

Ausführliche Untersuchung zur finanziellen Lage der Gemeinden

Zusammenfassung des Postulats

In einem am 15. März 2007 eingereichten und begründeten Postulat (TGR S. 286) verlangen die Grossräte Michel Buchmann und Alex Glardon, dass die finanzielle Lage der Gemeinden untersucht werde, um ihre Entwicklung von 2001 bis 2005 zu bestimmen. Während dieses Zeitraums erfolgten Steuersenkungen im kantonalen Steuertarif, die sich auf den Steuerertrag der Gemeinden auswirkten. In ihrer Begründung verlangen die Grossräte vor allem, dass die Entwicklung der Verschuldung der Gemeinden, der Steuerfüsse und ihrer Eigenfinanzierungskraft analysiert werde.

Antwort des Staatsrats

Die Verfasser des Postulats zeigen sich besorgt über die finanziellen Auswirkungen der die Steuern betreffenden Entscheide des Kantons seit 2001. Der Staatsrat erachtete es als sinnvoll, zur Stützung seiner Analyse in Form eines Berichts zu antworten, wobei die Entwicklung der Gemeindefinanzen und –steuern bereits ab 2000 untersucht werden, damit die ersten Auswirkungen der geänderten Besteuerungsmethode, die 2001 in Kraft getreten ist, festgestellt werden können. Zur Ergänzung wird eine Studie der Gemeindeverschuldung über eine Dauer von zehn Jahren hinzugefügt. Diese ermöglicht eine Beurteilung der günstigen Entwicklung ihrer Finanzergebnisse.

1. Steuerertrag¹ und Steuerfüsse der Gemeinden

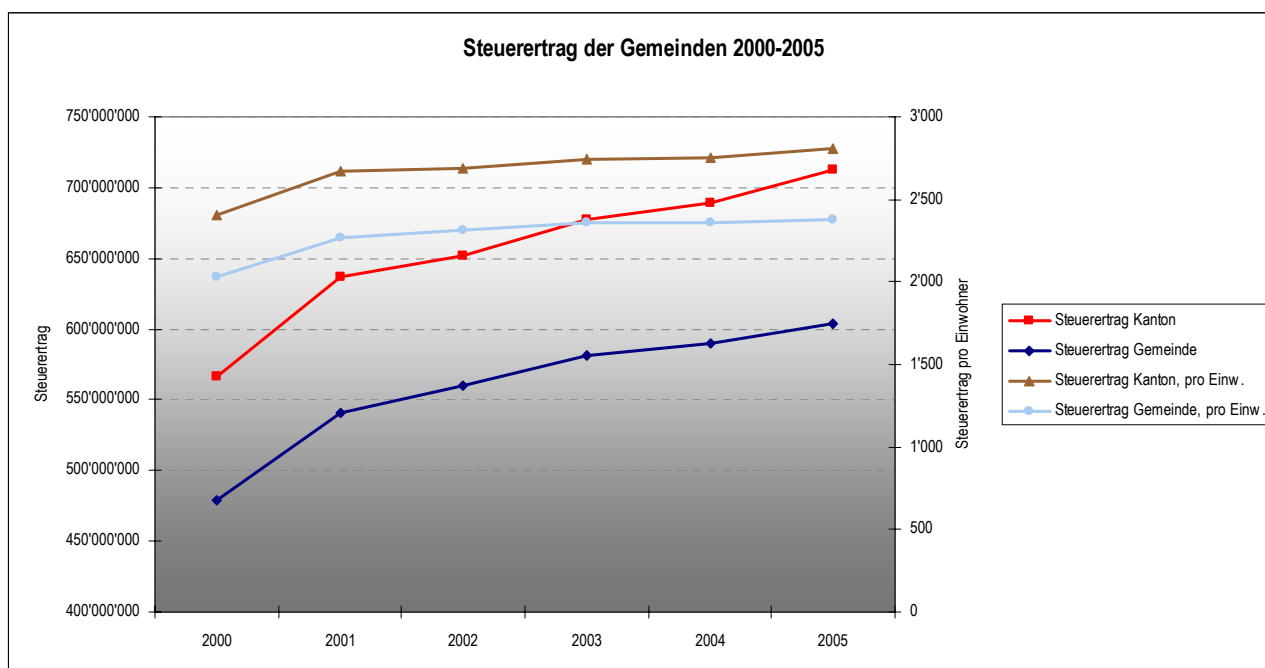
Das Inkrafttreten des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG- SGF 631.1) am 1. Januar 2001, namentlich der Übergang von der zweijährigen zur einjährigen Gegenwartsbemessung bei den natürlichen Personen, hatte für den Kanton und die Gemeinden zwischen 2000 und 2001 positive finanzielle Auswirkungen.

