

***Umsetzung der Massnahme Gde\_VWD\_05  
«Kürzung des STAF-Ausgleichs in den Jahren  
2026/2027» des Massnahmenplans 2024;  
Teilrevision des Gesetzes über den Finanz- und  
Lastenausgleich der Einwohnergemeinden  
(FILAG EG)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 22. April 2025, RRB Nr. 2025/620

**Zuständiges Departement**

Volkswirtschaftsdepartement

**Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Kurzfassung .....  | 3  |
| 1. Ausgangslage.....   | 5  |
| 2. Zweiter Zwischenbericht Ausgleich STAF .....              | 5  |
| 2.1 Ausgangslage.....  | 5  |
| 2.2 Ergebnisse nach vier Jahren.....                         | 6  |
| 2.3 Würdigung der Zwischenergebnisse nach vier Jahren .....  | 8  |
| 2.4 Weiteres Vorgehen .....                                  | 8  |
| 3. Darstellung und Umsetzung der Massnahme .....             | 8  |
| 4. Verhältnis zur Planung .....                              | 9  |
| 5. Auswirkungen.....   | 9  |
| 6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage ..... | 9  |
| 7. Rechtliches .....   | 10 |
| 8. Antrag.....   | 10 |

## Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Modellrechnung FILA 2025: Vergleichsrechnung mit und ohne Kürzung (nach Gemeinde)

## **Kurzfassung**

Im Rahmen des Massnahmenplans 2024 wurden wir beauftragt, die entsprechende Detailvorlage zur Massnahme Gde\_VWD\_05 «Kürzung des STAF-Ausgleichs in den Jahren 2026/2027» zu erarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten.

Mit dieser Vorlage wird einerseits der in Aussicht gestellte zweite Zwischenbericht Ausgleich STAF abgegeben und andererseits die genannte Massnahme umgesetzt, wobei die Auswirkungen auf die jeweilige Einzelgemeinde aus einer Modellrechnung im Anhang ersichtlich sind.

Auch der zweite Zwischenbericht hält fest, dass die Abfederungsmassnahmen bei einem Grossteil der Gemeinden wirken. Auch zeigt sich, dass sich das Steueraufkommen der Juristischen Personen über alle Gemeinden gesehen bislang deutlich positiver entwickelt hat als seinerzeit angenommen. Das eigentliche Ausgleichsziel, nämlich die Hälfte der erwarteten Steuerverluste durch den Kanton gegenüber den Gemeinden kompensieren zu wollen, wurde bisher übertroffen.

In Anbetracht dessen soll mit Blick auf die Zielsetzung des Massnahmenplanes 2024 der arbeitsmarktliche Lastenausgleich, welcher vollständig vom Kanton alimentiert wird, in den verbleibenden zwei Vollzugsjahren 2026 und 2027 um je 2 Mio. Franken gekürzt werden.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Vorlage Umsetzung der Massnahme Gde\_VWD\_05 «Kürzung des STAF-Ausgleichs in den Jahren 2026/2027» des Massnahmenplans 2024; Teilrevision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG).

## 1. Ausgangslage

Am 10. Dezember 2024 beschloss der Kantonsrat den Massnahmenplan 2024. Unter anderem stimmte er im Grundsatz der Massnahme in der Kompetenz des Kantonsrates und des Volkes Gde\_VWD\_05 «Kürzung des STAF-Ausgleichs in den Jahren 2026/2027» zu, wobei wir beauftragt wurden, die entsprechende Detailvorlage zu erarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten, was hiermit getan wird.

In Ziffer 2.3 von Botschaft und Entwurf von uns an den Kantonsrat von Solothurn vom 20. März 2023, RRB Nr. 2023/455 betreffend «Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden: Kenntnisnahme Wirksamkeitsbericht 2023» haben wir den «Zwischenbericht STAF-Ausgleich über die ersten zwei Jahre» abgegeben und in Aussicht gestellt, im Jahr 2025 – nach Ablauf von zwei weiteren Rechnungsjahren – diese Evaluation zu komplementieren.

