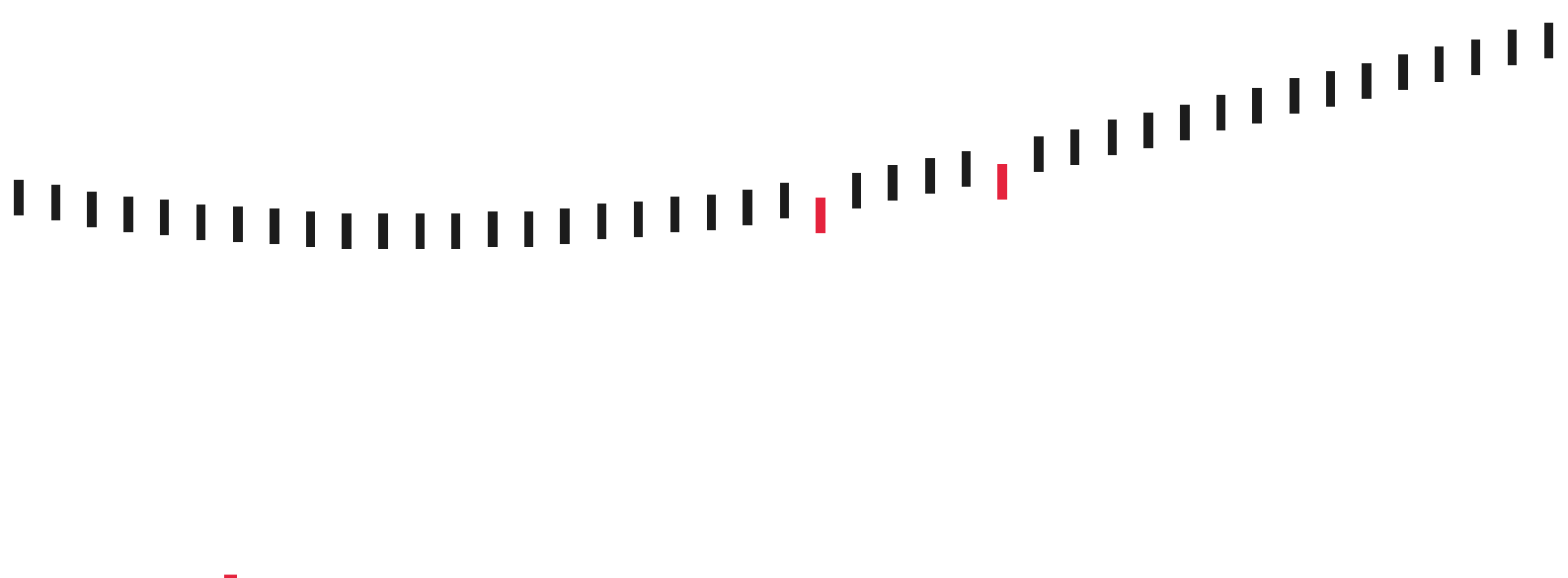


Bericht

# Finanzausgleich im Kanton Thurgau

Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich  
der Politischen Gemeinden

Basel | 29.06.2023





# Impressum

## **Finanzausgleich im Kanton Thurgau**

Bericht

29.06.2023

**Auftraggeber:** Finanzverwaltung des Kantons Thurgau

**Autor/in:** Miriam Frey, Michael Lobsiger

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

miriam.frey@bss-basel.ch

[www.bss-basel.ch](http://www.bss-basel.ch)

© 2023 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Ziel der Studie</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Der Lastenausgleich</b> .....	<b>5</b>
2.1 Struktureller Lastenausgleich .....	5
2.2 Besondere Belastungsfaktoren .....	6
2.3 Lastenausgleich für Sozialhilfekosten.....	6
2.4 Zentrumsgemeinden im Ressourcenausgleich.....	7
2.5 Überblick .....	7
2.6 Entwicklung .....	9
<b>3. Beurteilung der Konzeption</b> .....	<b>10</b>
3.1 Keine Zweckbindung .....	10
3.2 Trennung Ressourcen und Lasten .....	10
3.3 Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen .....	14
3.4 Fusionsneutralität .....	17
3.5 Transparenz und Steuerbarkeit .....	17
3.6 Überblick Kriterien .....	18
3.7 Einschub: IPV.....	19
<b>4. Beurteilung der Wirkung</b> .....	<b>21</b>
4.1 Lasten.....	21
4.2 Steuerbelastung .....	29
4.3 Finanzielle Lage .....	34
<b>5. Synthese</b> .....	<b>38</b>
5.1 Gesamtfazit .....	38
5.2 Handlungsempfehlungen.....	38
<b>A. Anhang</b> .....	<b>39</b>

# Tabellen

Tabelle 1	Interkantonaler Vergleich, Übersicht Zentrumslastenabgeltung.....	12
Tabelle 2	Interkantonaler Vergleich, soziodemografischer Lastenausgleich .....	14
Tabelle 3	Interkantonaler Vergleich, Steuerfussbindung.....	16
Tabelle 4	Bewertung Finanzausgleichssystem .....	18
Tabelle 5	Lineare Regression (OLS), Durchschnitt 2019-2021.....	26
Tabelle 6	Dotation.....	29
Tabelle 7	Lineare Regression (OLS), Durchschnitt 2019-2021, Koeffizienten.....	39
Tabelle 8	Variablen Regressionsanalysen .....	39

# Abbildungen

Abbildung 1	Lastenausgleich, Jahr 2022 .....	8
Abbildung 2	Ausgleichsvolumen Lastenausgleich, Jahr 2022 .....	9
Abbildung 3	Zusammenhang IPV und Sozialhilfekosten, Jahr 2021 .....	20
Abbildung 4	Nettoaufwand pro Kopf, 2010-2021 .....	22
Abbildung 5	Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, Durchschnitt 2019-2021 .....	23
Abbildung 6	Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, 2019-2021 .....	23
Abbildung 7	Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, Durchschnitt 2019-2021, Zentren .....	24
Abbildung 8	Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Jahr 2022 .....	30
Abbildung 9	Steuerfüsse Gemeinden .....	31
Abbildung 10	Steuerfüsse Gemeinden, nach Grösse .....	32
Abbildung 11	Steuerfüsse Gemeinden, nach Steuerkraft .....	33
Abbildung 12	Steuerfüsse Gemeinden, nach Zentrumsfunktion .....	34
Abbildung 13	Steuerkraft pro Einwohner/in der Gemeinden .....	35
Abbildung 14	Steuerkraft pro Einwohner/in der Gemeinden, nach Zentrumsfunktion .....	35
Abbildung 15	Nettoschuld pro Kopf, nach Steuerkraft .....	36
Abbildung 16	Nettoschuld pro Kopf, nach Zentrumsfunktion .....	37
Abbildung 17	Variablen Regressionsanalysen nach Zentrumsfunktion .....	40

# Zusammenfassung

## Ziel und Methodik

Die Finanzverwaltung des Kantons Thurgau hat die Firma BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Analyse zu Ausgestaltung und Wirkung des innerkantonalen Lastenausgleichs beauftragt. Methodisch wurden deskriptive Datenauswertungen und statistische Analysen durchgeführt. Weiter wurde die ökonomische Theorie des Finanzausgleichs berücksichtigt.

## Lastenausgleich

Der Lastenausgleich im Kanton Thurgau beinhaltet insgesamt 4 Elemente:

- Struktureller Lastenausgleich: Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte weniger als 50% des Durchschnitts beträgt. Der Beitrag wird nach Steuerfuss der Gemeinde gewichtet. Die Beiträge werden vom Kanton finanziert. Im Jahr 2022 wurden 2.63 Mio. CHF gewährt.
- Beiträge für besondere Belastungen: Weiter sind Beiträge bei besonderen Belastungsfaktoren möglich (z.B. hohe Aufwände für Gewässer, Strassen, Naturereignisse). Aktuell werden Beiträge für Lasten im Bereich individuelle Prämienverbilligung IPV gewährt. Die Beiträge werden vom Kanton finanziert. Im Jahr 2022 wurden Beiträge von 1.38 Mio. CHF ausgeschüttet.
- Lastenausgleich für Sozialhilfekosten: Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben Gemeinden, deren Sozialhilfekosten pro Kopf über 120% des Durchschnitts liegen. Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Im Jahr 2022 wurden insgesamt 6.21 Mio. CHF ausbezahlt.
- Zentrumsgemeinden im Ressourcenausgleich: Ergänzend berücksichtigt der Ressourcenausgleich Lasten von Zentrumsgemeinden. So wird die für die Berechnung der Zahlungen relevante Steuerkraft bei den kantonalen und regionalen Zentren reduziert. Dadurch wurden im Jahr 2022 von den Gebergemeinden um 1.94 Mio. CHF geringere Ausgleichszahlungen geleistet resp. um 6.74 Mio. CHF höhere Finanzausgleichsbeiträge gewährt als ohne diesen Abzug.

Von den 80 Gemeinden im Kanton Thurgau profitieren insgesamt 30 Gemeinden von einem oder mehreren Lastenausgleichsinstrumenten.

## Beurteilung der Konzeption

Das Finanzausgleichssystem im Kanton Thurgau erfüllt viele Kriterien der ökonomischen Theorie. Die grössten Stärken sind aus unserer Sicht:

- Der Finanzausgleich ist transparent, steuerbar und nachvollziehbar.
- Er ist fusionsneutral ausgestaltet.
- Er weist keine Zweckbindung auf.
- Er nimmt grundsätzlich eine Trennung von Ressourcen und Lasten vor.
- Er deckt die relevanten Lastenbereiche ab und berücksichtigt Sonderlasten.

Allerdings gibt es auch Aspekte, die optimiert werden könnten:

- Der Abzug für Zentrumsgemeinden im Ressourcenausgleich beinhaltet eine Vermischung von Ressourcen und Lasten. Dies ist aus konzeptioneller Sicht problematisch. Denn Lastenausgleichsinstrumente sollen Sonderlasten ausgleichen. Es handelt sich hierbei um die «Aufwandsseite». Diese Lasten treten unabhängig von den Ressourcen («Einnahmen») einer Gemeinde auf. Im Kanton Thurgau ergeben sich in der praktischen Umsetzung zudem folgende Schwierigkeiten: 1. Da der Ressourcenausgleich eine neutrale Zone aufweist, erhalten Zentrumsgemeinden in der neutralen Zone keine Abgeltung ihrer Zentrumslasten. 2. Der Ressourcenausgleich gewährt Gemeinden bis zur Mindestausstattung Beiträge von 100% ihres Ressourcennachteils. Eine sehr ressourcenschwache Gemeinde profitiert somit vollständig vom Abzug. Eine ressourcenstarke Gemeinde gibt hingegen max. 30% ihrer überdurchschnittlichen Ressourcen ab. Sie profitiert nur teilweise. 3. Die Progression führt dazu, dass bei sehr ressourcenstarken Gemeinden höhere Zentrumslasten in Abzug gebracht werden als bei Gemeinden mit nur leicht überdurchschnittlicher Ressourcenstärke.
- Die Ausgleichszahlungen sollten durch politische Entscheide der Gemeinden nicht beeinflusst werden. Ansonsten können Fehlanreize entstehen. Im Kanton Thurgau ist dies nicht vollständig erfüllt. Der Lastenausgleich Sozialhilfekosten orientiert sich an den effektiven Aufwänden einer Gemeinde. So erhalten Gemeinden mit Sozialhilfekosten deutlich über dem Durchschnitt einen Ausgleich. Dies kann dazu führen, dass die Gemeinden zu wenig Anreize haben, die Sozialhilfe so effizient wie möglich zu gestalten. Entsprechend wäre es aus konzeptioneller Sicht besser, den Ausgleich basierend auf Indikatoren festzulegen. Ein Spezialfall der Nicht-Beeinflussbarkeit stellt die Steuerfussbindung dar. Im Kanton Thurgau erhalten Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss geringe Ausgleichszahlungen im strukturellen Lastenausgleich. Aus theoretischer Sicht sollte der Steuerfuss die Ausgleichszahlungen nicht beeinflussen. Denn dadurch können Fehlanreize entstehen. So kann es für eine Gemeinde z.B. Sinn machen, den Steuerfuss nicht zu senken (da dadurch geringere Ausgleichszahlungen resultieren). Oder anders ausgedrückt: Besonders effiziente Gemeinden werden «bestraft».

## Beurteilung der Wirkung

Gemessen an den Zielsetzungen kann das System wie folgt beurteilt werden:

### a) Reduktion der Unterschiede in der Belastung

Die Ausgleichsgefässe im Kanton Thurgau decken die relevanten Aufwandsunterschiede ab. So werden Mehraufwände aufgrund der Siedlungsstruktur (struktureller Lastenausgleich) und der Bevölkerungszusammensetzung (Lastenausgleich Sozialhilfe, Beiträge IPV) berücksichtigt. Auch der besonderen Situation von Gemeinden mit Zentrumsfunktion wird Rechnung getragen (Abzug im Ressourcenausgleich). Allerdings zeigen sich nur bei den kantonalen Zentren Sonderlasten in verschiedenen Bereichen sowie im Gesamtaufwand. Bei den regionalen Zentren treten demgegenüber nur im Bereich Kultur substanzielle Mehraufwände auf. Gerade in diesem Bereich ist davon auszugehen, dass es sich weniger um Zentrumslasten im Sinne von Sonderlasten handelt, sondern um Zentrumsleistungen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Von Sonderlasten spricht man bei überdurchschnittlichen pro-Kopf-Aufwänden zur Bereitstellung des Grundbedarfs für die Bevölkerung (z.B. im Bereich soziale Sicherheit, Verkehr, Infrastruktur). Bei Zentrumsleistungen geht es um Leistungen, welche auch für ausserkommunale Nutzer/innen erbracht werden, von diesen aber nicht vollständig abgegolten werden (z.B. Theater, Sport).

In Bezug auf die Relevanz der einzelnen Bereiche zeigen die statistischen Analysen ein hohes Gewicht der Lastenbereiche Soziales und Zentrum. Das Element der Weite weist einen vergleichsweise geringen Wert auf.

**b) Ausgewogene Steuerbelastung**

Im interkantonalen Vergleich ist die Varianz der Gesamtsteuerfüsse im Kanton Thurgau im (oberen) Mittelfeld. Der Gemeindesteuerfuss natürlicher Personen liegt im Median bei 52 und die Spannweite bei 225%. In den letzten Jahren sind die Steuerfüsse tendenziell gesunken. Nach Gemeindetyp zeigen sich bei regionalen und v.a. kantonalen Zentren höhere Steuerfüsse. Hohe Steuerfüsse können durch höhere Aufwände resp. Lasten resultieren oder durch geringere Ressourcen (ein tieferes Steuerpotenzial erfordert eine höhere Abschöpfung, um dieselben Mittel zu erhalten). Bei den kantonalen Zentren scheint insb. die Aufwandsseite für die höheren Steuerfüsse verantwortlich zu sein, bei den regionalen Zentren hingegen die Ressourcenseite. So weisen die regionalen Zentren durchschnittlich eine deutlich tiefere Steuerkraft auf als andere Gemeinden.

**c) Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden**

Die Steuerkraft ist in den letzten Jahren gestiegen. Nach Gemeindetyp differenziert sieht man bei den kantonalen und regionalen Zentren eine etwas weniger gute Entwicklung als bei den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion. In Bezug auf die Verschuldung zeigt sich bei den meisten Gemeinden eine gute bis sehr gute finanzielle Situation.

