform*. Universität St. Gallen.
- Arbeitsgruppe Sozialkosten (26.06.2015). *Erfüllt der Zürcher Finanzausgleich seine Zielsetzungen?* (Unveröffentlichte Präsentation).
- Bickel, J. (2011). Die Mechanismen des interkommunalen Wettbewerbs in der Schweiz. In Waldmann, B., Hänni, P. & Belser, E. M. (Hrsg.), *Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke* (S. 135-150). Bern: Stämpfli.
- Brutschin, Ch., Klöti, M., Perrenoud, Ph. & Graf, G. (2015). Die Kantone sind gefordert. *SozialAktuell*, 7/8, 14-17.
- Bundesamt für Statistik (2013). *Inventar der bedarfsabhängigen Leistungen*. URL: <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/IbsPublicStartPage.aspx>, 29.08.2015.
- Bundesamt für Statistik (2014). *Sozialbericht des Kantons Zürich 2013. Ergebnisse Schweizerische Sozialhilfestatistik*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2015a). *Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2013. BFS Aktuell. 13 Soziale Sicherheit*, Juni, 1-4.
- Bundesamt für Statistik (2015b). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (ohne Jahr). *Sozialhilfefälle und Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfequote nach Kantonen. Periode 2005-2013*. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>, 19.9.2015.
- Buomberger, Th. & Signorell, G. (1. November 2013). Verschuldung. Wieso geraten Städte ins Minus? *Beobachter*, 2013(22), 32-33.
- Dafflon, B. (2013). Finanztransfers zwischen Kollektiven öffentlichen Rechts. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 659-677). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Ecoplan. (2010). *Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Schlussbericht 2. Juli 2010 im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes*. Bern.
- Ehrler F., Knupfer C. & Bochsler, Y. (2012). *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize*.

- Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme.* Bern: BBL.
- Eidgenössisches Finanzdepartement. (2015). Nationaler Finanzausgleich Faktenblatt. Bern. URL: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich.html>, 22.9.2015
- Feld, L. P. (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz.* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gattlen, A. (2015). *Das Bonus-Malus-System. Dezentrale Veranstaltungen von März – Juni 2014.* Referat gehalten im Rahmen der Veranstaltung Frühlingskonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik. Wil (SG), 5. Juni 2015.
- Gemeindeamt des Kantons Zürich. (2013). *Handbuch Zürcher Finanzausgleich. Version 1.0 vom 16. Oktober 2013.* Zürich.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2013). *Wegleitung für Sozialbehörden.* Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2015). *Bonus-Malus-Verfügungen 2015 sollen sistiert werden.* Medienmitteilung vom 16. März 2015.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (ohne Datum). *Bonus-Malus-System.* Bern, S. 1. URL: [http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/spezifische\\_infosfuerge-meinden/bonus-malus.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/SH/Infos\\_fuer\\_Gden/Bonus-Malus/Informationen\\_rund\\_um\\_Bonus\\_Malus\\_2014\\_d.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/spezifische_infosfuerge-meinden/bonus-malus.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/SH/Infos_fuer_Gden/Bonus-Malus/Informationen_rund_um_Bonus_Malus_2014_d.pdf), 28.9.2015.
- Hanschel, D. (2012). *Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und in der Schweiz.* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz.* Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Hotz, St. (20.07.2015). Mehr Gehör für einen Ausgleich bei den Soziallasten? Kritik am Finanzausgleich beim Kanton angekommen. *NZZ*, 2015(165), 12.
- Hürlimann, G. (2012). Einträglich und gerecht? Steuern und Umverteilung im Nachkriegsboom, 1970er-Krise und darüber hinaus. In Hürlimann, G. & Tanner, J. (Hrsg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?* (S. 55-81). Zürich: vdf.
- Kanton Solothurn. (2014). *AbstimmungsInfo zur kantonalen Volksabstimmung vom 30. November 2014.* URL: [http://rrb.so.ch/daten/rrb2014/0916/000002108738\\_2014\\_1633.pdf](http://rrb.so.ch/daten/rrb2014/0916/000002108738_2014_1633.pdf), 6.9.2015.
- Kanton Thurgau. (2012). *Wirkungsbericht zum Finanzausgleich der Politischen Gemeinden über die Jahre 2008 bis 2011 gemäss § 12 der Verordnung des Regierungsrates über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden.* URL: <http://www.finanzverwaltung.tg.ch/documents/FA11Wirkungsbericht.pdf>, 6.9.2015.
- Kanton Zürich. (2013). *Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013. Berichtsperiode 2. Januar 2008 – 1. Januar 2012. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. August 2013.* RRB Nr. 906/2013.
- Kantonales Sozialamt Graubünden. *Handbuch Sozialhilfe für Gemeinden. Version Oktober 2010.* URL: [http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/SOAFormulare/handbuch%20sozialhilfe%20fuer%20gemeinden%20sept\\_2010\\_Teil%201-2\\_verlinkt\\_v-3\\_2011-03-09\\_afi\\_ym.pdf](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/SOAFormulare/handbuch%20sozialhilfe%20fuer%20gemeinden%20sept_2010_Teil%201-2_verlinkt_v-3_2011-03-09_afi_ym.pdf), 10.09.2015.

