

Interkommunaler Finanzausgleich

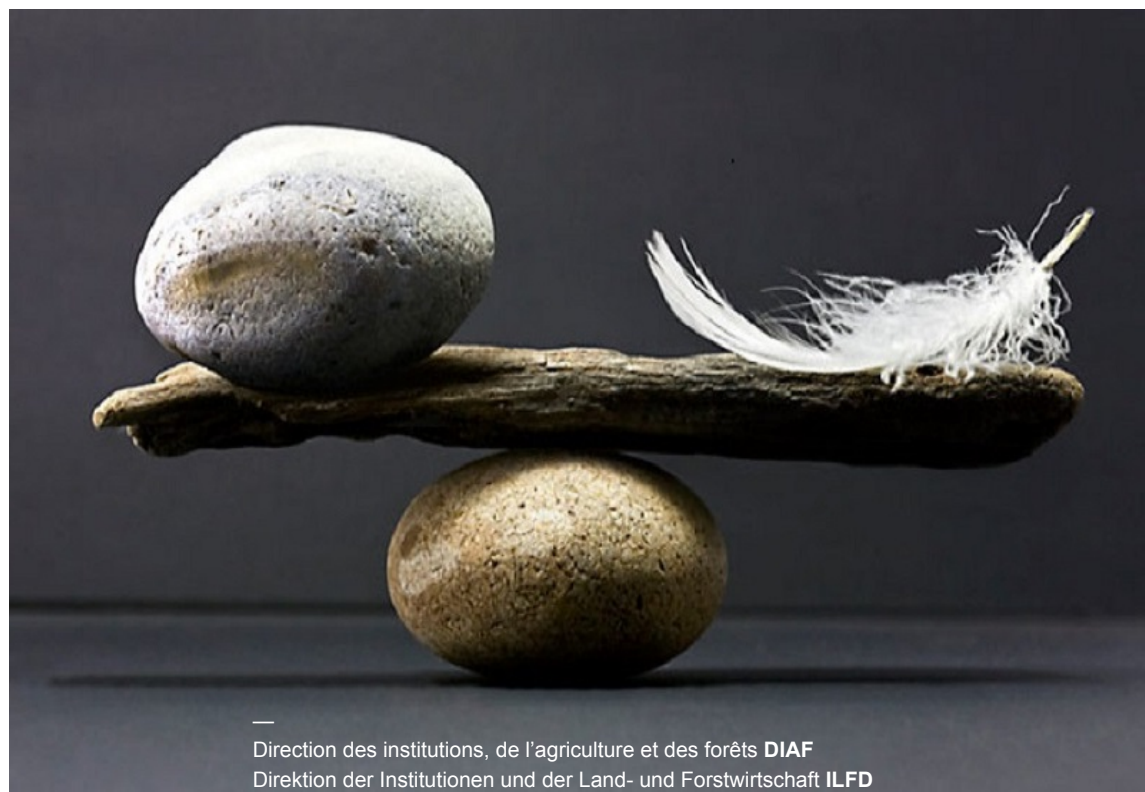
— Berechnungsmethode der Indizes und der Beträge

*Standardpublikation
September 2020*



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Interkommunaler Finanzausgleich

Berechnungsmethode der Indizes und der Beträge

Einführung	3
1. Ressourcenausgleich	3
1.1. Statistische Daten	3
1.2. Gewichtung der Teilindizes und Berechnung des StPI	4
1.3. Verteilung der Ressourcenausgleichsbeiträge	5
2. Bedarfsausgleich	5
2.1. Bedarfskriterien und statistische Daten	5
2.2. Gewichtung der Teilindizes des Bedarfs und Berechnung des SBI	7
2.3. Verteilung der Summe des Bedarfsausgleichs	8
3. Weiterentwicklung des Ausgleichs	8
4. Dokumentation	8

September 2020

Einführung

Das Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) (SGF 142.1) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Der interkommunale Finanzausgleich stellt die finanzielle Solidarität unter den Gemeinden durch zwei verschiedene Instrumente sicher: den **Ressourcen-** und den **Bedarfsausgleich**. Am 21. März 2018 hat der Grosse Rat die Gesetzgebung geändert. Damit kam er der Gesetzesbestimmung nach, die eine periodische Evaluation des Finanzausgleichsgesetzes vorschreibt (Art. 20 IFAG).