## **Handlungsempfehlungen**

Wir empfehlen folgende Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen:

- **Zentrumslastenausgleich:** Wir empfehlen, für den Zentrumslastenausgleich ein separates Ausgleichsinstrument im Lastenausgleich einzuführen. Dadurch wird der Ausgleich transparenter und besser steuerbar. Weiter würden wir empfehlen, die Zentrumslastenabgeltung für kantonale Zentren zu erhöhen und bei den regionalen Zentren andere Gefässe zu diskutieren. So wäre aus unserer Sicht insb. zu prüfen, ob die Zentrumslastenabgeltung durch Leistungsvereinbarungen mit angrenzenden Gemeinden zur Abgeltung von Spillovers im Bereich Kultur und Freizeit ersetzt werden könnte. Zudem würden die (oftmals ressourcenschwächeren) regionalen Zentren von einer Erhöhung des Ressourcenausgleichs profitieren.
- Beim strukturellen Lastenausgleich wird eine Steuerfussbindung angewandt. Aus konzeptioneller Sicht ist dies problematisch. Wir empfehlen auf die Steuerfussbindung zu verzichten.
- Im Lastenausgleich Bereich Sozialhilfe wird aktuell auf den Aufwand abgestützt. Wir schlagen vor, anstelle des Aufwands den Indikator Sozialhilfequote zu verwenden.



# 1. Ziel der Studie

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Thurgau ist seit rund 20 Jahren in Kraft und wurde in dieser Zeit mehrfach revidiert. Die Wirkung des Finanzausgleichssystems wird regelmässig in sog. Wirkungsberichten analysiert. Der aktuelle Bericht zeigt Optimierungspotenzial auf und zudem wird der Lastenausgleich politisch kontrovers diskutiert. Vor diesem Hintergrund soll der Lastenausgleich extern beurteilt werden:

1. Analyse: Wie ist der Lastenausgleich in Bezug auf Ausgestaltung und Wirkung zu beurteilen?
2. Empfehlungen: Welche konkreten Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse?

Die Analyse fokussiert auf den Lastenausgleich (und nicht den Ressourcenausgleich) und beinhaltet nur den Finanzausgleich der politischen Gemeinden (nicht Schulgemeinden).

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Zunächst beschreibt Kapitel 2 den Lastenausgleich im Kanton Thurgau kurz, bevor dieser in Kapitel 3 in Bezug auf seine Konzeption und in Kapitel 4 im Hinblick auf seine Wirkung beurteilt wird. Der Bericht schliesst mit einer Synthese und daraus abgeleiteten Empfehlungen (Kapitel 5).

Methodisch wurden zur Beantwortung der Fragestellungen deskriptive Datenauswertungen und statistische Analysen durchgeführt. Weiter wurde die ökonomische Theorie des Finanzausgleichs berücksichtigt. Die Datenauswertungen beziehen sich dabei auf die aktuelle Situation und die zeitliche Entwicklung. Punktuell werden die Ergebnisse mittels eines Vergleichs zu anderen Kantonen eingeordnet. Die Bewertung der Wirkung basiert auf den Zielsetzungen des Finanzausgleichs.

Einschub: Ergebnisse des Wirkungsberichts

Im Wirkungsbericht werden 4 Optimierungsmöglichkeiten genannt:

1. Prüfung der Abschöpfungsparameter, ggf. Erhöhung der Abschöpfung
2. Erhöhung der Mindestausstattung
3. Erhöhung Zentrumslastenausgleich für die kantonalen und regionalen Zentren
4. Prüfung einer Integration der IPV-Kosten in die Systematik des Finanzausgleichs

Während die ersten beiden Handlungsfelder den Ressourcenausgleich betreffen, beziehen sich die weiteren Optimierungsvorschläge auf den Lastenausgleich. Diese werden in der vorliegenden Analyse vertieft diskutiert resp. geprüft.

Quelle: Kanton Thurgau: Finanzausgleich politische Gemeinden: Wirkungsbericht 2016 – 2021

## 2. Der Lastenausgleich

### 2.1 Struktureller Lastenausgleich

Anspruch auf Ausgleichszahlungen des strukturellen Lastenausgleichs haben Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte weniger als 50% des Durchschnitts beträgt. Diese Gemeinden erhalten einen Beitrag pro Einwohner/in. Dieser ist abgestuft und liegt zwischen 23 CHF pro Einwohner/in (Index 1) bei knapp unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte bis 253 CHF pro Einwohner/in (Index 11) für Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte deutlich unter dem Durchschnitt liegt (vgl. Finanzausgleichsverordnung FAV).

Der Beitrag wird weiter nach Steuerfuss der Gemeinde gewichtet. Beitragsberechtigt sind nur Gemeinden mit einem Steuerfuss über 50.5. Gemeinden mit einem Steuerfuss über 59.5 erhalten dabei den vollen Beitrag, für Gemeinden darunter wird der Beitrag gekürzt (für ein Beispiel vgl. nachfolgenden Einschub).

Die Beiträge werden vom Kanton finanziert. Im Jahr 2022 wurden 2.63 Mio. CHF gewährt. Gemessen an der Bevölkerungsdichte wären 27 Gemeinden anspruchsberechtigt gewesen. Beiträge erhielten aufgrund der Restriktion bezüglich des Steuerfusses demgegenüber nur 19 Gemeinden. In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich eine Abnahme der Zahlungen in den letzten Jahren.

Beispiel zur Illustration (fiktiv)

Ausgangslage: 4 Gemeinden

- Gemeinde A: 5 ha, 20 Einwohner (Bevölkerungsdichte: 4)
- Gemeinde B: 30 ha, 10 Einwohner (Bevölkerungsdichte: 0.33)
- Gemeinde C: 40 ha, 10 Einwohner (Bevölkerungsdichte: 0.25)
- Gemeinde D: 5 ha, 40 Einwohner (Bevölkerungsdichte: 8)
- Durchschnittliche Bevölkerungsdichte: 1

Lastenausgleich:

Berechnung grundsätzliche Anspruch:

- Gemeinde B und Gemeinde C sind grundsätzlich anspruchsberechtigt
- Gemeinde B: 138 CHF pro Einwohner (Index 6 gem. FAV) \* 10 Einwohner = 1380 CHF
- Gemeinde C: 207 CHF pro Einwohner (Index 9 gem. FAV) \* 10 Einwohner = 2070 CHF

Steuerfussgewichtung:

- Gemeinde B weist einen Steuerfuss von 50 auf → kein Beitrag
- Gemeinde C weist einen Steuerfuss von 60 auf → voller Beitrag (2070 CHF)

## 2.2 Besondere Belastungsfaktoren

Als Teil des strukturellen Lastenausgleichs sind Beiträge bei besonderen Belastungsfaktoren möglich. Im Gesetz erwähnt sind z.B. hohe Aufwände für Gewässer, Strassen, Naturereignisse. Die entsprechenden Beiträge sind auf Gesuch hin möglich und werden nur an Gemeinden mit einem überdurchschnittlichem Steuerfuss gewährt. Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton.

In den Jahren 2020 bis 2022 wurden ausserordentliche Finanzausgleichbeiträge für den Bereich individuelle Prämienverbilligung (IPV) ausgerichtet. Im Jahr 2022 wurden Beiträge von 1.38 Mio. CHF ausgeschüttet (an 3 Gemeinden: Arbon, Amriswil, Romanshorn). Die Ausgleichszahlungen variieren, zeigen jedoch keine systematische Entwicklung einer Zunahme resp. Abnahme.

## 2.3 Lastenausgleich für Sozialhilfekosten

Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben Gemeinden, deren Sozialhilfekosten pro Einwohner/in über 120% des Durchschnitts liegen. Die Gemeinden erhalten einen Beitrag pro Einwohner/in. Dieser ist abgestuft und progressiv ausgestaltet (zwischen 8 CHF pro Einwohner/in bis 367 CHF pro Einwohner/in, vgl. Index der Finanzausgleichsverordnung). Die Abgeltung ist auf die Hälfte der Sozialhilfekosten einer Gemeinde begrenzt (für ein Beispiel vgl. nachfolgenden Einschub).

Der Lastenausgleich wird vertikal finanziert (durch den Kanton). Im Jahr 2022 wurden insgesamt 6.21 Mio. CHF an 7 Gemeinden ausbezahlt.

Das Ausgleichsvolumen des Lastenausgleichs für Sozialhilfekosten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Beispiel zur Illustration (fiktiv)

Ausgangslage: 3 Gemeinden

- Gemeinde A: Sozialhilfekosten von 20 CHF / Einwohner, 10 Einwohner
- Gemeinde B: Sozialhilfekosten von 15 CHF / Einwohner, 10 Einwohner
- Gemeinde C: Sozialhilfekosten von 5 CHF / Einwohner, 20 Einwohner
- Durchschnittliche Sozialhilfekosten: 10 CHF / Einwohner

Lastenausgleich:

- Gemeinde A und Gemeinde B sind anspruchsberechtigt.
- Gemeinde A: 200% über dem Durchschnitt (Index 9, 78 CHF pro Einwohner), Beitrag: 780 CHF
- Gemeinde B: 150% über dem Durchschnitt (Index 4, 32 CHF pro Einwohner), Beitrag: 320 CHF

## 2.4 Zentrumsgemeinden im Ressourcenausgleich

Ergänzend zu den Instrumenten des Lastenausgleichs berücksichtigt der Ressourcenausgleich Lasten von Zentrumsgemeinden. So wird die für die Berechnung der Ausgleichszahlungen relevante Steuerkraft bei den kantonalen und regionalen Zentren reduziert (ihre Steuerkraft sinkt, wodurch Gebergemeinden tiefere Ausgleichszahlungen leisten müssen resp. Empfängergemeinden höhere Beiträge erhalten).

Der Abzug beträgt für die 6 kantonalen Zentren 12% der durchschnittlichen Steuerkraft (Jahr 2022: 263 CHF pro Einwohner/in) und für die 6 regionalen Zentren 6% der durchschnittlichen Steuerkraft (Jahr 2022: 131 CHF pro Einwohner/in).

Im Ergebnis wurden dadurch im Jahr 2022 von den Gebergemeinden um 1.94 Mio. CHF geringere Ausgleichszahlungen geleistet (4 Gemeinden) resp. um 6.74 Mio. CHF höhere Finanzausgleichsbeiträge gewährt (5 Gemeinden) als ohne diesen Abzug.

### Einschub: Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse. Da für Zentrumsgemeinden allerdings über den Ressourcenausgleich ein Lastenausgleichsinstrument geschaffen wurde, wird die Funktionsweise des Ressourcenausgleichs nachfolgend kurz erläutert:

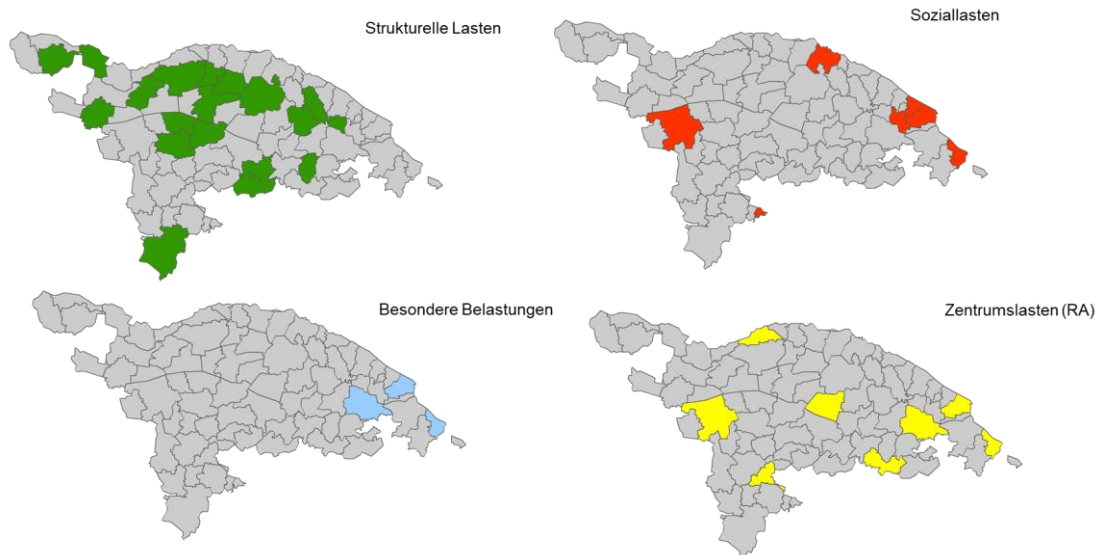
- Mindestausstattung: Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 82% werden auf diesen Wert angehoben. Die Steuerkraft bezeichnet den Staatssteuerertrag pro Einwohner/in.
- Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der finanzstarken Gemeinden und des Kantons.
- Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft leisten Beiträge in der Höhe von 12% bis 30% ihres Ressourcenvorteils. Der Beitragssatz ist dabei progressiv, d.h. sehr finanzstarke Gemeinden geben einen höheren Anteil ihres Ressourcenvorteils ab als nur leicht finanzstarke Gemeinden.
- Bei Gemeinden mit Zentrumsfunktion erfolgt ein Abzug der berücksichtigten Steuerkraft. Dadurch wird die Steuerkraft reduziert, wodurch die Abgaben sinken (Gebergemeinden) resp. die Beiträge erhöht werden (Empfängergemeinden). Die Erhöhung der Mindestausstattung ist dabei auf 170 CHF pro Einwohner/in begrenzt. Anmerkung: Bei den Gebergemeinden wird der Beitragssatz basierend auf ihrem ursprünglichen Steuerkraft (ohne Abzug) festgelegt.

## 2.5 Überblick

Der Lastenausgleich im Kanton Thurgau beinhaltet insgesamt 4 Elemente (vgl. Abbildung 1). Gemessen an der Anzahl Gemeinden ist der strukturelle Lastenausgleich das relevanteste Gefäss: 19 Gemeinden erhalten Beiträge. Das Instrument ist dabei komplementär zu den anderen: Keine der 19 Gemeinden erhält Beiträge aus einem anderen Lastenausgleichsgefäss. Dies im Gegensatz zum Lastenausgleich Sozialhilfekosten. Von den 7 Gemeinden, die Beiträge erhalten, profitieren mehrere Gemeinden vom Abzug der Zentrumslasten im Ressourcenausgleich sowie von den Beiträgen

für besondere Belastungen. Von den 80 Gemeinden im Kanton Thurgau profitieren insgesamt 30 Gemeinden von einem oder mehreren Lastenausgleichsinstrumenten.

**Abbildung 1 Lastenausgleich, Jahr 2022**

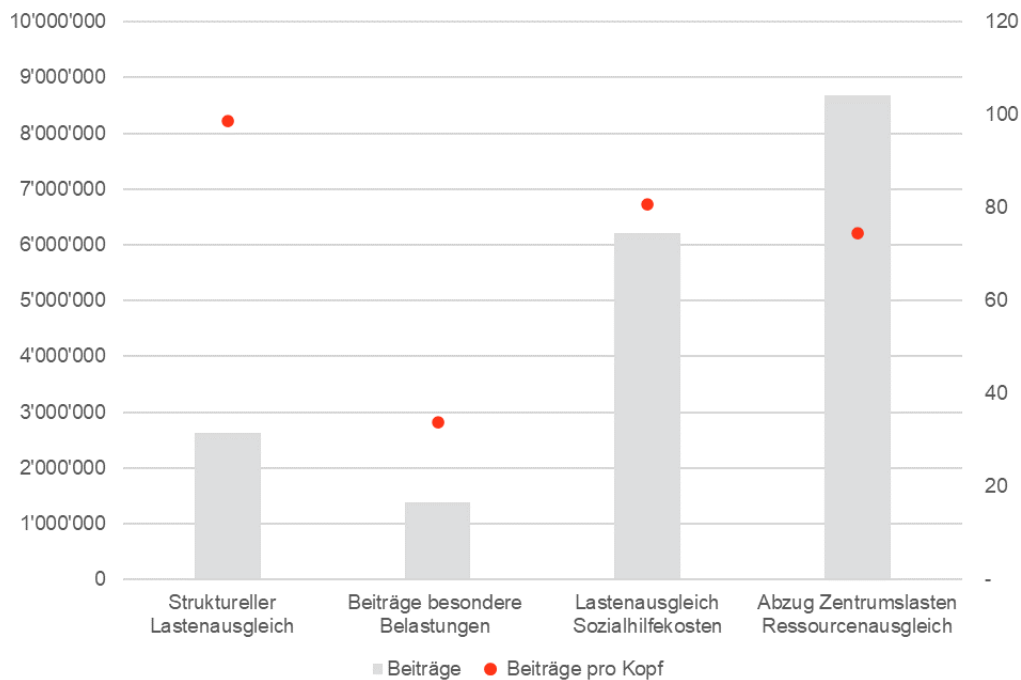


Quelle: Finanzverwaltung Kanton Thurgau. RA: Ressourcenausgleich.