Da die Umsetzung der Massnahme in direktem Zusammenhang mit dem STAF-Ausgleich steht, bietet es sich an, den zweiten Zwischenbericht STAF über nun vier Jahre, nämlich die Vollzugsjahre 2020 – 2023, im Rahmen dieser Botschaft vorzulegen. Daher wird nachfolgend zuerst der zweite Zwischenbericht abgegeben und anschliessend die Umsetzung der Massnahme abgehandelt.

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit (Inkraftsetzung auf 1. Januar 2026 sowie nötige Voraussetzung für die Beschlussfassung der Steuergrössen im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden für das Jahr 2026 durch den Kantonsrat in der September-Session 2025) verzichtet.

## 2. Zweiter Zwischenbericht Ausgleich STAF

### 2.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hat mit Beschluss RG 0142/2019 vom 12. November 2019 der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung 2020 (STAF) zugestimmt. Somit wurden ab Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 die Gewinnsteuersätze für Juristische Personen bis zum Jahr 2022 stufenweise von rund 21 Prozent auf 15.1 Prozent gesenkt. Als direkte Folge dieser Senkung ist das steuerliche Ausfallvolumen für die Einwohnergemeinden vom kantonalen Steueramt auf jährlich 37.7 bis 42.4 Mio. Franken statisch beziffert worden. Einwohnergemeinden, welche durch diese Steuerreform übermässig hohe Steuerausfälle erleiden, erhalten über den erweiterten FILA einen Teilausgleich. Dieser Teilausgleich ist auf acht Jahre (Jahre 2020 bis 2027) befristet und erfolgt einerseits über einen «arbeitsmarktlichen Lastenausgleich» und andererseits über einen «Härtefallausgleich STAF». Die gesetzlichen Bestimmungen dazu finden sich in den §§ 38 – 41 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden vom 30. November 2014 (FILAG EG; BGS 131.73).

Das Ausgleichsmodell sieht im Überblick folgende Teilentlastungen der Einwohnergemeinden vor:

| Jahr                                | Statische Steuerausfälle netto gestaffelt (FIKO 23.09.2019) | arbeitsmarktl. LA jeweils 50% dynamisch | Härtefall-ausgleich statisch | Zielwert Restbelastung | Restbelastung Gemeinden nach Ausgleich Kanton |                     | Kosten Kanton Gemeinde-ausgleich          |
|-------------------------------------|---|---|------------------------------|------------------------|---|---------------------|---|
|                                     |   |   |                              |                        | in Fr.  | in % mSSA 2016/2017 |   |
|                                     |   |   |                              |                        |   | 793'980'984         |   |
| <b>1</b>                            | <b>41'400'000</b>   | <b>-20'700'000</b>                      | <b>-5'594'155</b>            | <b>3.0%</b>            | <b>15'105'845</b>                             | <b>1.9%</b>         | <b>-26'294'155</b>                        |
| <b>2</b>                            | <b>37'700'000</b>   | <b>-18'850'000</b>                      | <b>-4'351'290</b>            | <b>3.0%</b>            | <b>14'498'710</b>                             | <b>1.8%</b>         | <b>-23'201'290</b>                        |
| <b>3</b>                            | <b>42'400'000</b>   | <b>-21'200'000</b>                      | <b>-5'939'889</b>            | <b>3.0%</b>            | <b>15'260'111</b>                             | <b>1.9%</b>         | <b>-27'139'889</b>                        |
| <b>4</b>                            | <b>42'400'000</b>   | <b>-21'200'000</b>                      | <b>-3'596'908</b>            | <b>4.0%</b>            | <b>17'603'092</b>                             | <b>2.2%</b>         | <b>-24'796'908</b>                        |
| 5                                   | 42'400'000  | -21'200'000                             | -3'596'908                   | 4.0%                   | 17'603'092                                    | 2.2%                | -24'796'908                               |
| 6                                   | 42'400'000  | -21'200'000                             | -1'903'685                   | 5.0%                   | 19'296'315                                    | 2.4%                | -23'103'685                               |
| 7                                   | 42'400'000  | -21'200'000                             | -1'903'685                   | 5.0%                   | 19'296'315                                    | 2.4%                | -23'103'685                               |
| 8                                   | 42'400'000  | -21'200'000                             | -1'903'685                   | 5.0%                   | 19'296'315                                    | 2.4%                | -23'103'685                               |
| 9                                   | 42'400'000  | 0                                       | 0                            | 0.0%                   | 42'400'000                                    | 5.3%                | 0   |
| <b>Total Jahre 1-8 Durchschnitt</b> | <b>333'500'000</b>  | <b>-166'750'000</b>                     | <b>-28'790'206</b>           |                        | <b>137'959'794</b>                            |                     | <b>-195'540'206</b><br><b>-24'442'526</b> |