Die vorliegende Publikation bezweckt, einen kurzen Abriss über die gesetzlichen Grundlagen und über die Modalitäten für die Berechnung der Indizes und der Beträge zu geben. Die Ausführungsverordnung des Gesetzes (IFAV) (SGF 142.11) regelt die Einzelheiten; sie wird jedes Jahr nachgeführt und neu erlassen.

1. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Seite der Steuereinnahmen bezieht. Dieses Instrument definiert die potenziellen Steuerressourcen, anhand derer die Unterschiede zwischen den Gemeinden gemessen werden. Der Ressourcenausgleich hat im Rahmen der ersten Evaluation keine Änderungen erfahren.

1.1. Statistische Daten

Massgebend sind acht Arten von regelmässigen Gemeindesteuern, die ihnen die wesentlichen Ressourcen verschaffen:

- > Einkommenssteuer von natürlichen Personen
- > Vermögenssteuer von natürlichen Personen
- > Gewinnsteuer von juristischen Personen
- > Kapitalsteuer von juristischen Personen
- > Anteil an der Quellensteuer
- > Steuer auf Kapitaleleistungen
- > Liegenschaftssteuer
- > Anteil an der Motorfahrzeugsteuer

Die Erträge dieser Steuern werden zum Satz der einfachen Kantonssteuer berechnet, oder, wenn ein solcher fehlt, zu einem standardisierten Steuersatz (Art. 4 IFAG). Dies deshalb, um die Auswirkungen der Gemeindesteuerfüsse zu neutralisieren, da diese auch das Ergebnis von Entscheidungen der Gemeinde sind. Ausserdem basieren die Erträge, die in Franken pro Einwohner berechnet werden, auf den drei letzten Jahren, für die Steuerstatistiken verfügbar sind¹.

¹ Zum Beispiel sind die Steuerjahre 2016, 2017 und 2018 die Referenzjahre für den Ressourcenausgleich 2021.

1.2. Gewichtung der Teilindizes und Berechnung des StPI

Für jede Gemeinde wird pro Steuerart ein Ressourcen-Teilindex berechnet. Die acht Teilindizes ergeben zusammen den Steuerpotenzialindex (StPI). Der StPI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem StPI über 100,00 Punkten gelten als mehr oder weniger finanzstark (beitragspflichtige Gemeinden), Gemeinden unter diesem Wert als mehr oder weniger finanzschwach (beitragsberechtigte Gemeinden).

Die Teilindizes werden proportional zum Verhältnis zwischen dem jeweiligen Steuervolumen und dem Gesamtvolumen der Steuern gewichtet, wobei jeweils der Durchschnitt der statistischen Daten der drei Referenzjahre massgebend ist.

Beispiel für den Ressourcenausgleich 2021

Steuern		Ressourcen 2016 + 2017 + 2018	Gewichtung
Einkommenssteuer der natürlichen Personen	ENP	2'315'831'996	62.56%
Vermögenssteuer der natürlichen Personen	VNP	257'413'299	6.95%
Gewinnsteuer der juristischen Personen	GJP	448'940'196	12.13%
Kapitalsteuer der juristischen Personen	KJP	86'623'196	2.34%
Anteil Quellensteuer	QST	79'760'150	2.15%
Steuer auf Kapitaleistungen	KLS	65'227'072	1.76%
Liegenschaftssteuer	LIS	384'190'086	10.38%
Anteil Motorfahrzeugsteuer	MFS	64'047'556	1.73%
Total		3'702'033'551	100.00%

Der Ressourcenausgleich ist ein horizontales Instrument, d. h. allein die Gemeinden mit einem StPI über 100,00 Punkten finanzieren die Summe, die auf die Gemeinden mit einem StPI unter dieser Limite verteilt wird. Mit diesem System ist auch kein Fonds notwendig, denn die Beiträge des Ressourcenausgleichs werden den beitragspflichtigen Gemeinden belastet und am gleichen Valutadatum vom 30. Juni den begünstigten Gemeinden gutgeschrieben. Die Summe der belasteten und gutgeschriebenen Beträge ist identisch.