In Bezug auf das Ausgleichsvolumen ist die Zentrumslastenabteilung finanziell am bedeutendsten (vgl. Abbildung 2). Danach folgen der Lastenausgleich Sozialhilfekosten und der strukturelle Lastenausgleich. Das geringste Ausgleichsvolumen weisen die Beiträge für besondere Belastungen auf. Bezogen auf die Beiträge pro Kopf, ändert sich das Bild: Der strukturelle Lastenausgleich ist am bedeutendsten (99 CHF pro Kopf im Durchschnitt)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ausgleichsvolumen / Einwohnerzahl der Gemeinden, die Beiträge erhalten

**Abbildung 2 Ausgleichsvolumen Lastenausgleich, Jahr 2022**



Quelle: Finanzverwaltung Kanton Thurgau. Linke Skala: Ausgleichsvolumen CHF, rechte Skala: Ausgleichsvolumen pro Einwohner/in (Ausgleichsvolumen / Einwohnerzahl der Gemeinden, die Beiträge erhalten)

## 2.6 Entwicklung

Im Kanton Thurgau trat im Jahr 2003 ein neues Finanzausgleichssystem in Kraft, das sich an den Arbeiten zur NFA auf Ebene Bund orientierte. Insbesondere wurde die Grundstruktur der separaten Berücksichtigung von Ressourcen und Lasten eingeführt.

In den nächsten Jahren wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, die Steuerungsgrößen (Abschöpfung, Mindestausstattung, Dotation Lastenausgleich), Finanzierung (Progression, Zielgrösse der kantonalen Finanzierung) und einzelne Instrumente (Verzichtsausgleichs in Bezug auf das Siedlungsgebiet) beinhalteten.

Die letzten Anpassungen resultieren aus dem Jahr 2018 und dem Jahr 2019:

- Erhöhung der Abschöpfung der Gebergemeinden
- Aufhebung des Instruments Verzichtsausgleich bezüglich Siedlungsgebiet
- Lastenausgleich Sozialhilfe: Erhöhung Beiträge, Einführung Progression
- Ausweitung Zentrumslastenausgleich auf die regionalen Zentren
- Häufigkeit Wirkungsbericht (neu 4-6 Jahre anstelle 4 Jahre)

## 3. Beurteilung der Konzeption

Zur Beurteilung der Konzipierung wird geprüft, ob die Anforderungen an ein modernes Finanzausgleichssystem gemäss ökonomischer Theorie erfüllt sind. Dabei werden jeweils nur Aspekte des Lastenausgleichs berücksichtigt. Zudem fokussieren wir auf diejenigen Kriterien, welche einen Bezug zum Lastenausgleich haben (es gibt weitere Kriterien, welche den Ressourcenausgleich betreffen).

### 3.1 Keine Zweckbindung

Die Gemeinden sollten frei in der Verwendung der Beiträge aus dem Finanzausgleich sein und ihre Ausgaben erhöhen, die Steuern senken oder ihre Schulden abbauen können. Dadurch steigen Handlungsspielraum und Autonomie der Gemeinden und die Ressourcenallokation wird optimiert.

Im Kanton Thurgau sind die Zahlungen aus dem Finanzausgleich nicht zweckgebunden. Das Kriterium der ökonomischen Theorie ist damit im Kanton Thurgau erfüllt.

### 3.2 Trennung Ressourcen und Lasten

Die Tinbergen-Regel beinhaltet den Grundsatz 1 Ziel = 1 Instrument. Auf den Finanzausgleich angewandt, bedeutet dies, dass der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich nicht miteinander vermischt werden sollen. Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) stellte dies ein zentrales Kriterium dar.

Der Kanton Thurgau hat mit Einführung des neuen Finanzausgleichssystems im Jahr 2003 diese Grundstruktur grundsätzlich implementiert. Die Trennung zwischen Ressourcen und Lasten ist allerdings im Kanton Thurgau nicht ganz vollständig. Denn im Ressourcenausgleich werden die Lasten von Gemeinden mit Zentrumsfunktion berücksichtigt.

Die Vermischung von Ressourcen und Lasten ist aus konzeptioneller Sicht problematisch: Denn Lastenausgleichsinstrumente sollen Sonderlasten aufgrund von strukturellen Gegebenheiten ausgleichen. Als Sonderlasten werden überdurchschnittliche pro Kopf-Aufwendungen im Grundbedarf bezeichnet. Es handelt sich hierbei um die «Aufwandsseite» (im Unterschied zum Ressourcenausgleich, der die «Einnahmenseite» berücksichtigt). Diese Lasten («Aufwand») treten unabhängig von den Ressourcen («Einnahmen») einer Gemeinde auf.

Werden Ressourcen und Lasten im selben Instrument ausgeglichen, sind Steuerbarkeit und Transparenz eingeschränkt. Zudem kann es Zielkonflikte geben. Diese Problematik zeigt sich im Kanton Thurgau in folgenden Aspekten:

## 1. Neutrale Zone

Da der Ressourcenausgleich eine sog. neutrale Zone aufweist (d.h. es gibt Gemeinden, die weder Abgaben zahlen noch Beiträge erhalten), erhalten Zentrums Gemeinden in der neutralen Zone keine Abgeltung ihrer Zentrumslasten. Dies im Unterschied zu den ressourcenschwächeren Gemeinden (ihre Beiträge werden erhöht) und den ressourcenstarken Gemeinden (ihre Abgaben werden gesenkt). Dieser Fall ist dabei nicht nur theoretisch: Von den 12 Gemeinden mit Zentrumsfunktion profitieren nur 9 Gemeinden von der Regelung. Die übrigen 3 Zentren erhalten keine Abgeltung ihrer Zentrumsfunktion.

## 2. Grenzabschöpfung unter 100%

Der Ressourcenausgleich gewährt ressourcenschwachen Gemeinden eine Mindestausstattung, d.h. sie erhalten bis zu dieser Grenze Beiträge von 100% ihres Ressourcennachteils. Eine sehr ressourcenschwache Gemeinde profitiert somit vollständig vom Abzug: Die Steuerkraft wird um bspw. 131 CHF reduziert und sie erhält somit um 131 CHF höhere Beiträge pro Einwohner/in im Vergleich zu einer Gemeinde ohne Zentrumsfunktion (Annahme: regionales Zentrum). Für eine ressourcenstarke Gemeinde hingegen wird die Steuerkraft zwar auch um 131 CHF reduziert, die Gemeinde gibt jedoch max. 30% ihrer überdurchschnittlichen Ressourcen ab. Sie profitiert nur teilweise. Durch den Abzug sinken ihre Abgaben bspw. um max. 39 CHF pro Einwohner/in (30% von 131 CHF) (Annahme: regionales Zentrum).

## 3. Progression

Die Progression führt dazu, dass bei sehr ressourcenstarken Gemeinden höhere Zentrumslasten in Abzug gebracht werden als bei leicht ressourcenstarken Gemeinden. Beispiel:

- 2 kantonale Zentren, 10'000 Einwohner/innen
- Die beiden Gemeinden unterscheiden sich nur durch ihre Ressourcenstärke.
- Durchschnittliche Steuerkraft: 1000 CHF
- Gemeinde A:
  - Steuerkraft von 1263 CHF
  - Abschöpfung von 15%
  - Abschöpfung ohne Zentrumsfunktion:  $263 \text{ CHF}^3 * 15\% * 10'000 \text{ Einwohner} = 394'500 \text{ CHF}$
  - Abschöpfung mit Zentrumsfunktion: 0 CHF
  - Berücksichtigte Zentrumslasten =  $394'500 \text{ CHF} - 0 \text{ CHF} = 394'500 \text{ CHF}$
- Gemeinde B:
  - Steuerkraft von 1526 CHF
  - Abschöpfung von 18.5%
  - Abschöpfung ohne Zentrumsfunktion:  $526 \text{ CHF} * 18.5\% * 10'000 \text{ Einwohner} = 973'100 \text{ CHF}$
  - Abschöpfung mit Zentrumsfunktion:  $263 \text{ CHF}^4 * 18.5\% * 10'000 \text{ Einwohner} = 486'550 \text{ CHF}$
  - Berücksichtigte Zentrumslasten =  $973'100 - 486'550 \text{ CHF} = 486'550 \text{ CHF}$

---

<sup>3</sup>  $1263 \text{ CHF} - 1000 \text{ CHF} = 263 \text{ CHF}$

<sup>4</sup>  $1526 \text{ CHF} - 263 \text{ CHF} - 1000 \text{ CHF} = 263 \text{ CHF}$



Die Progression im Ressourcenausgleich ist somit grundsätzlich sinnvoll, für die Zentrumslasten lässt sie sich jedoch weniger gut rechtfertigen.

Insgesamt lässt sich somit sagen, dass vom Abzug sehr ressourcenschwache Gemeinden in vollem Ausmass profitieren, ressourcenstarke Gemeinden teilweise (mit steigender Ressourcenstärke mehr) und «mittlere» Gemeinden mit leicht unterdurchschnittlicher Ressourcenstärke gar nicht.

### *Interkantonaler Vergleich*

Die meisten Kantone, welche Zentrumslasten abgelteten, verwenden dafür ein eigenes Lastenausgleichsgefäss. Nachfolgend ist ein interkantonaler Überblick zur Abgeltung der Zentrumslasten dargestellt.

**Tabelle 1 Interkantonaler Vergleich, Übersicht Zentrumslastenabgeltung**

	<b>Abgeltung</b>	<b>Form</b>	<b>Bereiche</b>	<b>Zentren</b>
AG	nein			
AR	nein			
AI	nein			
BL	nein			
BS	ja	Beiträge Gemeinden: 3% Einkommenssteuerpotenzial	ungedeckte zentralörtliche Leistungen im Bereich Kultur und Sport	Basel
BE	ja	1. Abzug im Ressourcenausgleich 2. Pauschale (vertikal finanziert)	privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur	1. Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal 2. Bern, Biel, Thun
FR	nein			
GE	ja	Beiträge Gemeinden: 0.75 Steuerprozent	Nicht definiert	Genf
GL	nein			
GR	nein			
JU	ja	Beiträge der umliegenden Gemeinden (abhängig von Entfernung zum Zentrum)	Nicht definiert	Delémont, Porrentruy
LU	nein			
NE	ja	Pauschale Abgeltung (vertikal finanziert)	Kultur / Sport	Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle
NW	nein			
OW	nein			
SH	ja	Teil der Lastenbilanz (für die Zentrumslasten wird eine Pauschale berücksichtigt, wenn die Lasten insgesamt überdurchschnittlich sind, werden Beiträge gewährt, ansonsten Abgaben bezahlt)	Nicht definiert	Schaffhausen, Neuhausen am Rheinflall

SZ	nein			
SO	ja	Pauschale Abgeltung (vertikal finanziert)	Nicht abgegoltene Leistungen Kultur / Freizeit	Solothurn, Grenchen, Olten
SG	ja	Pauschale Abgeltung (vertikal finanziert)	Zentralörtliche Leistungen; Ersatz fehlende Abgeltung ausserkantonaler Gemeinwesen	St.Gallen
TI	nein			
TG	ja	Abzug im Ressourcenausgleich	Nicht definiert	Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, Weinfelden / Aadorf, Bischofszell, Diessenhofen, Münchwilen, Sirmach, Steckborn
UR	ja	Beiträge Gemeinden unter Berücksichtigung der Kosten, der Nutzung, der Mitspracherechte und der Standortvorteile/-nachteile	Theater Uri, Schwimmbad Altdorf und Kantonsbibliothek	Altdorf
VD	nein			
VS	nein			
ZG	nein			
ZH	ja	Pauschale Abgeltung (vertikal finanziert)	Bevölkerungsstruktur (Sicherheit und Soziales); zentrale Leistungen (Kultur und Verkehr)	Zürich, Winterthur

Quelle: gesetzliche Grundlagen und Informationen auf Websites der Kantone

#### Die wichtigsten Ergebnisse:

- In 11 Kantonen gibt es eine Zentrumslastenabgeltung. Das heisst aber auch: In mehr als der Hälfte der Kantone werden Zentrumslasten nicht ausgeglichen.
- Die Form der Abgeltung lässt sich in vier Kategorien einteilen (z.T. auch kombiniert):
  - Pauschale Abgeltung durch den Kanton (5 Kantone)
  - Beiträge der Gemeinden (4 Kantone)
  - Abzug im Ressourcenausgleich (2 Kantone)
  - Verrechnung innerhalb der Lastenbilanz (1 Kanton)
- Die Finanzierung hängt auch mit den Bereichen ab, die abgegolten werden sollen. Handelt es sich in erster Linie um Zentrumsleistungen, die von ausserkommunalen Kantonseinwohner/innen genutzt, aber nicht vollständig abgegolten werden, ist eine Finanzierung über die umliegenden Gemeinden (z.B. UR, JU) zielführend. Wenn es hingegen um Zentrumslasten im Sinne von Sonderlasten geht (höhere Aufwände der Zentren aufgrund ihrer Zentrumsfunktion, bspw. im Bereich Verkehr oder Sicherheit), werden oftmals vertikal finanzierte pauschale Abgeltungen gewährt.
- Die Anzahl der Gemeinden, die eine Abgeltung erhält, liegt meistens zwischen 1 und 3 Gemeinden. Der Kanton Thurgau mit 12 Gemeinden, die aufgrund ihrer Zentrumsfunktion Abgeltungen erhalten, stellt dabei eine Ausnahme dar.

### 3.3 Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen

Das Kriterium beinhaltet die Anforderung, dass Ausgleichszahlungen durch politische Entscheide der Gemeinden nicht beeinflusst werden dürfen. Ansonsten können Fehlanreize entstehen.

Im Kanton Thurgau ist dies teilweise erfüllt: Der strukturelle Lastenausgleich basiert auf Indikatoren, indem die Bevölkerungsdichte verwendet wird. Die Zentrumslastenabgeltung im Ressourcenausgleich ist ebenfalls nicht direkt beeinflussbar. Der Lastenausgleich Sozialhilfekosten orientiert sich hingegen an den effektiven Aufwänden einer Gemeinde. So erhalten Gemeinden mit Sozialhilfekosten deutlich über dem Durchschnitt einen Ausgleich. Dies ist insofern problematisch, als die Sozialhilfekosten nicht vollständig exogen sind. Dies kann dazu führen, dass die Gemeinden zu wenig Anreize haben, die Sozialhilfe so effizient wie möglich zu gestalten. Entsprechend wäre es aus konzeptioneller Sicht besser, den Ausgleich nicht basierend auf dem Aufwand festzulegen, sondern basierend auf Indikatoren (bspw. Sozialhilfequote, Anteil Alleinerziehende, EL-Quote).

Nachfolgend ist eine Übersicht zum soziodemografischen Lastenausgleich und dessen Berechnung in den kantonalen Finanzausgleichssystemen dargestellt.