## 2.2 Ergebnisse nach vier Jahren

Für diese zweite Evaluation des Ausgleichssystems STAF standen die Daten der Rechnungsjahre 2020 bis 2023 der Einwohnergemeinden zur Verfügung. Somit liegen gegenüber der ersten Berichterstattung zwei weitere Betrachtungsjahre vor. Im Fokus der Betrachtung für diese zweite Zwischenevaluation stehen einerseits die (verbuchten) Steuererträge aus den Jahresrechnungen der Gemeinden und andererseits die in den Jahren 2020 bis 2023 gewährten Ausgleichszahlungen zur Abfederung der Steuerausfälle. In Anbetracht der Gesamtlauzeit des STAF-Ausgleichs von acht Jahren sind die nachfolgenden Erkenntnisse als Zwischenresultate (Halbzeitwerte) zu verstehen:

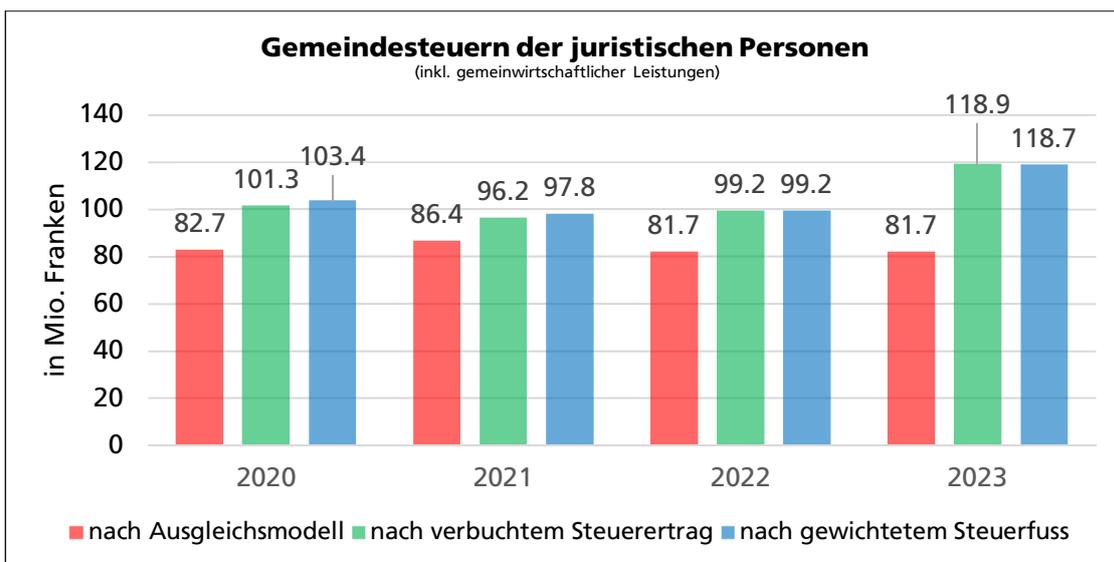
- a. Entwicklung Gemeindesteuern der Juristischen Personen (JP): Der in den Gemeinderechnungen 2020 bis 2023 verbuchte Steuerertrag von Juristischen Personen<sup>1)</sup> beläuft sich jährlich auf zwischen 96.2 Mio. Franken und 118.9 Mio. Franken. Im Vergleich zum Ausgleichsmodell, welches maximal von einem jährlichen Steuerertrag von 81.7 Mio. Franken bis 86.4 Mio. Franken ausgegangen ist, fällt das verbuchte (effektive) Gemeindesteueraufkommen JP im Vierjahresdurchschnitt um rund 25 Prozent oder 20.7 Mio. Franken höher als seinerzeit angenommen aus. Im Jahr 2023 lag der effektive Gemeindesteuerertrag JP bezogen auf alle Gemeinden nur gerade um 5.3 Mio. Franken tiefer als der durchschnittliche Gemeindegemeindesteuerertrag JP der Jahre 2015-2017<sup>2)</sup>, welcher als Referenzsumme für den STAF-Ausgleich festgelegt wurde.