Der Gesamtbetrag des Ressourcenausgleichs wird vom Gesetzgeber bestimmt: Der Anfangsbetrag wurde so bemessen, dass er dem im zuvor geltenden indirekten Ausgleichssystem umverteilten Betrag entsprach. Die Analyse der Volumen der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass sie rund 2,5% des Gesamtbetrags der berücksichtigten potenziellen Ressourcen des letzten Jahres entsprachen. Dieser Prozentsatz wurde daher im Gesetz verankert (Art. 6 IFAG). Auf diese Weise passt sich der Betrag des Ressourcenausgleichs jährlich an die Entwicklung der Steuererträge an².

² Zum Beispiel ist für das Jahr 2021 der Gesamtbetrag des Ressourcenausgleichs 31'618'375 Franken, da das Steuerpotenzial 2018 der acht repräsentativen Steuern 1'264'735'009 Franken beträgt (Art. 2 IFAG).

1.3. Verteilung der Ressourcenausgleichsbeiträge

Die Summe des Ressourcenausgleichs wird proportional auf die beitragspflichtigen (Art. 7 IFAG) und auf die beitragsberechtigten Gemeinden (Art. 8 IFAG) aufgeteilt: Jede Gemeinde leistet oder erhält ihren Anteil an der Gesamtsumme gemäss ihrer mit ihrem StPI gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerungszahl gemäss der zuletzt veröffentlichten Statistik (Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 IFAG).

2. Bedarfsausgleich

Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen, werden aber nicht direkt Gemeindeausgaben definiert, sondern Faktoren des Bedarfs, in der Annahme, dass bestimmte Bedarfsfaktoren auch Ausgaben veranlassen. Wie beim Ressourcenausgleich, geht es auch bei diesem Instrument darum, das Volumen festzulegen, die Finanzierung zu regeln, die begünstigten Gemeinden zu bezeichnen und die Verteilung unter ihnen zu bestimmen.

Wie in diesem Kapitel ausgeführt, hat der Bedarfsausgleich ab 2019 im Rahmen der ersten Evaluation Änderungen erfahren. Er wurde um einen sechsten Teilindikator ergänzt, die fünf jährlichen statistischen Daten wurden durch eine jährlich nachgeführte Statistik ersetzt und die Gewichtung der Teilindikatoren wurde revidiert.

2.1. Bedarfskriterien und statistische Daten

Der Finanzbedarf wird anhand von sechs Kriterien definiert, für die es jährliche Statistiken pro Gemeinde gibt und die in einem gewissen Zusammenhang zu den Gemeindeausgaben stehen (Art. 11 IFAG):

- > Bevölkerungsdichte
- > Beschäftigungsgrad
- > Bevölkerungswachstum während 10 Jahren
- > Anzahl Personen im Alter von 80 und mehr Jahren
- > Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter
- > Anzahl Kinder unter 4 Jahren

Wie beim Ressourcenausgleich beziehen sich auch die Kriterien des Bedarfsausgleichs auf die drei letzten verfügbaren Referenzjahre³.

Bei den Daten, die nicht für drei aufeinander folgende Jahre vorliegen, werden die Statistiken des letzten oder der beiden letzten verfügbaren Jahre verwendet (Art. 23 Abs. 2 IFAG). Diese Daten werden jedoch in Bezug gesetzt zur zivilrechtlichen Bevölkerungszahl der drei Referenzjahre.

³ Zum Beispiel sind die Statistiken 2017, 2018 und 2019 die Referenzjahre für den Bedarfsausgleich 2021.