**Tabelle 2 Interkantonaler Vergleich, soziodemografischer Lastenausgleich**

	Soziodemografischer Lastenausgleich	Berechnung	Indikatoren
AG	ja	Indikatoren	SH-Quote
AR	ja	Aufwand <i>(Anmerkung: Aktuell läuft eine Vernehmlassung, die einen indikatorenbasierten Ausgleich vorsieht)</i>	
AI	nein		
BL	ja	Indikatoren	Sozialindex aus verschiedenen Indikatoren: Arbeitslosigkeit, SH-Quote, Alleinerziehende, Ausländer/innen aus Ländern mit erhöhter SH-Quote
BS	nein		
BE	ja	Indikatoren	Arbeitslosenquote, Ausländeranteil, EL-Quote, Anteil Flüchtlinge / VA
FR	ja	Indikatoren	Teilindex aus verschiedenen Indikatoren: Anzahl der betagten Personen, Anzahl Kinder unter 4 Jahren an der Gesamtbevölkerung
GE	k.A.		
GL	nein		
GR	ja	Aufwand	
JU	nein <i>(Anmerkung: pro-Kopf-Finanzierung Sozialhilfe)</i>		
LU	ja	Indikatoren	Anteil Personen über 80, SH-Quote

NE	nein <i>(Anmerkung: pro-Kopf-Finanzierung Sozialhilfe)</i>		
NW	nein		
OW	nein		
SH	ja	Aufwand	
SZ	ja	Aufwand <i>(Teil des Normaufwands, aktuell läuft eine Vernehmlassung zum neuen Finanzausgleich, der den Normaufwandsausgleich aufheben und separate Ausgleichsgefässe schaffen möchte)</i>	
SO	ja	Indikatoren	EL-Quote, Anteil Ausländer/innen
SG	ja	Aufwand	
TI	nein <i>(Anmerkung: Reform des Finanzausgleichs vorgesehen)</i>		
TG	ja	Aufwand	
UR	ja	Aufwand	
VD	nein <i>(es gibt einen indirekten Finanzausgleich, d.h. Finanzierung der kantonalen Ausgaben zugunsten der vulnerablen Bevölkerung werden von den Gemeinden finanzkraftabhängig mitfinanziert)</i>		
VS	ja	Indikatoren	Lastenindex mit u.a. folgenden Indikatoren: Anteil Personen über 80, Anteil Kinder unter 16 (auch für Bildungsausgaben relevant), Anzahl Wohnungen pro Einwohner/in
ZG	nein		
ZH	ja	Indikatoren	Anteil Personen unter 20

Quelle: gesetzliche Grundlagen und Informationen auf Websites der Kantone

Ein Spezialfall der Nicht-Beeinflussbarkeit stellt die Steuerfussbindung dar.

Eine Steuerfussbindung bedeutet, dass Ausgleichszahlungen vom Steuerfuss der Gemeinde abhängen (z.B. falls Ausgleichsbeiträge gekürzt würden, wenn der Steuerfuss der Empfängergermeinde unter dem durchschnittlichen Steuerfuss liegt).

Aus theoretischer Sicht sollte der Steuerfuss die Ausgleichszahlungen nicht beeinflussen. Denn dieser wird durch die Gemeinde festgelegt. Entsprechend können Fehlanreize entstehen. Für eine Gemeinde kann es bspw. Sinn machen, den Steuerfuss nicht zu senken (da dadurch geringere Ausgleichszahlungen resultieren). Oder anders ausgedrückt: Besonders effiziente Gemeinden werden «bestraft».

Im Kanton Thurgau erhalten Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss geringere Ausgleichszahlungen beim strukturellen Lastenausgleich. Der Steuerfuss wird somit als «Lastenindikator» interpretiert (ein hoher Steuerfuss impliziert hohe Lasten).

Eine Steuerfussbindung wird aktuell in weniger als der Hälfte der Kantone im Finanzausgleich angewandt (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3 Interkantonaler Vergleich, Steuerfussbindung**

	<b>Steuerfussbindung</b>	<b>Form</b>
AG	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge (wenn 5% tiefer als der durchschnittliche Steuerfuss der Gebergemeinden)
AR	nein	
AI	nein	
BL	nein (wurde aufgehoben)	
BS	nein	
BE	nein	
FR	nein	
GE	ja	Beiträge aus «fonds intercommunal» werden nur gewährt, wenn Steuerfuss über bestimmter Grenze ist
GL	nein	
GR	nein	
JU	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge, wenn Steuerfuss unterhalb des Durchschnitts ist (Ressourcenausgleich)
LU	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge, wenn Steuerfuss der Gemeinde unter 20% des Durchschnitts ist (Ressourcenausgleich)
NE	nein	
NW	nein	
OW	nein (wurde aufgehoben)	
SH	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge, wenn Steuerfuss unter dem Durchschnitt liegt (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich)
SZ	nein	
SO	nein	
SG	nein	
TI	ja	Ressourcenausgleich: Kürzung der Beiträge resp. Erhöhung der Abgabe bei tiefem Steuerfuss, Lastenausgleich: keine Gewährung der Beiträge bei tiefem Steuerfuss
TG	ja	Steuerfussgewichtung beim strukturellen Lastenausgleich
UR	nein	
VD	nein	
VS	nein	

ZG	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge bei einem Steuerfuss unter dem Mittelwert der Gebergemeinden (Ressourcenausgleich)
ZH	ja	Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge bei tiefem Steuerfuss (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich), individueller Sonderlastenausgleich und demografischer Sonderlastenausgleich: keine Gewährung der Beiträge bei Steuerfuss unter bestimmter Grenze

Quelle: gesetzliche Grundlagen und Informationen auf Websites der Kantone

### 3.4 Fusionsneutralität

Der Finanzausgleich sollte aus konzeptioneller Sicht nicht strukturerhaltend wirken und insb. Gemeindefusionen nicht verhindern. Eine strukturerhaltende Wirkung resultiert insb. dann, wenn die Einwohnerzahl als Ausgleichsindikator in einem Lastenausgleichsinstrument angewendet wird. Im Kanton Thurgau ist dies nicht der Fall, das Kriterium der ökonomischen Theorie wird erfüllt.

Anmerkung: Auch die Intensität der Umverteilung kann Gemeindefusionen hemmen oder fördern (sofern diese höhere Effizienz mit sich bringen), da eine «grosszügige» Ausgestaltung weniger Druck zu effizienten Strukturen beinhaltet.

### 3.5 Transparenz und Steuerbarkeit

Schliesslich sind übergeordnete Kriterien wie Transparenz, Steuerbarkeit und Aktualität des Finanzausgleichs relevant.

#### Transparenz

Der Finanzausgleich des Kantons Thurgau weist – wie jedes Ausgleichssystem – eine gewisse Komplexität auf. Die Instrumente und deren Steuerungsgrössen sind in Gesetz und Verordnung aber klar beschrieben und die Berechnungen sind nachvollziehbar. Die verschiedenen Instrumente des Lastenausgleichs fördern die Transparenz. Einzig beim Instrument der Zentrumslastenabgeltung im Ressourcenausgleich ist die Ausgleichswirkung nicht gleich zu erkennen, weshalb es als etwas weniger transparent einzuschätzen ist als die anderen Ausgleichsgefässe.

#### Steuerbarkeit

Die gleiche Aussage gilt für die Steuerbarkeit. Die separaten Lastenausgleichsgefässe erlauben eine bessere Steuerbarkeit als die im Ressourcenausgleich berücksichtigten Zentrumslasten.

Das Finanzausgleichssystem weist zudem verschiedene Steuerungsgrössen auf (z.B. Mindestausstattung, Progression), welche im Gesetz als Bandbreite definiert sind. Dies ist im Sinne der Flexibilität und Steuerbarkeit sehr positiv zu werten.

## 3.6 Überblick Kriterien

Nachfolgend sind die Kriterien und die Bewertung für das Finanzausgleichssystem im Kanton Thurgau im Überblick dargestellt.

**Tabelle 4 Bewertung Finanzausgleichssystem**

		Bewertung Kanton Thurgau	Mögliche Diskussionspunkte
1	Keine Zweckbindung	<input checked="" type="checkbox"/>	
2	Trennung Ressourcen und Lasten	( <input checked="" type="checkbox"/> Grundsätzlich erfüllt, aber Berücksichtigung der Zentrumsfunktion im Ressourcenausgleich	Separates Lastenausgleichsgefäss zur Berücksichtigung der Zentrumslasten
3	Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen	<input checked="" type="checkbox"/> Berücksichtigung Aufwand beim Lastenausgleich Sozialhilfekosten, Steuerfussbindung	Berücksichtigung von Indikatoren anstelle des Aufwands beim Lastenausgleich Sozialhilfekosten Verzicht auf Steuerfussbindung beim strukturellen Lastenausgleich
4	Fusionsneutralität	<input checked="" type="checkbox"/>	
5	Transparenz und Steuerbarkeit	<input checked="" type="checkbox"/>	

## 3.7 Einschub: IPV

Der Bereich IPV stellt eine Besonderheit dar, da dieser aktuell über das Lastenausgleichsgefäss Beiträge für besondere Belastungen berücksichtigt wird. Damit werden die Lasten individuell ausgeglichen. Dabei profitieren nur Gemeinden, für welche die Belastung nicht tragbar ist. Dadurch wird die Sonderlast IPV anders behandelt als andere Sonderlastenbereiche, in welchen der Ausgleich unabhängig der finanziellen Tragbarkeit erfolgt. Weiter wurde das Instrument eher für einmalige Ereignisse konzipiert. Vor diesem Hintergrund erscheint die bisherige Lösung weniger geeignet. Dies auch aus dem Grund der fehlenden Planbarkeit für die Gemeinden.

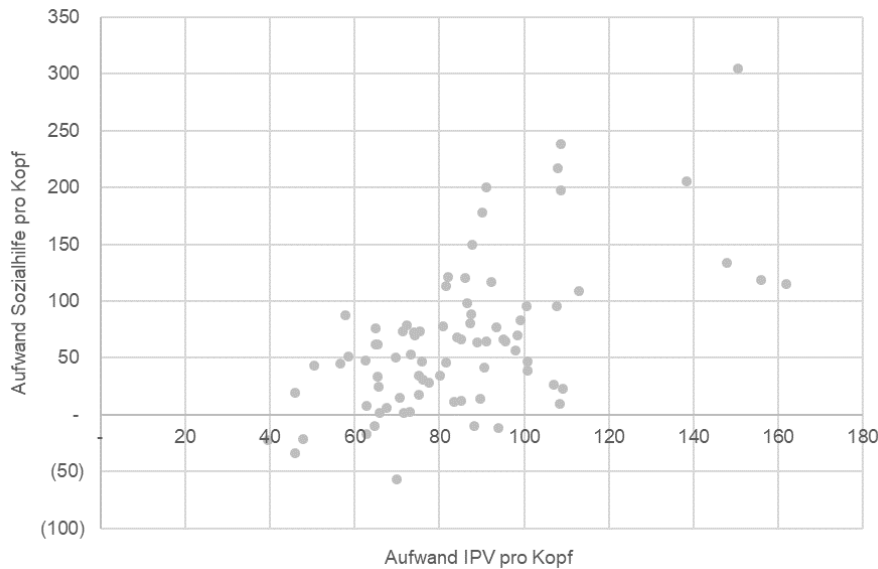
Im Bereich IPV ist daher zu prüfen, welche alternativen Optionen ggf. möglich sind, um überdurchschnittliche Aufwände der Gemeinden zu begrenzen. Für die Beurteilung der Varianten ist dabei entscheidend, welchen Spielraum die Gemeinden haben. Denn der Ausgleich innerhalb des Finanzausgleichssystems beinhaltet i.d.R. einen teilweisen Ausgleich (keinen vollständigen). Dies ist dann angemessen, wenn die Gemeinden ihren Aufwand (teilweise) beeinflussen können. Ist dies hingegen nicht möglich, ist ein vollständiger Ausgleich richtig (Varianten b und c).

### a. Ausgleich innerhalb des Finanzausgleichssystems

*Ausgleich über bestehendes Lastenausgleichsgefäss:* Die Lasten für die IPV kommen aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung zustande. Entsprechend wäre es denkbar, die Belastungen in den Lastenausgleich Sozialhilfe aufzunehmen. Beispielsweise, indem die Dotation erhöht wird und neu auf die beiden Lastenbereiche abstützt (entweder in Form des effektiven Aufwands – oder aus konzeptioneller Sicht besser geeignet – über entsprechende Indikatoren wie z.B. die Quote der Sozialhilfebezüger/innen und die IPV-Quote). Anmerkung: Die Korrelation zwischen dem Aufwand für die Sozialhilfe und die IPV im Jahr 2021 beträgt 60% (Aufwand pro Kopf). Die 20 Gemeinden mit dem tiefsten Sozialhilfearaufwand weisen im Durchschnitt einen Aufwand von 71 CHF pro Kopf für die IPV auf, die 20 Gemeinden mit den höchsten Aufwänden für die Sozialhilfe einen Aufwand für die IPV von 109 CHF pro Kopf (ungewichteter Mittelwert).



**Abbildung 3 Zusammenhang IPV und Sozialhilfekosten, Jahr 2021**



Quelle: Finanzverwaltung Kanton Thurgau.

*Ausgleich über ein neues Lastenausgleichsgefäss:* Grundsätzlich wäre es auch möglich, ein separates Ausgleichsinstrument zu implementieren. Aufgrund der hohen Korrelation mit den Sozialhilfekosten erscheint dies allerdings nicht notwendig und würde auch im Vergleich zu anderen Kantonen eine Ausnahmeregelung sein.

#### b. Kantonalisierung

Alternativ wäre es denkbar, die IPV vollständig zu kantonalisieren, d.h. über den Kanton zu finanzieren. Dadurch würden die Gemeinden keine Beiträge mehr leisten müssen und hätten auch keine Sonderlasten. Diese Lösung kennen aktuell 20 Kantone.

#### c. Ausgleich ausserhalb des Finanzausgleichs

Weiter wäre es möglich, im Rahmen der IPV Finanzierung Anpassungen vorzunehmen. Wenn die Gemeindebeiträge mittels einer pro-Kopf-Finanzierung geleistet würden, würde dies einem vollständigen Ausgleich entsprechen und es treten keine Sonderlasten auf. Diese Variante wird in 5 Kantonen angewandt, wobei einer davon zusätzlich das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit<sup>5</sup> verwendet.

Der Kanton Thurgau ist somit der einzige Kanton, der die Beiträge der Gemeinde nach effektiven Aufwänden festlegt. Die meisten Kantone kennen keine Mitfinanzierung durch die Gemeinden.

<sup>5</sup> Dieses Kriterium entspricht einem indirekten Finanzausgleich und ist nicht zu empfehlen. Ein Ausgleich der Ressourcenstärke der Gemeinde sollte nur über den direkten Finanzausgleich erfolgen.

## 4. Beurteilung der Wirkung

In der Kantonsverfassung und im Gesetz über den Finanzausgleich der politischen Gemeinden des Kantons Thurgau werden die Zielsetzungen des Finanzausgleichs wie folgt beschrieben:

Kantonsverfassung (§ 90):

*Der Kanton fördert mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung.*

Gesetz über den Finanzausgleich der politischen Gemeinden (§ 1):

*Der Finanzausgleich mildert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Politischen Gemeinden. Den Politischen Gemeinden wird ein Minimum an frei verfügbaren Mitteln gewährt.*

Im vorliegenden Kapitel wird überprüft, inwieweit diese Zielsetzungen durch das aktuelle Finanzausgleichssystem erreicht werden können. Da die Analyse auf den Lastenausgleich fokussiert, werden etwa die Zielsetzungen zu den Unterschieden der finanziellen Leistungsfähigkeit und zu den minimalen Ressourcen nicht untersucht. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage, inwieweit Unterschiede in der Belastung der Gemeinden durch die Ausgleichselemente des Lastenausgleichs reduziert werden können. Ergänzend dazu werden Steuerbelastung und finanzielle Kennzahlen betrachtet. Diese können als «Ergebnis» des Finanzausgleichs betrachtet werden, wobei die Entwicklung nicht nur vom Lastenausgleich abhängt.