Durch die Umrechnung des Gemeindesteuerertrages JP der Jahre 2020 bis 2023 auf den gewichteten Steuerfuss<sup>3)</sup> lässt sich ein um die ursprünglichen Steuerfüsse bereinigter massgeblicher Vergleich zum Ausgleichsmodell herstellen. Dabei zeigt sich allerdings, dass die Abweichungen zwischen dem verbuchten Steuerertrag und jenem nach gewichtetem Steuerfuss nur gering sind. Dies bedeutet, dass die Steuerfüsse der Juristischen Personen gegenüber den Referenzjahren (2015 bis 2017) von den Gemeinden selbst in dieser Zeit weder übermässig stark angehoben noch gesenkt worden sind.

<sup>1)</sup> Inklusive gemeinwirtschaftlichen Leistungen = steuerähnlichen Vorteilsabgeltung von privaten Unternehmen.

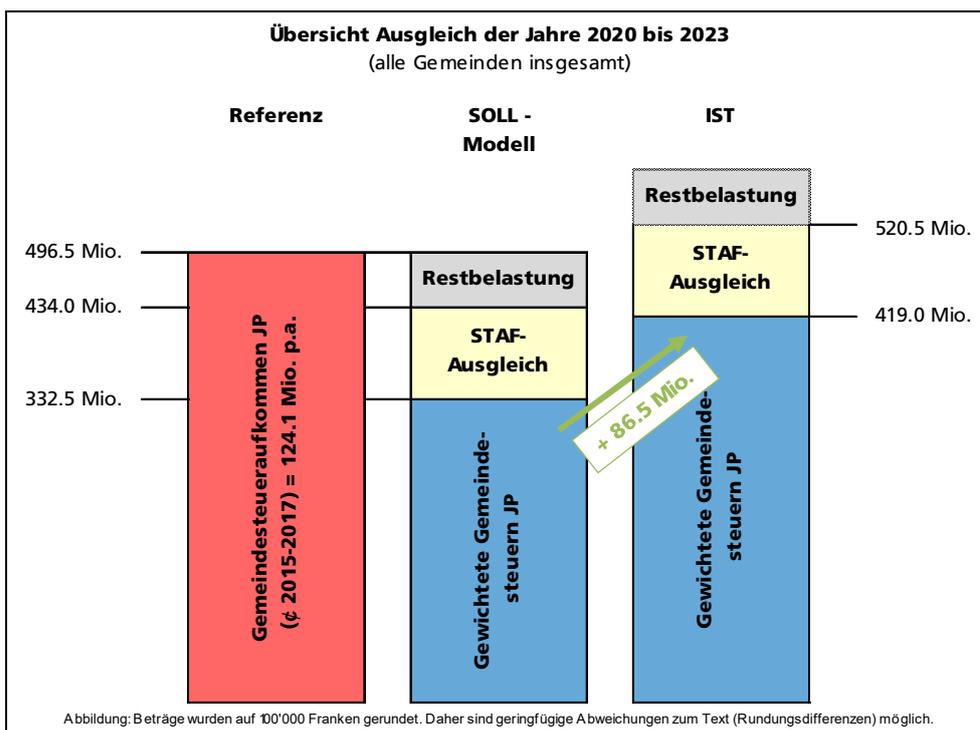
<sup>2)</sup> Durchschnittlicher Steuerertrag Juristische Personen der Jahre 2015 bis 2017. Dieser entspricht im Durchschnitt 124.1 Mio. Franken pro Jahr.