- Kirchgässner, G. (2012). Die Situation der Schweiz im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb. In Hürlimann, G. & Tanner, J. (Hrsg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?* (S. 125-146). Zürich: vdf.
- Lienhard, A. & Zielniewicz, A. (2011). Finanzverfassung. In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 1-78). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (3., aktualisierte Aufl.). Bern: Haupt.
- Mischler, P. (2009). *Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich: Ökonomische Beurteilung eines Politikinstrumentes am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg* (Vol. 51). Münster: LIT.
- Mischler P. & Moser W. (2011). Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 259-341). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Regierungsrat des Kantons Schwyz. (2014). *Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs verbessern. Beantwortung des Postulats P 21/13*. RRB Nr. 1018/2014.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2013). *Keine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Stadt Winterthur*. Medienmitteilung vom 5.11.2013.
- Ruch, Th. (2008). Armutsindikator für den sozio-demografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006. *BFS Aktuell. 13 Soziale Sicherheit* (12), 1-32.
- Rühli L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz in der interkommunalen Solidarität*. Avenir Suisse.
- Salzgeber, R. (2014). *Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten*. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik.
- Schaltegger Ch. A. & Winistörfer, M. M. (2014): Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat. In Lenel H. O., Apolte Th., Berthold N. et al. (Hrsg.), *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft Bd. 65*. (S. 183-228). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schlanser, R. (2015). *Armutsindikator: Detailbericht zur Verordnungsänderung. Artikel 34 und 34a, FiLaV (SR 613.21)*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- SKOS (2014). *Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (ohne EG/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und übrige ausländische Personen aus Drittstaaten)*. Bern. URL: [http://skos.ch/uploads/media/2014\\_08\\_11\\_Asympapier-d\\_01.pdf](http://skos.ch/uploads/media/2014_08_11_Asympapier-d_01.pdf), 18.9.2015.
- SKOS (2014b). *Factsheet: Innerkantonaler Lastenausgleich in der Sozialhilfe*. URL: [http://skos.ch/uploads/media/2014\\_Factsheet\\_LastenausgleichSH\\_def.pdf](http://skos.ch/uploads/media/2014_Factsheet_LastenausgleichSH_def.pdf), 19.9.2015.
- Stadt Winterthur (2015). *Rechnung 2014, Teil A*. URL: [http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/W15029\\_RG\\_Teil\\_A.pdf](http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/W15029_RG_Teil_A.pdf), 29.08.2015.
- Thöny, B. (2005). *Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus – Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz*. Bamberg. Difo-Druck GmbH.
- Tschentscher, A. & Lienhard, A. (2011). *Öffentliches Recht. Ein Grundriss*. Zürich: Dike.
- Varian, H. R. (1995). *Grundzüge der Mikroökonomik* (3. Aufl.). München: R. Oldenbourg.



## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Winterthur, 30. September 2015

Daniela Tschudi

## Über die Autorin



**Frau Daniela Tschudi, 1971, studierte an den Universitäten Basel und Tübingen Allgemeine Geschichte des Mittelalters und der Neuzeit, Russistik und Soziologie. Anschliessend promovierte sie an der Universität Basel in Osteuropäischer Geschichte. Nach einem Praktikum bei der Diversity-Abteilung von Novartis AG wechselte sie zur Stadtverwaltung Winterthur. Dort arbeitet sie seit zwölf Jahren in verschiedenen Funktionen bei den Sozialen Diensten. Aktuell leitet sie die Zentralen Dienste und ist Geschäftsstellenleiterin der Sozialhilfebehörde Winterthur.**