### 4.1 Lasten

#### 4.1.1 Aufwand

Der Nettoaufwand pro Kopf insgesamt variiert zwischen 759 und 1796 CHF (Jahr 2021). Das heisst, die Gemeinde mit dem höchsten pro Kopf Aufwand (Frauenfeld) weist einen 2.37-fachen Aufwand der Gemeinde mit dem tiefsten Aufwand pro Kopf auf (Amlikon-Bissegg). Die Spannweite liegt somit bei 237%. Anmerkung: Im Aufwand berücksichtigt sind alle Bereiche, ausser Finanzen und Bildung (aufgrund der Tatsache, dass es im Kanton Thurgau Schulgemeinden gibt).

Die Entwicklung des Aufwands pro Kopf wird in der nachfolgenden Abbildung mit sog. Box Plots dargestellt. Diese stellen die Verteilung eines Merkmals (hier: Aufwand pro Kopf) dar und sind wie folgt zu interpretieren: In der Box (kleiner Kasten) liegen 50% der Werte. Die Länge der Box wird entsprechend durch die Quartile bestimmt.

Je grösser die Box, je länger die „Balken“ (sog. Whisker<sup>6</sup>) und je mehr Ausreisser (markiert durch die Punkte), desto stärker streuen die Daten. In der Box ist der Median eingezeichnet (= die Hälfte

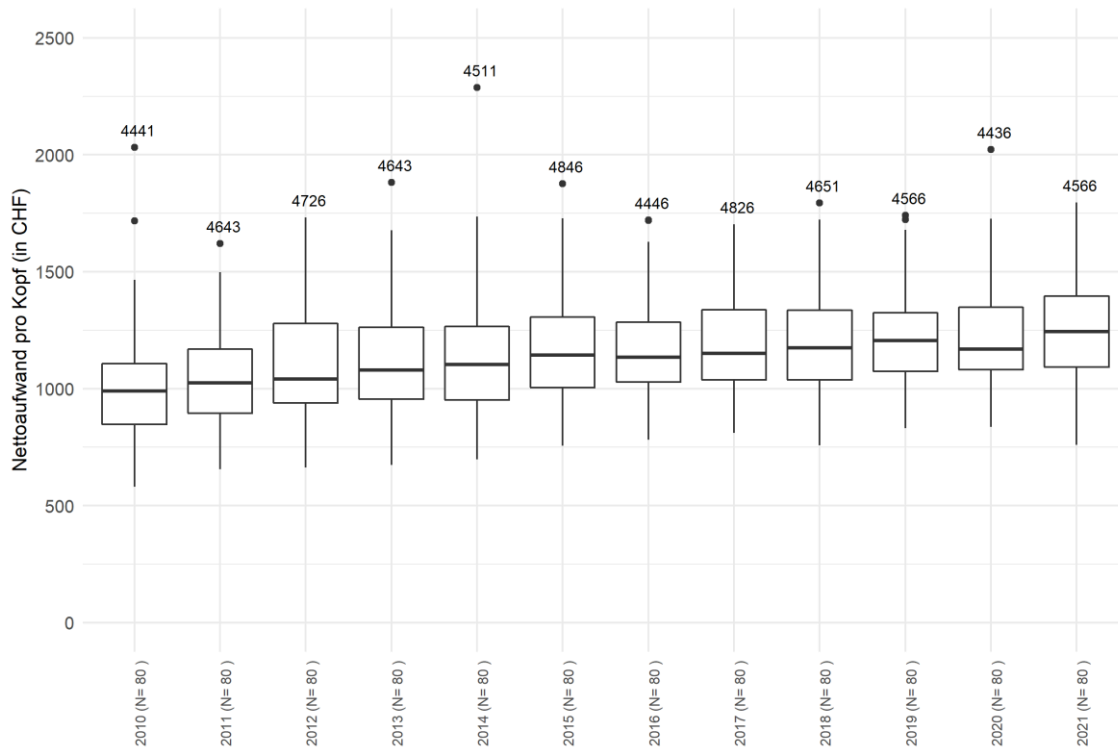
---

<sup>6</sup> Die Länge der Whisker beträgt maximal das 1.5-fache der Länge der Box. Der Endpunkt des Whiskers liegt bei jenem Wert, welcher als letzter innerhalb der 1.5-fachen Länge der Box liegt.

aller Gemeinden hat einen höheren Aufwand pro Kopf, die Hälfte einen tieferen Aufwand pro Kopf).

Betrachtet man die Entwicklung des Nettoaufwands pro Kopf der Gemeinden zeigt sich, dass dieser im Mittel gestiegen ist. Die Varianz – d.h. die Disparitäten zwischen den Gemeinden – blieb hingegen in etwa konstant.

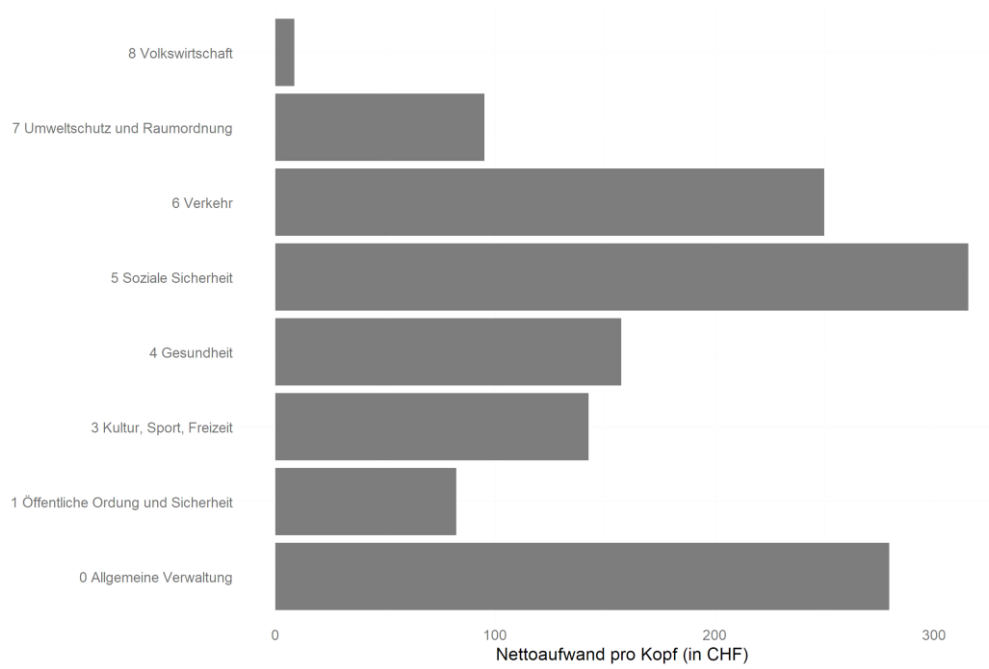
**Abbildung 4 Nettoaufwand pro Kopf, 2010-2021**



Quelle: Kanton Thurgau. Nettoaufwand pro Kopf Funktionen 0-8, excl. Finanzen und Bildung. Anmerkung: Die dargestellte Zahl entspricht jeweils der BFS Nr. der Gemeinde mit dem höchsten Aufwand pro Kopf. 4441: Salmsach, 4726: Fischingen, 4643: Bottighofen, 4511: Zihlschlacht-Sitterdorf, 4846: Raperswilen, 4446: Sommeri, 4826: Mammern, 4651: Gottlieben, 4436: Romanshorn, 4566: Frauenfeld.

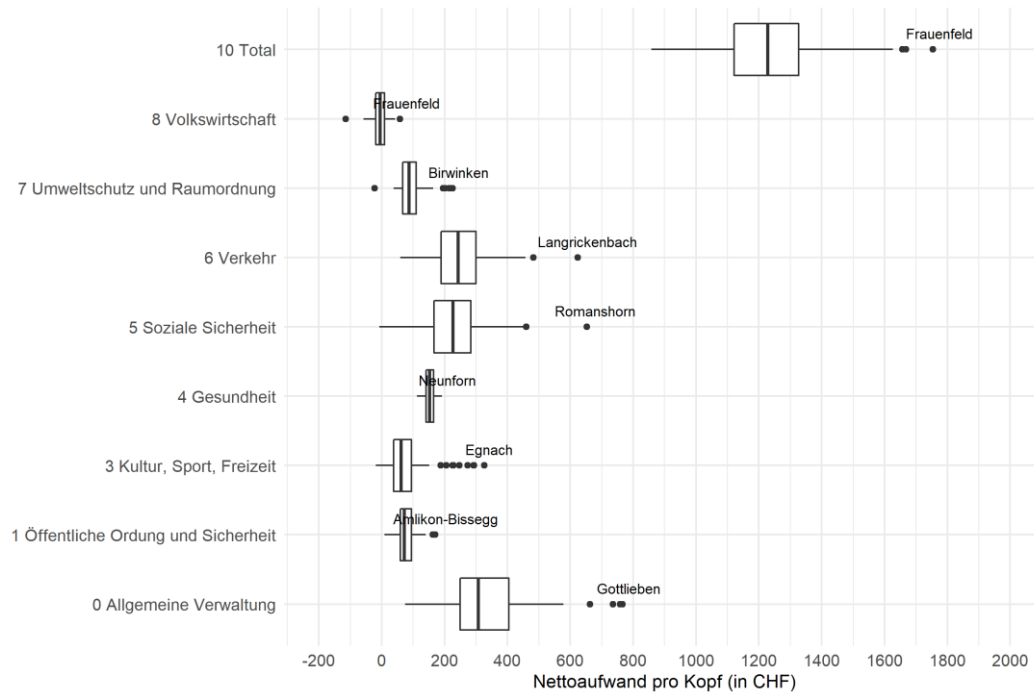
Der finanziell bedeutendste Bereich für die Gemeinden ist der Bereich soziale Sicherheit (vgl. Abbildung 5). Auch die Bereiche allgemeine Verwaltung und Verkehr sind mit vergleichsweise hohen Nettoaufwänden pro Kopf verbunden. Dies sind gleichzeitig die Ausgabenbereiche mit der höchsten Varianz (vgl. Abbildung 6). Zu beachten ist, dass – der in den meisten Kantonen der grösste Ausgabenbereich – Bildung im Kanton Thurgau über die Schulgemeinden läuft und daher bei den politischen Gemeinden keinen Aufwand darstellt.

**Abbildung 5 Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, Durchschnitt 2019-2021**



Quelle: Kanton Thurgau.

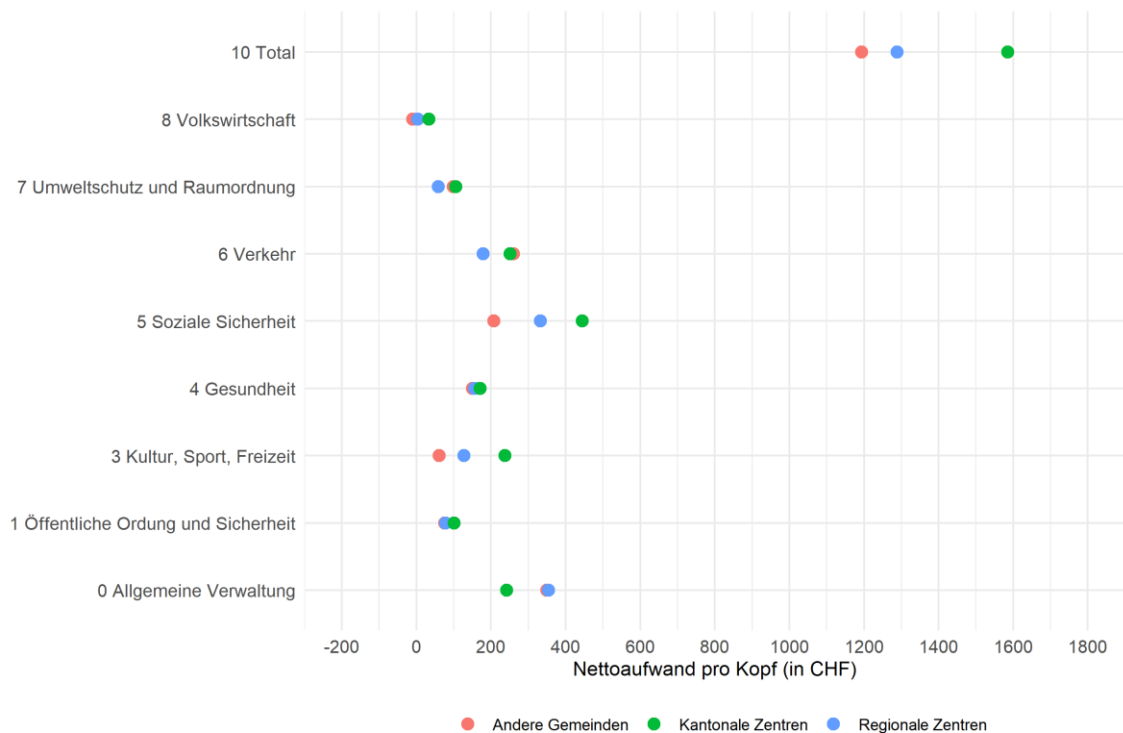
**Abbildung 6 Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, 2019-2021**



Quelle: Kanton Thurgau.

Wenn wir nun die Zentren differenziert betrachten, zeigt sich im Total insb. bei den kantonalen Zentren einen im Durchschnitt deutlich höheren Aufwand pro Kopf. Der Mehraufwand pro Kopf liegt im Vergleich zu den regionalen Zentren bei 296 CHF, im Vergleich zu den anderen Gemeinden bei 391 CHF. Dieser resultiert primär aus den Bereichen soziale Sicherheit und Kultur. Bei den regionalen Zentren zeigen sich in einzelnen Bereichen auch höhere Aufwände, insgesamt ist ihr Aufwand im Durchschnitt allerdings etwa gleich hoch wie bei den übrigen Gemeinden (95 CHF pro Kopf höher).

**Abbildung 7 Nettoaufwand pro Kopf nach Funktionen, Durchschnitt 2019-2021, Zentren**



Quelle: Kanton Thurgau.

In der deskriptiven Auswertung lässt sich somit folgendes sagen: Die Ausgleichsgefässe im Kanton Thurgau scheinen die relevanten Ausgabenbereiche abzudecken. So werden Mehraufwände aufgrund der Siedlungsstruktur (insb. im Bereich Verkehr, ggf. auch im Bereich Verwaltung) sowie der Bevölkerungszusammensetzung (soziale Sicherheit) berücksichtigt. Auch der besonderen Situation von Gemeinden mit Zentrumsfunktion wird Rechnung getragen – wobei sich die Mehraufwände bei den kantonalen Zentren zeigen, bei den regionalen Zentren jedoch kaum.

Aber: Diese Auswertungen sind rein bivariat. D.h. weitere Einflussfaktoren, welche die Ergebnisse möglicherweise verzerren, sind nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund werden nachfolgend statistische Analysen durchgeführt. Anhand dieser soll ermittelt werden, in welchen Bereichen substanzielle Sonderlasten auftreten und durch welche Einflussfaktoren diese bestimmt werden.