<sup>3)</sup> Umrechnung auf den gewichteten Steuerfuss: Das heisst, die effektiven Gemeindesteueraufkommen JP der Jahre 2020–2023 wurden auf die in den Jahren 2015–2017 geltenden durchschnittlichen Steuerfüsse pro Gemeinden umgerechnet. Die so gewichteten Steueraufkommen sind somit um zwischenzeitlich von den Gemeinden selbst beschlossene Steuerfussenkungen oder -erhöhungen bereinigt, was die massgebende Vergleichsgrösse darstellt.



Die Grafik zeigt, dass sowohl der verbuchte wie auch der massgebende Gemeindesteuerertrag JP im Betrachtungszeitraum insgesamt über alle Gemeinden deutlich besser ausgefallen ist, als aufgrund der Steuerreform STAF erwartet worden war (Vergleiche Säule rot zu grün und blau).

- b. Ausrichtung des STAF-Ausgleichs: Ungeachtet von diesen verbuchten (effektiven) Steuererträgen JP sind den Gemeindehaushalten in den vier Jahren 2020 bis 2023 über die temporären Ausgleichsgefässe total 101.4 Mio. Franken (ca. 25.4 Mio. Franken jährlich) zur Abfederung der prognostizierten Steuerausfälle zugeflossen. Die Restbelastung, also jener Anteil, welchen die Gemeinden selbst tragen sollen (= «Selbstbehalt Gemeinden») und in der Höhe von 14.5 Mio. Franken bis 17.6 Mio. Franken vorgesehen war, kommt folglich in der Summe der Gemeindesteueraufkommen aller Gemeinden für den vierjährigen Beobachtungszeitraum nicht zum Tragen. Die höheren effektiven Gemeindesteuererträge JP zusammen mit der Ausrichtung der STAF-Ausgleiche führen de facto – bezogen auf die vier Jahre – zu einer rechnerischen Mehrentlastung von insgesamt rund 86.5 Mio. Franken oder durchschnittlich etwa 21.6 Mio. Franken pro Jahr.



Kommentar zum Schaubild: Das Sollmodell wurde so konzipiert, dass zusammen mit den STAF-Ausgleichszahlungen und unter Berücksichtigung der Restbelastung («Selbstbehalt Gemeinden») der Ausgleich auf das Niveau der Referenzjahre 2015 – 2017 (Säule Referenz) erzielt wird, also bezogen auf die vier Jahre auf eine gewichtete Summe von 496.5 Mio. Franken. Die Säule IST zeigt nun, dass wegen der deutlich höheren Gemeindesteuern JP (+ 86.5 Mio. Franken) und dem zusätzlich ausgerichteten STAF-Ausgleich die Restbelastung in der Gesamtbetrachtung aller Gemeinden gar nicht zum Tragen kommt.

- c. Abdeckung der Steuerausfälle der Einwohnergemeinden: Im vierjährigen Beobachtungszeitraum wurden bei rund 77 Prozent der Einwohnergemeinden (2020 – 2023: 82 Gemeinden) die Steuerausfälle gut bis sehr gut abgedeckt (unter Einbezug der jeweiligen Restbelastung), wobei weitere sechs Gemeinden eine kleine Unterdeckung unter einem Prozent ausweisen. Bei knapp einem Fünftel der Gemeinden (2020 – 2023: 21 Gemeinden) liegt eine Überdeckung von über fünf Steuerfusspunkten vor. Im Gegensatz dazu weisen vier Prozent der Einwohnergemeinden (2020 – 2023: 4 Gemeinden) eine Unterdeckung aus, welche auf mehr als fünf Steuerfusspunkten zu liegen kommt. Bei 15 Gemeinden liegt die Unterdeckung zwischen 1 Prozent bis 5 Prozent.