Bevölkerungsdichte

Die Fläche der Gemeinde ist die sogenannte Polygonfläche ohne die Seen, so wie sie im statistischen Jahrbuch ab der Ausgabe 2012 veröffentlicht wird. Die sogenannte Polygonfläche schliesst die Seen über 1 ha aus, d.h. nebst den grossen Seen (Neuenburger-, Murten- und Greyerzersee) auch den Schiffenen-, Montsalvens-, Schwarz-, Perolles-, Lessoc-, Seedorf- und Lussysee.

Beschäftigungsgrad

Bis 2011 bestand keine jährliche Beschäftigungsstatistik. Es wurde daher auf die – fünfjährige – Statistik der Vollzeitbeschäftigten der *Eidgenössischen Betriebszählung* abgestellt (letzte veröffentlichte Daten).

Diese Statistik wurde ab 2012 durch die jährliche vom Bundesamt für Statistik veröffentlichte Anzahl der Vollzeitäquivalente ersetzt. Diese neuen Daten waren Gegenstand der ersten Reform des IFAG.

Bevölkerungswachstum

Massgebend ist das Verhältnis zwischen der Wachstumsrate der Gemeinde und des Kantons innerhalb von 10 Jahren, wobei nur die Hälfte dieses Werts berücksichtigt wird⁴.

Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren

Seit 2010 ist das Bundesamt für Statistik (BFS) dank der harmonisierten Personenregister der Gemeinden (HarmPers) in der Lage, für einzelne Altersgruppen jährliche Bevölkerungsstatistiken pro Gemeinde zu erstellen. Gemäss Artikel 17 Abs. 1 IFAG wird für alle Kriterien die zivilrechtliche Bevölkerungszahl verwendet, somit auch für die Anzahl der Personen im Alter von 80 und mehr Jahren. Der Begriff der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl bedeutet konkret, dass die Gemeinde, in welcher die Schriften hinterlegt sind, als Wohnsitzgemeinde gilt. Die Kriterien, in welcher Gemeinde die Schriften zu hinterlegen sind, bestimmen sich nach der Spezialgesetzgebung, d.h. der Gesetzgebung über die Einwohnerkontrolle.

Kinder im schulpflichtigen Alter

Für dieses Kriterium werden die Kinder berücksichtigt, die ihren gesetzlichen Wohnsitz in der Gemeinde haben und die am 31. Dezember aller Referenzjahre zwischen 4 und 14 Jahre alt sind. Es gilt festzuhalten, dass die Zahl der Kinder in dieser Altersstranche berücksichtigt wurde und nicht die Zahl der eingeschulter Kinder.

Kinder unter 4 Jahren

Die Entwicklung der Gesetzgebung und der Sozialpolitik erfordert eine neue Gemeindeaufgabe im Bereich der Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder, in vorliegendem Fall die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen. Dieser Bedarf mit dem Kausalitätskriterium «Anzahl Kinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren» ist der sechste Index, der in die Berechnung des SBI aufgenommen wurde.

Die Ausgaben in Zusammenhang mit den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen betreffen die Betreuungseinrichtungen (Kindertagesstätten) für unter 4-jährige Kinder, die somit noch nicht im schulpflichtigen Alter sind (Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen; FBG, SGF 835.1).

⁴ Für den Finanzausgleich 2021 bezieht sich die Periode von 10 Jahren auf die Serie 2007-2017, 2008-2018 und 2009-2019.

Aus Sicht der Gemeinde werden diese Ausgaben in der separaten Rubrik *5451 Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen* verbucht. Sie sind von den Ausgaben für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen zu unterscheiden, die Schulkinder betreffen, unter der Rubrik *2180 Ausserschulische Betreuungseinrichtungen* verbucht werden und zum Kriterium «Kinder im schulpflichtigen Alter» gehören.

2.2. Gewichtung der Teilindizes des Bedarfs und Berechnung des SBI

Die Daten dieser Indikatoren werden umgeformt, um sechs Teilindizes zu berechnen. Zusammen ergeben die Teilindizes den synthetischen Bedarfsindex (SBI). Der SBI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem Index über 100,00 Punkten haben einen überdurchschnittlichen Bedarf, jene mit einem tieferen Wert haben einen unterdurchschnittlichen Bedarf.