## 4.1.2 Sonderlasten

Zur Ermittlung der Sonderlasten resp. der Kostentreiber wird primär eine Regressionsanalyse verwendet. Bei der Regressionsanalyse werden verschiedene Indikatoren in eine funktionale Beziehung zum Nettoaufwand pro Kopf gesetzt:

$$y_i = c + \beta_1 x_{i,1} + \dots + \beta_n x_{i,n} + \varepsilon_i$$

Dabei stehen  $y_i$  für die zu erklärende Variable (hier: Nettoaufwand pro Kopf) der Gemeinde  $i$ ,  $c$  für eine Konstante,  $x_{i,1}$  und  $x_{i,n}$  für die erklärenden Variablen (Indikatoren, z.B. Bevölkerungsdichte),  $\beta_1$  und  $\beta_n$  für die dazugehörigen Koeffizienten (diese bilden den Einfluss der Indikatoren auf die zu erklärende Variable ab) und  $\varepsilon_i$  für die Störgrösse. In der Störgrösse werden diejenigen Faktoren zusammengefasst, die einen Einfluss auf die zu erklärende Variable haben, aber nicht beobachtet werden können. Dabei könnte es sich bspw. um gemeindespezifische Präferenzen handeln. Mit den geschätzten Koeffizienten lässt sich der Einfluss der erklärenden Variablen auf die zu erklärende Variable qualifizieren (hier: hat die Bevölkerungsdichte bspw. einen statistisch signifikanten Einfluss?) und quantifizieren (wie gross ist der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf den Nettoaufwand pro Kopf?). Wir schätzen das Modell mit OLS (Kleinstquadratmethode). Wir nutzen einen Mittelwert für 3 Jahre (2019-2021). Damit kann der Einfluss von möglichen Sonderfaktoren auf den Nettoaufwand pro Kopf abgeschwächt werden.

Das Modell wurde theoretisch bestimmt, d.h. es wurden Zusammenhänge modelliert (basierend auf konzeptionellen Überlegungen und dem Vorgehen in anderen Kantonen), welche danach statistisch getestet wurden. Als erklärende Variablen wurden folgende Einflussfaktoren festgelegt:

- Anteil Kinder im Vorschulalter  
*These: Je höher der Anteil Kinder im Vorschulalter, desto höher der Aufwand im Bereich Soziales (z.B. für Kitas).*
- Anteil Personen 80 Jahre oder älter  
*These: Je höher der Anteil älterer Personen, desto höher der Aufwand im Bereich Gesundheit (z.B. APH).*
- Anteil Ausländerinnen und Ausländer  
*These: Je höher der Ausländeranteil, desto höher der Aufwand im Bereich Soziales (z.B. Sozialhilfe).*
- Sozialhilfequote  
*These: Je höher die Sozialhilfequote, desto höher der Aufwand in den Bereichen Soziales und ggf. Gesundheit.*
- Bevölkerungsdichte  
*These: Je höher die Bevölkerungsdichte, desto tiefer der Aufwand im Bereich Verkehr und ggf. weiteren Bereichen.*
- Kantonales Zentrum ja/nein  
*These: Eine Gemeinde mit Zentrumsfunktion weist höhere Aufwände in verschiedenen Bereichen (z.B. Kultur, öffentliche Sicherheit, Verwaltung, Verkehr) auf.*
- Regionales Zentrum ja/nein  
*These: Eine Gemeinde mit Zentrumsfunktion weist höhere Aufwände in verschiedenen Bereichen (z.B. Kultur, öffentliche Sicherheit, Verwaltung, Verkehr) auf.*
- Steuerkraft (nur Kontrollvariable)

---

<sup>7</sup> Der Einfluss eines Indikators auf eine Zielgrösse wird dann als signifikant bezeichnet, wenn mittels statistischem Test die Hypothese, dass kein Einfluss vorliegt, verworfen werden kann.

Eine vertiefte Darstellung der Variablen findet sich im Anhang. Nachfolgend sind die Ergebnisse der Regressionsanalyse im Überblick dargestellt.

**Tabelle 5 Lineare Regression (OLS), Durchschnitt 2019-2021**

	Anteil Kinder im Vorschulalter	Anteil Personen 80 Jahre und älter	Anteil Ausländer	Sozialhilfequote	Bevölkerungsdichte	Regionales Zentrum	Kantonales Zentrum
0 Allgemeine Verwaltung					-	+	-
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit					-	+	+
3 Kultur, Sport, Freizeit					-	+	+
4 Gesundheit		+		+			
5 Soziale Sicherheit	-		+	+			
6 Verkehr					-	-	+
7 Umweltschutz und Raumordnung					-	-	+
8 Volkswirtschaft					-	+	+
Total	-	+	-	+	-	+	+

Dunkelgrün: statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau, weiss: nicht signifikant, leer: nicht getestet. Ein positives Vorzeichen bedeutet einen positiven Zusammenhang (Beispiel: höherer Anteil Personen über 80 Jahre, höherer Aufwand pro Kopf im Bereich Gesundheit), ein negatives Vorzeichen bedeutet einen negativen Zusammenhang (Beispiel: höhere Bevölkerungsdichte, tieferer Aufwand pro Kopf im Bereich öffentliche Sicherheit). Anmerkung: Die Steuerkraft ist nicht abgebildet (Kontrollvariable).

Dabei sind folgende Variablen auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch signifikant:

- Anteil Personen 80 Jahre und älter (Bereich Gesundheit)
- Sozialhilfequote (Bereich soziale Sicherheit)
- Bevölkerungsdichte (öffentliche Sicherheit, Aufwand insgesamt)
- Regionales Zentrum (Kultur)
- Kantonales Zentrum (öffentliche Sicherheit, Kultur, Volkswirtschaft, Aufwand insgesamt)

Alle diese Variablen weisen das erwartete Vorzeichen auf, d.h. die oben genannten Hypothesen bestätigen sich.

Ergänzend zur Regressionsanalyse wurde noch ein zweites statistisches Verfahren angewandt (Methode: Best Subset Selection). Dieses bestätigt die oben genannten Zusammenhänge der 5 Variablen, die bei der Regressionsanalyse auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch signifikant sind.<sup>8</sup>

### 4.1.3 Lastenbereiche

Wenn wir die oben aufgeführten Resultate nun in Vergleich mit den Lastenausgleichsgefässen im Kanton Thurgau setzen, sehen wir folgende Ergebnisse:

- Von den 5 Variablen, welche den Aufwand pro Kopf beeinflussen, werden 4 durch Lastenausgleichsgefässe abgedeckt (Sozialhilfequote durch den Soziallastenausgleich resp. den Lastenausgleich für besondere Belastungsfaktoren), Bevölkerungsdichte durch strukturellen Lastenausgleich und die regionalen / kantonalen Zentren durch den Abzug im Ressourcenausgleich). Ein Indikator resp. Bereich wird nicht berücksichtigt: der Anteil Personen über 80 Jahre. Dieser beeinflusst den Bereich Gesundheit, welcher vergleichsweise geringe Aufwände für die Gemeinden beinhaltet und nur wenige Disparitäten aufweist. Entsprechend erscheint es adäquat, keinen entsprechenden Lastenausgleich zu konzipieren. Oder anders ausgedrückt: Der Indikator ist zwar statistisch signifikant, aber finanziell nicht relevant (vgl. dazu nachfolgenden Einschub).
- In Bezug auf die Zentrumslasten gilt zu sagen, dass bei den kantonalen Zentren in verschiedenen Bereichen und auch bezogen auf den gesamten Aufwand Mehraufwände zu erkennen sind. Bei den regionalen Zentren ist diese Aussage nur in sehr abgeschwächter Form zutreffend. Nur im Bereich Kultur ist ein auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch signifikanter Effekt sichtbar. Gerade in diesem Bereich ist eher davon auszugehen, dass es sich weniger um Zentrumslasten im Sinne von Sonderlasten handelt, sondern um Zentrumsleistungen. Dies sind Leistungen, welche die Gemeinde auch für ausserkommunale Nutzer/innen insb. aus angrenzenden Gemeinden erbringt (bspw. Sportanlagen), die aber nicht vollständig abgegolten werden.

---

<sup>8</sup> Die Methode weist zudem ein paar weitere Zusammenhänge auf (z.B. Bevölkerungsdichte und allgemeine Verwaltung). Die aufgezeigte Regressionsanalyse kann daher als etwas restriktiver bezeichnet werden.



Einschub: Stärke des Einflusses

Neben der Frage, ob eine Variable einen Einfluss auf den Aufwand pro Kopf hat (der statistisch signifikant ist), stellt sich auch die Frage, wie stark dieser ist. Dies wird durch den Koeffizienten abgebildet, der für den Indikator Anteil Personen über 80 einen Wert von 4 beträgt.

Dies ist wie folgt zu interpretieren: Wenn die Variable (Anteil Personen über 80) um 1 Einheit steigt (d.h. einen Prozentpunkt), erhöht sich der Aufwand unter sonst gleichen Bedingungen um 4 CHF pro Kopf.

Beispiel: Eine Gemeinde hat 1000 Einwohner/innen, der Anteil Personen über 80 Jahre liegt bei 10%. Dieser steigt nun auf 11%. Ihr Aufwand steigt unter sonst gleichen Bedingungen um 4000 CHF pro Jahr (=4\*1000 CHF).

Die Stärke des Einflusses kann nur schwer unter den Variablen verglichen werden, da diese oftmals eine andere Einheit aufweisen (z.B. Bevölkerungsdichte Einwohner/km<sup>2</sup> oder Zentrumsvariable als Dummy-Variable 0/1). Vergleichbar ist aber bspw. die Sozialhilfequote, da dies ebenfalls einen Anteil darstellt (Anteil Sozialhilfeempfänger/innen an Einwohner/innen). Hier liegt der Koeffizient bei 119.

Beispiel: Eine Gemeinde hat 1000 Einwohner/innen, die Sozialhilfequote liegt bei 10%. Diese steigt nun auf 11%. Ihr Aufwand steigt unter sonst gleichen Bedingungen um 119'000 CHF pro Jahr an – deutlich mehr als die 4000 CHF von oben.

Anmerkung: Die Koeffizienten aller Variablen, die auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch signifikant sind, finden sich im Anhang.

#### 4.1.4 Ausmass Abgeltung

Zur Vertiefung der Analyse haben wir ein weiteres statistisches Verfahren genutzt. Durch dieses kann das Ausmass der Sonderlasten geschätzt werden:

1. Die relevanten Einflussfaktoren wurden in Indikatoren der Weite (Bevölkerungsdichte), des Sozialen (Alter, Sozialhilfequote) und der Zentren (regionales Zentrum, kantonales Zentrum) eingeteilt.
2. Für die selektierten Indikatoren wurde die Relevanz zur Abbildung von Sonderlasten ermittelt. Dies wurde mit einer OLS-Regression und der Methode Best Subset Selection durchgeführt. Die Relevanz bemisst sich bei dieser Methode an einem Vorhersagekriterium, bei jener an der statistischen Signifikanz.
3. Auf dieser Grundlage wurden die absoluten Sonderlasten der Indikatoren bzw. deren Anteile geschätzt. D.h. wir analysieren damit das Verhältnis zwischen strukturellem Lastenausgleich, Sozialhilfekostenausgleich und der Abgeltung der Zentren (über den Ressourcenausgleich).

Da sich die Ergebnisse der beiden Methoden (s.o. bei Punkt 2) (leicht) unterscheiden und die Resultate nur als Grössenordnung zu verstehen sind, werden nachfolgend lediglich gerundete Werte aufgeführt.

**Tabelle 6      Dotation**

	<b>Lastenausgleich Kanton TG</b>	<b>Schätzung</b>
Weite (struktureller Lastenausgleich)	14%	5% oder weniger
Soziales (Soziallastenausgleich, Beitrag besondere Belastungen)	40%	35% bis 40%
Zentren (Abzug im Ressourcenausgleich)	46%	60%

Im Ergebnis zeigt sich ein starkes Gewicht der Lastenbereiche Soziales und Zentrum. Das Element der Weite weist einen vergleichsweise geringen Wert auf. Dies stimmt grob mit der aktuellen Dotation im Kanton Thurgau überein. Zwar scheint die Weite gem. den Schätzungen etwas überdotiert, aber die statistischen Analysen liefern keine exakten Werte.

Entsprechend lässt sich u.E. folgendes festhalten: Die Zusammensetzung des Lastenausgleichs im Kanton Thurgau lässt sich durch die statistischen Analysen in der Tendenz bestätigen. Allenfalls wäre eine leichte Verschiebung zwischen dem Lastenausgleich der Weite (Abnahme) und dem Lastenausgleich der Zentren (Zunahme) zu prüfen. Vor dem Hintergrund der obigen Ergebnisse scheint es aktuell insb. so, dass kantonale Zentren substanzielle Mehraufwände aufweisen, die eine Erhöhung der Abgeltung rechtfertigen würden. Bei den regionalen Zentren ist diese Schlussfolgerung hingegen auf Grundlage der statistischen Analyse nicht möglich.

## 4.2 Steuerbelastung

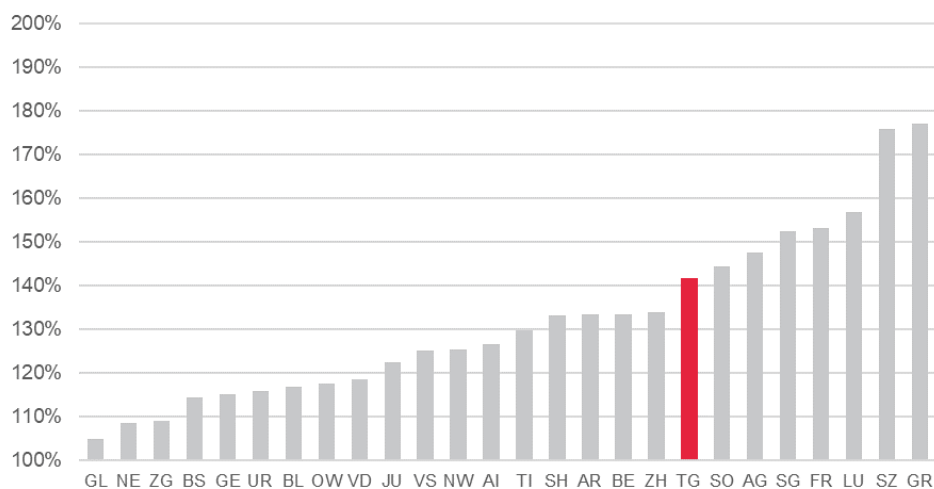
### Gesamtsteuerfüsse

Die Spannweite der Gesamtsteuerfüsse natürlicher Personen liegt bei 142% (vgl. Abbildung 8).<sup>9</sup> Damit liegt der Kanton Thurgau im interkantonalen Vergleich im oberen Mittelfeld. Wenn man anstelle der Spannweite eine andere Grösse für die Varianz verwendet (Standardabweichung),<sup>10</sup> dann weist der Kanton Thurgau einen mittleren Wert auf.

<sup>9</sup> Spannweite = Max. / Min.

<sup>10</sup> Standardabweichung: Die Standardabweichung gibt vereinfacht gesagt an, wie gross die durchschnittliche Entfernung aller gemessenen Ausprägungen eines Merkmals vom Durchschnitt ist.