### 2.3 Würdigung der Zwischenergebnisse nach vier Jahren

Auch im zweiten Zwischenbericht bestätigt sich, dass die tieferen Gewinnsteuersätze bei der Besteuerung der Juristischen Personen bisher zu deutlich geringeren Steuerausfällen JP führten, als vor der Inkraftsetzung der Steuerreform angenommen worden war. Die Steuerausfälle der Jahre 2020 bis 2023 betragen im Durchschnitt rund 19.3 Mio. Franken anstelle der prognostizierten durchschnittlichen 41.0 Mio. Franken. In Verbindung mit den jährlich durchschnittlichen rund 25.4 Mio. Franken STAF-Ausgleich und unter Berücksichtigung der einzukalkulierenden Restbelastungen der Einwohnergemeinden erfolgt bislang ein Ausgleich, welcher über die avisierte Ausgleichszielsumme hinausgeht.

Die Dynamik von Unternehmen (Juristischen Personen) respektive des daraus generierten Steueraufkommens (u. a. Zu- und Wegzüge Unternehmen, volatile Gewinnerwartungen, Steueroptimierungen nach Betriebstätten, F&E-Abzüge) aber auch technische Gründe aufgrund des Veranlagungsstandes Steueramt erschwert eine zielgenaue Ausgleichswirkung des STAF-Ausgleichs pro Einzelgemeinde. Jedoch zeigen die Deckungsgrade nach Einzelgemeinden, dass der STAF-Ausgleich in diesen vier Jahren bei 88 von 107 Gemeinden oder über 80 Prozent der Gemeinden eine positive respektive genügende Ausgleichswirkung entfaltet hat. Diese positive Ausgleichswirkung spiegelt sich auch in der Entwicklung des durchschnittlichen Steuerfusses JP der Gemeinden, der seit 2019 (vor der Steuerreform) von 113.3 Prozent bis heute um mehr als einen halben Steuerfusspunkt gesunken ist.

### 2.4 Weiteres Vorgehen

Wie erwähnt, lässt ein vierjähriger Beobachtungszeitraum keine abschliessende Aussage zu. Daher beabsichtigen wir, im Jahr 2029 – nach Vorliegen aller acht temporären Ausgleichsjahre – die Evaluation dieses Ausgleichs mit einem externen Schlussbericht abzuschliessen. Wir sehen vor, diese Schlussergebnisse anlässlich unserer «Botschaft und Entwurf» zum Finanz- und Lastenausgleich 2030 darzulegen.

## 3. Darstellung und Umsetzung der Massnahme

Auch der zweite Zwischenbericht (vgl. Ziffer 2.) hält fest, dass die Abfederungsmassnahmen bei einem Grossteil der Gemeinden wirken. Auch zeigte sich, dass sich das Steueraufkommen der JP insgesamt (über alle Gemeinden gesehen) bis zur Mitte des auf acht Jahre angelegten Aus-

gleichs deutlich positiver entwickelt hat als seinerzeit bei der Festlegung der Ausgleichsmassnahme angenommen: So war damals erwartet worden, dass das ursprüngliche Gemeindesteuererwerb der JP von 124.1 Mio. Franken künftig dauerhaft um über 40 Mio. Franken pro Jahr geringer ausfallen würde. Nun zeigen die Vollzugsjahre 2020 bis 2023, dass das jährliche Gemeindesteuererwerb der JP durchschnittlich bei etwas über 100 Mio. Franken pro Jahr zu liegen kommt. Das eigentliche Ausgleichsziel, nämlich die Hälfte der erwarteten Steuerverluste durch den Kanton gegenüber den Gemeinden kompensieren zu wollen, wurde damit bisher bezogen auf alle Gemeinden übertroffen.