Das Gewicht eines jeden Bedarfskriteriums wird gemäss den kommunalen Ausgaben bestimmt, die den berücksichtigten Bedarf darstellen (Art. 13 IFAG). Die massgebenden Ausgaben für die Berechnung der Gewichtung sind die Nettoausgaben der Gesamtheit der Gemeinden der letzten drei Jahre, die den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs entsprechen. So beeinflussen die Kosten einer Gemeinde in keiner Weise die Berechnung ihres eigenen SBI.

Beispiel für den Bedarfsausgleich 2021

Kriterien		Gemeindeaufgaben	Netto-Ausgaben 2017 + 2018 + 2019	Gewichtung
Bevölkerungsdichte	BEVD	1 Öffentliche Sicherheit (1/3)	289'806'437	15.63%
		6 Verkehr und Übermittlungswesen (1/3)		
		58 Sozialhilfe		
Beschäftigungsgrad	BGR	1 Öffentliche Sicherheit (1/3)	104'696'755	5.65%
		6 Verkehr und Übermittlungswesen (1/3)		
Bevölkerungswachstum	BEVW	1 Öffentliche Sicherheit (1/3)	104'696'755	5.65%
		6 Verkehr und Übermittlungswesen (1/3)		
Personen im Alter 80 und mehr Jahren	PA80	41/57 Pflegeheime und Altersheime	304'617'004	16.43%
		44 Ambulanten Krankenpflege		
Kinder im schulpflichtigen Alter	SCHK	<i>Obligatorische Schule</i>	993'990'949	53.61%
		20 Kindergarten		
		21 Primarschule und Sekundarschule inkl. Silertransporte		
Kinder unter 4 Jahren	VSCHK	22 Sonderschulen	56'322'640	3.03%
		54 Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen		
Total			1'854'130'540	100.00%

2.3. Verteilung der Summe des Bedarfsausgleichs

Jede Gemeinde ist im Bedarfsausgleich anspruchsberechtigt; die Verteilung unter den Gemeinden wird gemäss der mit ihrem SBI gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerungszahl berechnet, dieser wird mit 4 potenziert (Art. 16 IFAG). Die Potenzierung hat zur Folge, dass der Pro-Kopf-Betrag einer Gemeinde ab einem SBI von über 100,00 Punkten überproportional stark ansteigt.

Das jährliche Volumen des Bedarfsausgleichs beträgt 50% des Ressourcenausgleichs⁵, (Art. 14 IFAG). Dieser Betrag wird ausschliesslich vom Staat finanziert. Der Bedarfsausgleich ist somit rein vertikal (Art. 15 IFAG).

3. Weiterentwicklung des Ausgleichs

Artikel 20 IFAG schreibt die periodische Evaluation des Finanzausgleichssystems vor. Jedes vierte Jahr ist eine solche vorzunehmen. Dabei werden insbesondere die Wirksamkeit der Instrumente und die Relevanz der Kriterien überprüft.

Die Arbeiten zur ersten Evaluation ermöglichten es, das System an die neue kantonale Politik und die neuen statistischen Daten anzupassen und auf eine striktere Gewichtung der Bedarfskriterien zurückzukommen. In den nächsten Monaten wird der interkommunale Finanzausgleich erneut evaluiert werden, was möglicherweise zu erneuten Anpassungen führen wird.

Der interkommunale Finanzausgleich ist somit ein modernes und entwicklungsfähiges System der Solidarität zwischen den Gemeinden, das neuen Ressourcen und neuen Bedürfnisse Rechnung trägt.

4. Dokumentation

Die Website des GemA enthält eine Reihe von Dokumenten, die zu verschiedenen Aspekten des interkommunalen Finanzausgleichs Zusatzinformationen bieten. Die meisten Dokumente können heruntergeladen werden unter www.fr.ch/gema.

⁵ Zum Beispiel:
Im Finanzausgleich 2021 beträgt der Bedarfsausgleich 50% von 31'618'375 Franken = 15'809'188 Franken.

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—