**Abbildung 8** Spannweite Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Jahr 2022



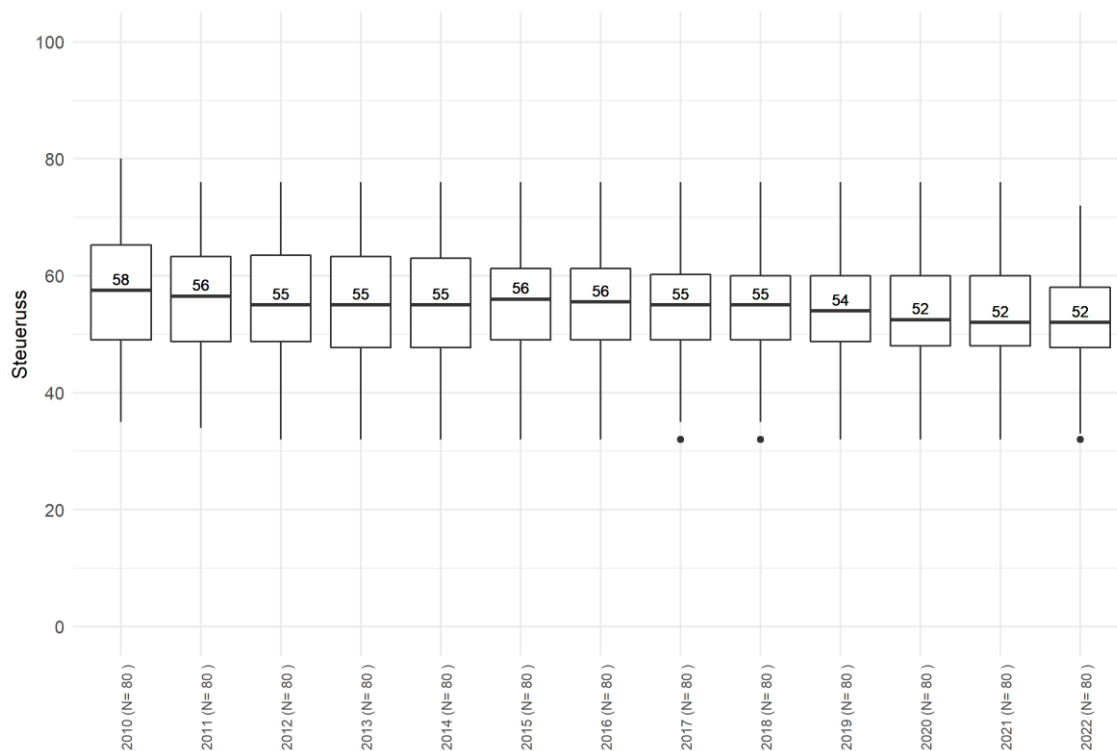
Quelle: Daten Eidg. Steuerverwaltung. Spannweite: Max. / Min.

Dabei ist zu beachten, dass die Varianz der Gesamtsteuerfüsse vom Anteil des Gemeindesteuerfusses resp. vom Dezentalisierungsgrad abhängt. Ist der Anteil des Gemeindesteuerfusses und damit der Dezentalisierungsgrad hoch, bedeutet dies, dass ein grösserer Anteil des Steuerfusses variiert (entsprechend fliessen Unterschiede stärker ein). Die Varianz ist damit tendenziell höher.

### **Gemeindesteuerfüsse**

Die Gemeindesteuerfüsse liegen im Jahr 2022 im Median bei 52 und die Spannweite beträgt 225%. In den letzten Jahren sind die Steuerfüsse tendenziell gesunken.

**Abbildung 9 Steuerfüsse Gemeinden**



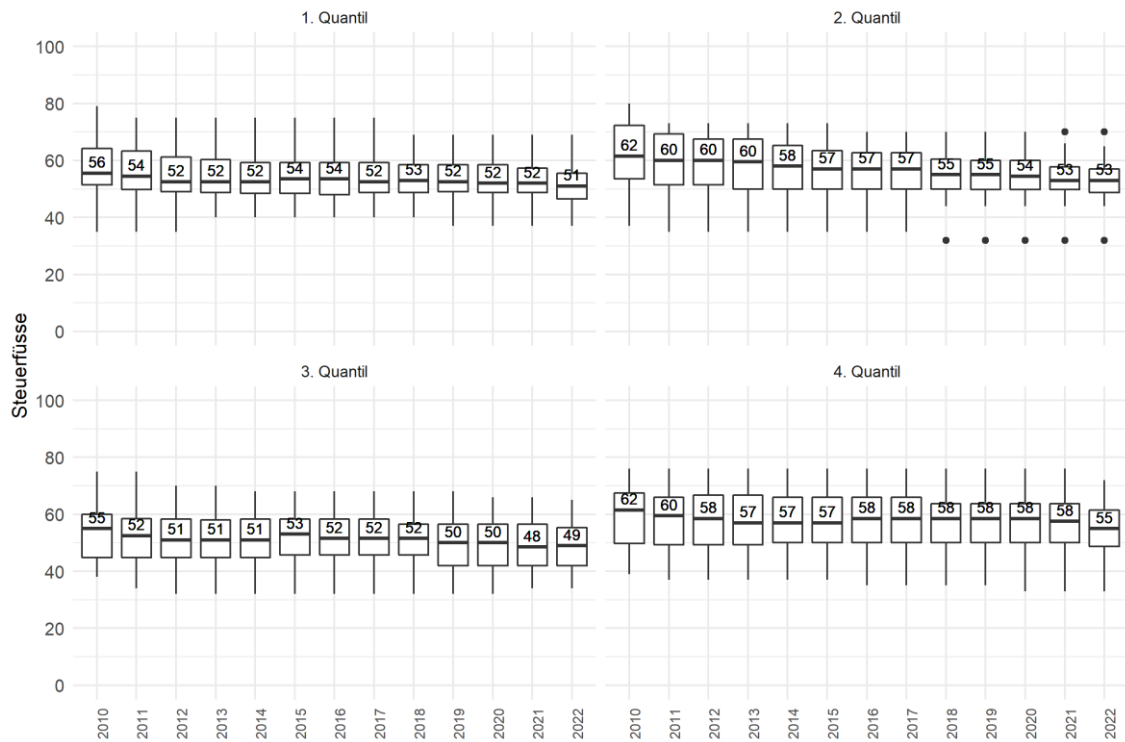
Quelle: Kanton Thurgau.

Betrachtet man die Entwicklung nach verschiedenen Kriterien wie Grösse der Gemeinde oder Steuerkraft der Gemeinde, sieht man folgende Unterschiede.

*Grösse:* Die Aussage der sinkenden Steuerfüsse gilt für alle Gemeinden. Teilt man die Gemeinden in 4 Gruppen<sup>11</sup> ein, zeigt sich bei allen eine Abnahme im Median.

<sup>11</sup> Die Gruppen wurden nach Quantilen eingeteilt: 1. Quantil: Die 25% kleinsten Gemeinden. 4. Quantil: Die 25% grössten Gemeinden.

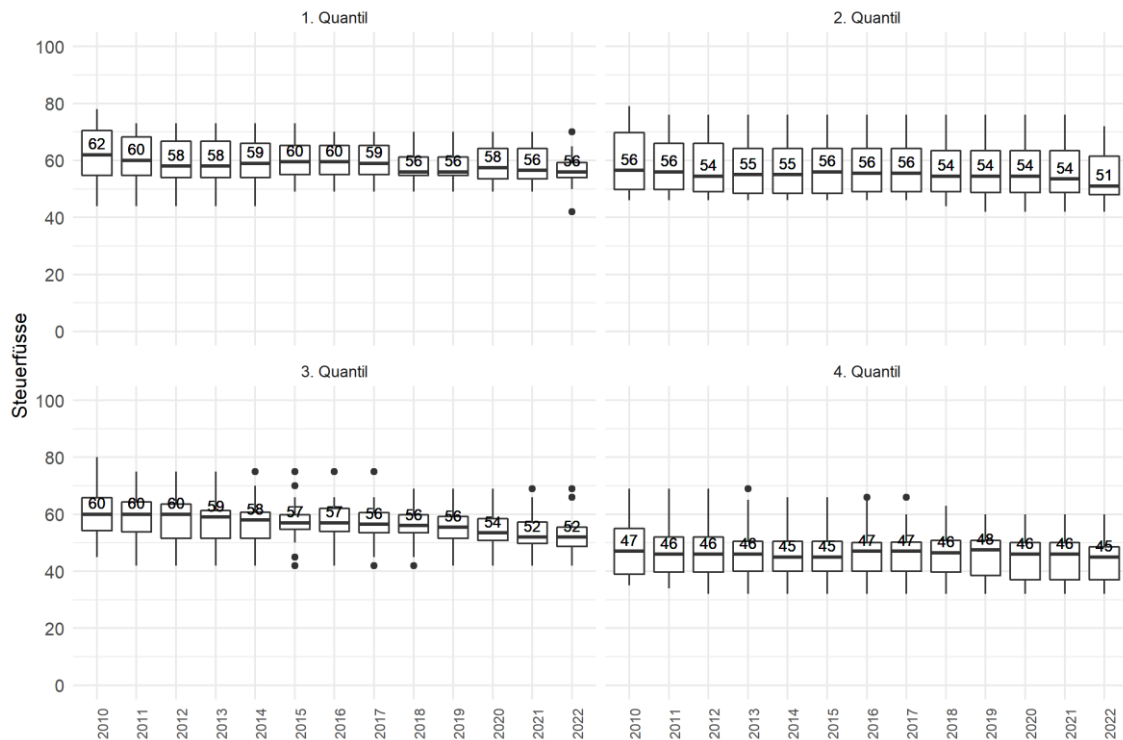
**Abbildung 10 Steuerfüsse Gemeinden, nach Grösse**



Quelle: Kanton Thurgau. Einteilung in 4 Gruppen. 1. Quantil: Die 25% kleinsten Gemeinden. 4. Quantil: Die 25% grössten Gemeinden.

*Steuerkraft:* Teilt man die Gemeinden nach Steuerkraft in 4 Gruppen ein, nimmt der Median wiederum in allen Gruppen ab, allerdings bei der Gruppe der ressourcenstärksten Gemeinden nur leicht. Die Gruppe weist erwartungsgemäss jedoch bereits die im Median tiefsten Steuerfüsse auf. Was hingegen überrascht ist, dass sich bei den übrigen Gruppen der Median nicht mit steigender Steuerkraft reduziert.

**Abbildung 11 Steuerfüsse Gemeinden, nach Steuerkraft**

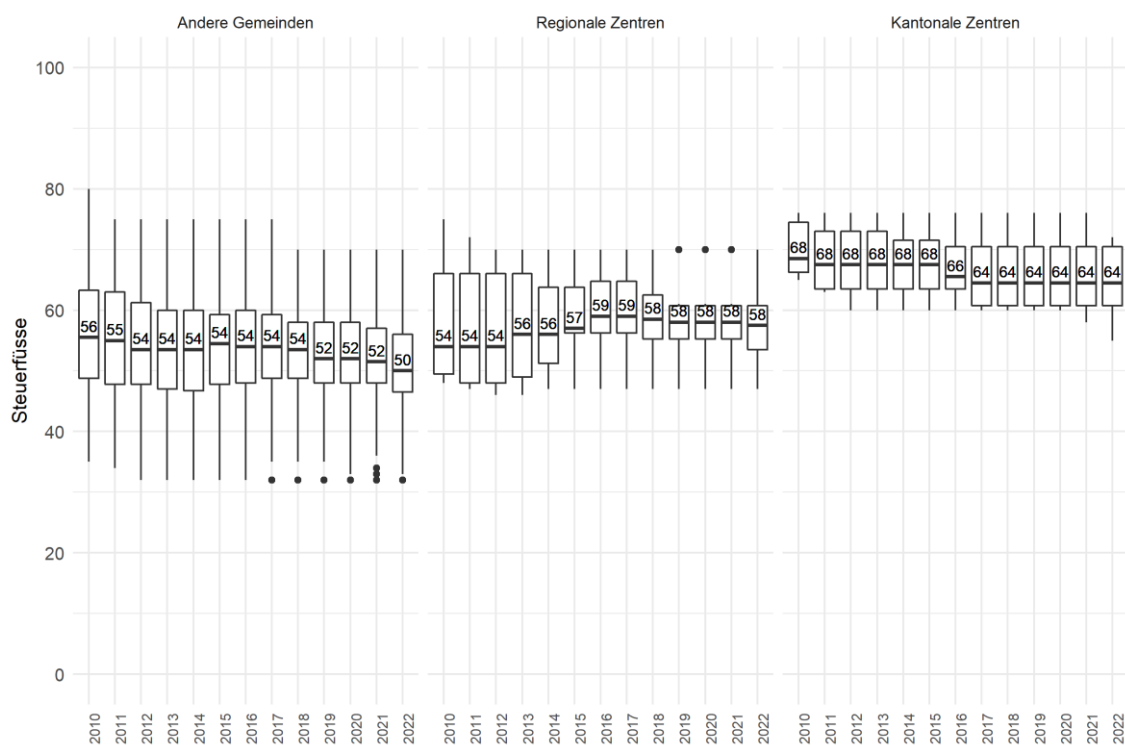


Quelle: Kanton Thurgau. Einteilung in 4 Gruppen. 1. Quantil: Die 25% ressourcenschwächsten Gemeinden. 4. Quantil: Die 25% ressourcenstärksten Gemeinden.

*Zentrumsfunktion:* Betrachten wir schliesslich noch die Steuerfüsse nach Gemeindetyp, zeigen sich zunächst deutlich höhere Steuerfüsse bei den kantonalen Zentren sowie etwas höhere Steuerfüsse bei den regionalen Zentren. Hohe Steuerfüsse können sich dabei durch höhere Aufwände im Grundbedarf oder im Wahlbedarf ergeben oder auch durch geringere Ressourcen (ein tieferes Steuerpotenzial macht eine höhere Abschöpfung erforderlich, um dieselben Mittel zu erreichen). Der erste Punkt (höhere Ausgaben) trifft auf die kantonalen Zentren zu. Bei den regionalen Zentren scheinen die Ressourcen ebenfalls eine zentrale Rolle zu spielen: Sie weisen im Durchschnitt etwas höhere Ausgaben als die anderen Gemeinden auf, gleichzeitig eine tiefere Steuerkraft (vgl. dazu auch nachfolgenden Abschnitt).

In Bezug auf die Entwicklung unterscheidet sich die Gruppe der regionalen Zentren auch von den anderen Gemeinden: Im Median ist ihr Steuerfuss nicht gesunken, sondern blieb etwa konstant und hat im Vergleich zu vor 10 Jahren zugenommen. Bei den kantonalen Zentren zeigt sich in den vergangenen paar Jahren eine relativ konstante Entwicklung. Die anderen Gemeinden (Gemeinden ohne Zentrumsfunktion) weisen demgegenüber eine Abnahme des Medians auf.

**Abbildung 12 Steuerfüsse Gemeinden, nach Zentrumsfunktion**



Quelle: Kanton Thurgau.

## 4.3 Finanzielle Lage

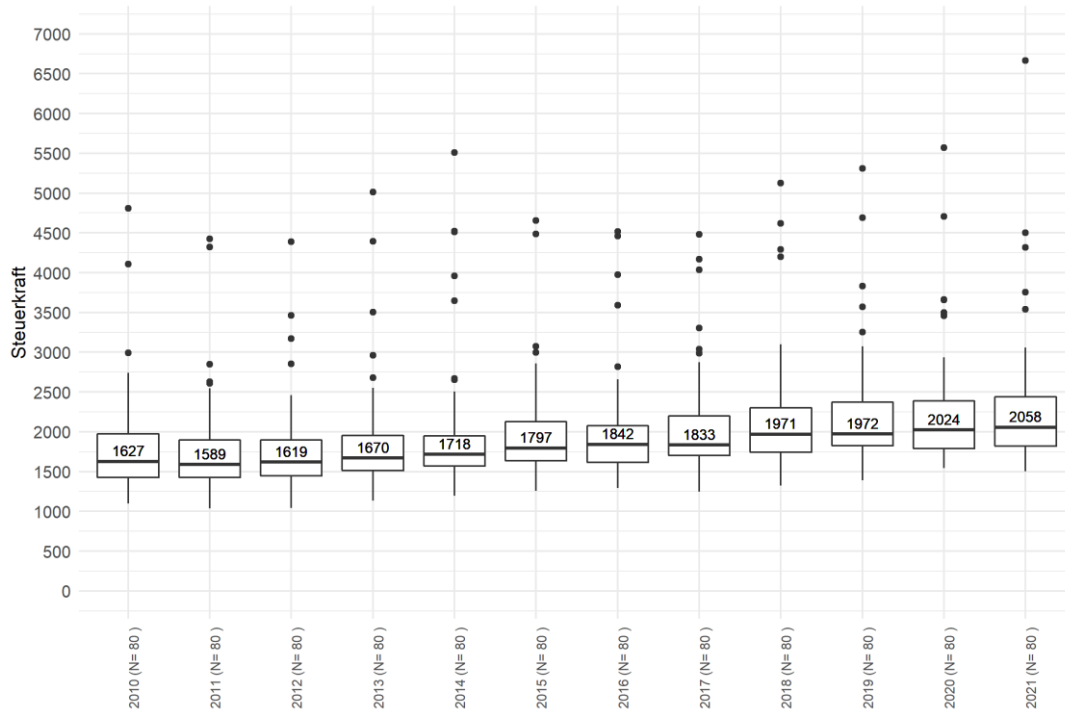
### Entwicklung Steuerkraft

Die finanzielle Lage der Gemeinden kann über Finanzkennzahlen wie Nettoschuld betrachtet werden. Zunächst soll nachfolgend jedoch die Entwicklung der Ressourcenstärke, d.h. der Steuerkraft betrachtet werden.