In Anbetracht dessen soll mit Blick auf die Zielsetzung des Massnahmenplanes 2024 der arbeitsmarktliche Lastenausgleich, welcher vollständig vom Kanton alimentiert wird, in den verbleibenden zwei Vollzugsjahren 2026 und 2027 um je 2 Mio. Franken gekürzt werden.

Dies bedingt eine Änderung in § 40 Absatz 1 FILAG EG, in welchem die entsprechenden Staatsbeiträge verankert sind.

Indem der Staatsbeitrag für den arbeitsmarktlichen Lastenausgleich für das siebte (2026) respektive achte (2027) Vollzugsjahr von je 21.2 Mio. Franken auf 19.2 Mio. Franken gekürzt wird, ist der Grundbeitrag nach § 38 Absatz 3 FILAG EG für diese beiden Vollzugsjahre anlässlich der Beschlussfassung zu den Steuerungsgrössen zum Finanz- und Lastenausgleich 2026 und 2027 vom Kantonsrat entsprechend tiefer zu beschliessen.

Der Härteausgleich STAF bleibt im Rahmen dieser Massnahme unangetastet, da er gemäss § 39 Absatz 3 FILAG EG für alle acht Jahre einmalig auf der Grundlage der Härtefallbilanz festgelegt worden ist.

#### **4. Verhältnis zur Planung**

Die vorliegende Teilrevision des FILAG EG ist weder im Legislaturplan 2021 – 2025 noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2025 – 2028 enthalten. Jedoch ist sie nach der Beschlussfassung des Kantonsrates zum Massnahmenplan 2024 vom 10. Dezember 2024 in den IAFP 2026 – 2029 eingeflossen, welcher zum Zeitpunkt der Redaktion der vorliegenden Botschaft von uns jedoch noch nicht beschlossen war.

#### **5. Auswirkungen**

Die Kürzung des Staatsbeitrags um 2 Mio. Franken oder 9.4 Prozent auf 19.2 Mio. Franken wurde pro Gemeinde im Vergleich zum aktuell geltenden Finanz- und Lastenausgleich 2025 und der Beibehaltung der Verteilung zwischen dem Indikator «Vollzeitäquivalent nach Wirtschaftszweigen» und «Anzahl Steuerpflichtige JP» modelliert (vgl. Anhang): Bei den 57 beitragsberechtigten Gemeinden weisen 29 Gemeinden eine Schlechterstellung von bis 0.3 Steuerfusspunkten aus, 27 Gemeinden eine von 0.3–0.5 Steuerfusspunkt und nur gerade eine Gemeinde liegt leicht darüber. 50 Gemeinden sind an diesem Lastenausgleich nicht beitragsberechtigt.

#### **6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage**

§ 40 Absatz 1 Buchstaben c und d FILAG EG

Die bisherige Bestimmung unter § 40 Absatz 1 Buchstabe c FILAG EG ist neu auf zwei Bestimmungen aufzuteilen: Unter Buchstabe c wird verankert, dass der gegenwärtige Staatsbeitrag von 21.2 Mio. Franken nur noch bis zum sechsten Vollzugsjahr, also dem Jahr 2025, zur Anwendung kommt. Unter Buchstabe d wird neu geregelt, dass die Kürzung des Staatsbeitrags auf 19.2 Mio. Franken für die Jahre 2026 und 2027 gilt.

## **7. Rechtliches**

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Solothurn [KV; BGS 111.1]).

## **8. Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates

Sandra Kolly  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber

## **Verteiler KRB**

Volkswirtschaftsdepartement  
Amt für Gemeinden (5; gro, ste, bae, aes)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)  
Amtsblatt (Referendum)  
GS, BGS  
Parlamentsdienste