Die Steuerkraft ist in den letzten Jahren gestiegen. Im Jahr 2021 lag sie bei 2209 CHF pro Einwohner/in (gewichteter Durchschnitt), im Median bei 2058 CHF.<sup>12</sup> Wenn wir nach Zentren differenzieren, sehen wir bei den kantonalen und regionalen Zentren eine weniger gute Entwicklung als bei den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

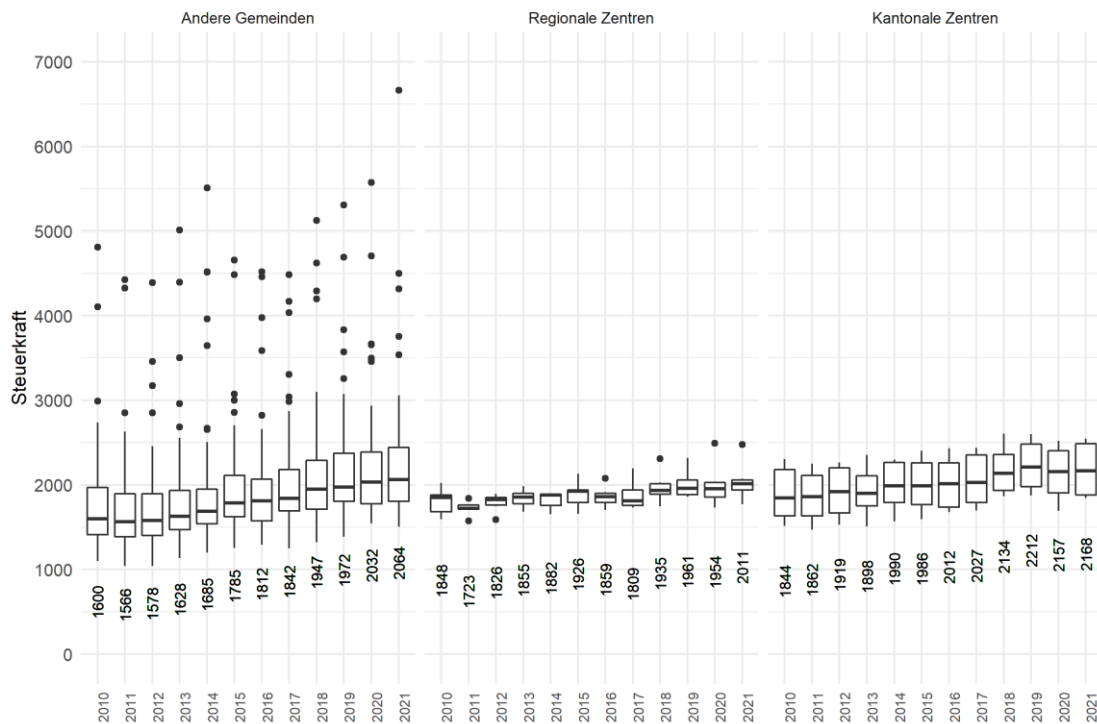
<sup>12</sup> Der ungewichtete Durchschnitt betrug 2249 CHF.

**Abbildung 13 Steuerkraft pro Einwohner/in der Gemeinden**



Quelle: Kanton Thurgau.

**Abbildung 14 Steuerkraft pro Einwohner/in der Gemeinden, nach Zentrumsfunktion**



Quelle: Kanton Thurgau.



## Nettoschuld

Zur Beurteilung der Verschuldung bzw. des Vermögens von Gemeinden wird die Nettoschuld pro Kopf betrachtet.<sup>13</sup>

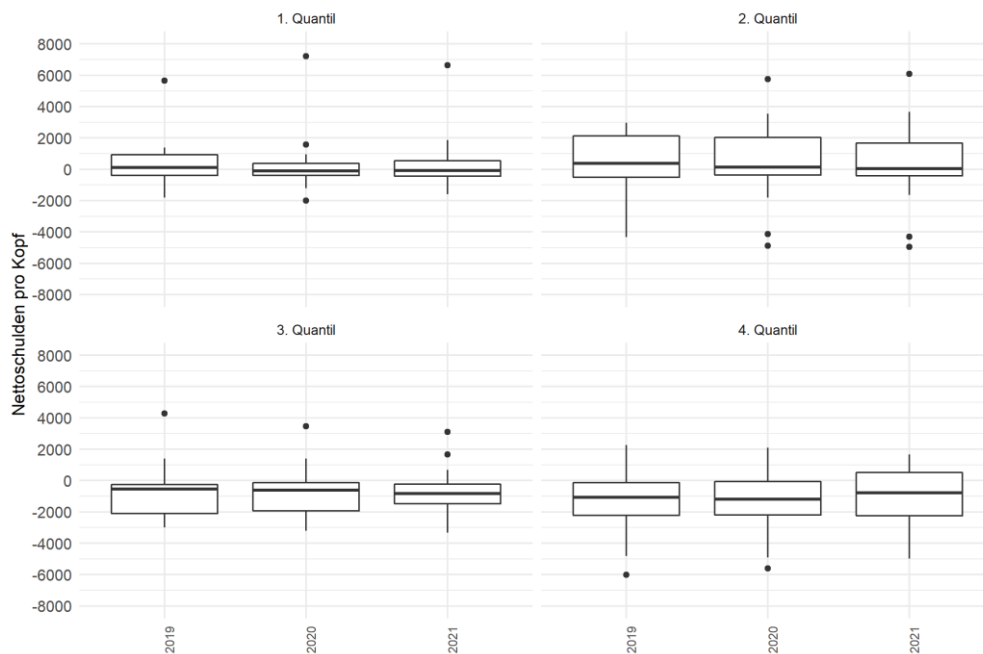
Eine Nettoschuld bis 1000 CHF kann als gering, bis 2500 CHF als mittel, bis 5000 CHF als hoch, über 5000 CHF als sehr hoch bezeichnet werden. Negative Werte entsprechen einem Nettovermögen der Gemeinden.

Es zeigt sich, dass 49 der 80 Gemeinden ein Nettovermögen haben, 16 eine geringe Nettoschuld, 11 eine mittlere Nettoschuld und je 2 Gemeinden eine hohe / sehr hohe Nettoschuld. Die finanzielle Situation der Gemeinden kann somit in den meisten Fällen als gut bis sehr gut bezeichnet werden.

In der zeitlichen Entwicklung können erst 3 Jahre betrachtet werden (Einführung von HRM2), eine substantielle Veränderung zeigt sich hierbei nicht (wobei der Zeithorizont dafür auch sehr kurz ist).

Wenn wir die Nettoschuld wiederum nach verschiedenen Gruppen von Gemeinden betrachten, sieht man im Durchschnitt etwas höhere Nettoschulden bei finanzschwachen Gemeinden sowie bei regionalen Zentren.

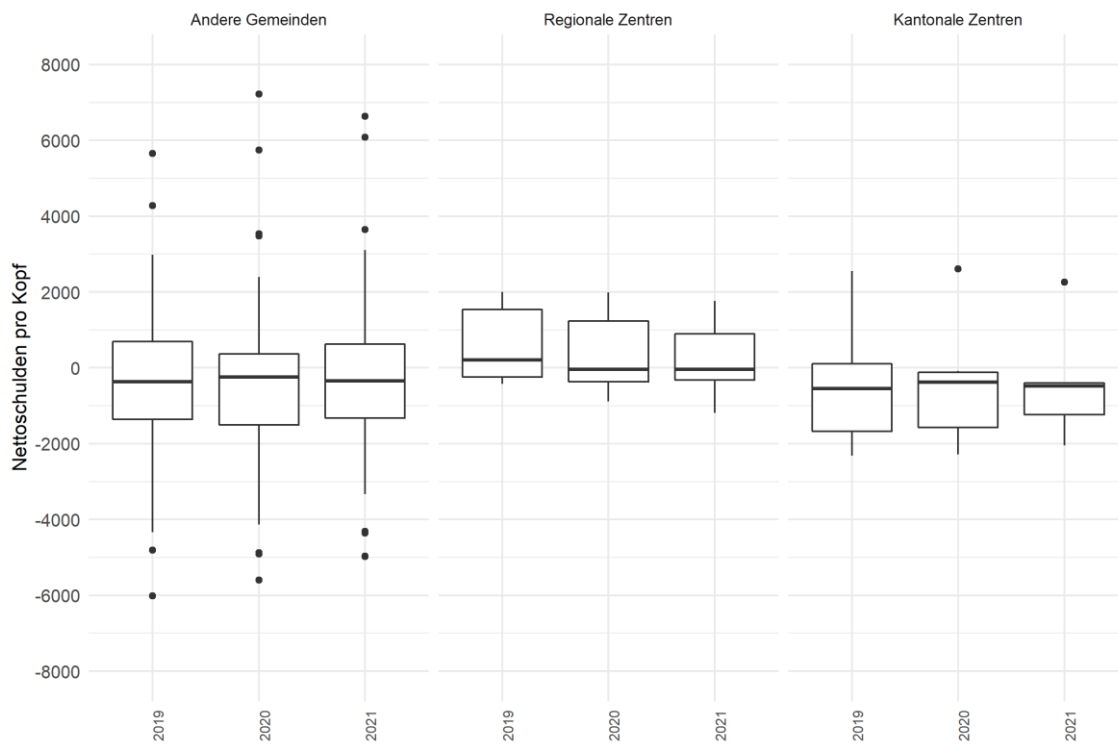
**Abbildung 15 Nettoschuld pro Kopf, nach Steuerkraft**



Quelle: Kanton Thurgau. Einteilung in 4 Gruppen. 1. Quantil: Die 25% ressourcenschwächsten Gemeinden. 4. Quantil: Die 25% ressourcenstärksten Gemeinden.

<sup>13</sup> Nettoschuld: Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen geteilt durch Anzahl Einwohner/innen.

Abbildung 16 Nettoschuld pro Kopf, nach Zentrumsfunktion



Quelle: Kanton Thurgau.

# 5. Synthese

## 5.1 Gesamtfazit

Das Finanzausgleichssystem im Kanton Thurgau erfüllt viele Kriterien der ökonomischen Theorie. Die grössten Stärken sind aus unserer Sicht:

- Der Finanzausgleich ist transparent, steuerbar und nachvollziehbar.
- Er ist fusionsneutral ausgestaltet.
- Er weist keine Zweckbindung auf.
- Er nimmt grundsätzlich eine Trennung von Ressourcen und Lasten vor.
- Er deckt die relevanten Lastenbereiche ab und berücksichtigt Sonderlasten.

Allerdings gibt es auch Aspekte, die optimiert werden könnten. Dazu zählen insb. die vollständige Trennung von Ressourcen und Lasten sowie die umfassende Vermeidung von Fehlanreizen. Konkrete Optimierungsmöglichkeiten sind nachfolgend aufgeführt.

## 5.2 Handlungsempfehlungen

Wir empfehlen folgende Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen:

- **Zentrumslastenausgleich:**
  - Abgeltung der Zentrumslasten in einem separaten Lastenausgleichsinstrument
  - Erhöhung der Dotation des Zentrumslastenausgleichs für kantonale Zentren
  - Regionale Zentren: Leistungsvereinbarungen mit den angrenzenden Gemeinden anstelle der Zentrumslastenabgeltung / ggf. Erhöhung Ressourcenausgleich
- Aufhebung Steuerfussbindung (struktureller Lastenausgleich)
- Verwendung von Indikatoren für den Sozialhilfekostenausgleich (anstatt Aufwand)

# A. Anhang

**Tabelle 7** Lineare Regression (OLS), Durchschnitt 2019-2021, Koeffizienten

	Anteil Kinder im Vorschulalter	Anteil Personen 80 Jahre und älter	Anteil Ausländer	Sozialhilfequote	Bevölkerungsdichte	Regionales Zentrum	Kantonales Zentrum
0 Allgemeine Verwaltung							
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit					- 2		46
3 Kultur, Sport, Freizeit						72	195
4 Gesundheit		4					
5 Soziale Sicherheit				119			
6 Verkehr							
7 Umweltschutz und Raumordnung							
8 Volkswirtschaft							53
Total					- 14		434

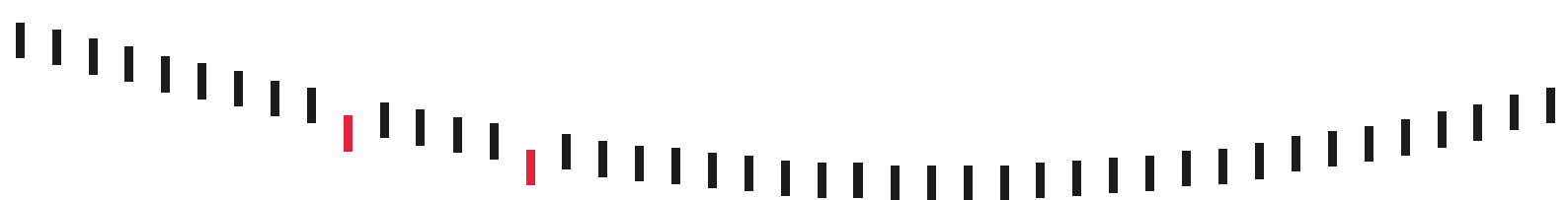
Anmerkung: Nur Koeffizienten von Variablen aufgeführt, die auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch signifikant sind.

**Tabelle 8** Variablen Regressionsanalysen

Indikator	Einheit	N	AM	Std.	P25	Median	P75	Minimum	Maximum
Anteil Kinder im Vorschulalter (0-4 Jahre)	%	80	5.47	0.79	5.01	5.39	5.86	3.62	8.82
Anteil Personen 80 Jahre und älter	%	80	4.34	1.09	3.61	4.22	4.83	2.35	7.66
Anteil Ausländer	%	80	19.72	9.6	13.08	17.15	26.24	6.12	55.17
Sozialhilfequote	%	61	1.08	0.62	0.63	0.96	1.4	0.27	3.66
Bevölkerungsdichte	EW/km2	80	4.06	4.58	1.23	2.51	4.46	0.54	25.01
Steuerkraft	Fr./EW	80	2213.19	676.59	1801.76	2018.52	2398.79	1517.46	5853.91

Abbildung 17 Variablen Regressionsanalysen nach Zentrumsfunktion





**BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG** | Aeschengraben 9 | 4051 Basel  
T +41 61 262 05 55 | [contact@bss-basel.ch](mailto:contact@bss-basel.ch) | [www.bss-basel.ch](http://www.bss-basel.ch)