¹ Die Analyse basiert auf der von der Kantonalen Steuerverwaltung erstellten Statistik des Steuerertrags. Da die letzte veröffentlichte Steuerstatistik aus dem Jahr 2005 stammt, kann für die nachfolgenden Jahre keine umfassende Analyse durchgeführt werden; andere Daten, wie z.B. die Steuerfüsse, sind jedoch verfügbar.

Tabelle und Graphik 1

Steuerertrag der Gemeinden, 2000–2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Steuerertrag Kanton	566'423'788	636'684'679	651'903'315	677'327'117	688'742'992	712'237'432
Steuerertrag Gemeinden	479'341'628	541'381'991	559'980'480	581'017'969	590'402'148	603'540'684
Steuerertrag Kanton pro Einw.	2'403	2'668	2'691	2'746	2'751	2'805
Steuerertrag Gemeinden pro Einw.	2'033	2'269	2'311	2'356	2'358	2'377



Die aussergewöhnliche Entwicklung des Ertrags der direkten Kantonssteuern (natürliche und juristische Personen) zwischen 2000 und 2001 (+ 12,40 %) lässt sich durch die oben erwähnte Änderung der Besteuerungsmethode erklären. In diesem Zeitraum lässt sich bei den kantonalen Einnahmen der natürlichen Personen ein Anstieg von 78 Millionen Franken verzeichnen (+ 16 %), von 2001 bis 2005 hat sich die jährliche Zunahme dann bei durchschnittlichen 2,88 % eingependelt. Was die Einnahmen bei den juristischen Personen, die stärker von der Konjunktorentwicklung abhängig sind, betrifft, so sind sie zwischen 2000 und 2002 um 10,1 Millionen zurückgegangen (- 13 %) und anschliessend von 2002 bis 2005 unregelmässig angestiegen, pro Jahr durchschnittlich um 5,80 % (+ 11,8 Millionen).

Im Vergleich dazu hat sich der Gemeindesteuerertrag (der kantonale Steuerertrag der natürlichen und juristischen Personen multipliziert mit den Gemeindesteuerfüssen) im Zeitraum von 2000–2005 in praktisch gleichem Masse entwickelt. So betrug die Entwicklung zwischen 2000 und 2001 12,94 %; von 2001–2005 liegt die Entwicklung pro Jahr im Durchschnitt bei 2,87 %.

Zwischen 2000–2006 haben zahlreiche Gemeinden die Gelegenheit ergriffen, um ihre Steuerfüsse bei den natürlichen Personen zu senken: Klammert man die Gemeindezusammenschlüsse aus, konnten 65 Senkungen und 29 Erhöhungen der Steuerfüsse verzeichnet werden:

Tabelle 2

Änderungen der Steuerfüsse der natürlichen Personen, 2000–2006

Änderungen der Steuerfüsse der natürlichen Personen

Anzahl Gemeinden

Registrierte Änderungen in Steuerpunkten		2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	
Senkungen	-35.0					1		
	-25.0					1		
	-15.0	3			2			
	-10.0	1	2		2	8	6	
	-8.0				1			
	-7.0	1	1					
	-6.0					1		
	-5.0	3		4	7	8	6	
	-3.0							2
	-2.5	1	1					
	-2.0					2		
	-1.0				1			
			9	4	4	13	21	14
Erhöhungen	16.0	1						
	10.0	2	4		1	1		
	7.0		1	1				
	6.0						1	
	5.0	3	5	3	2	1	3	
		6	10	4	3	2	4	29

Da man aufgrund der verschiedenen Senkungen der Kantonssteuern mit Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen rechnete, erfolgten diese Entlastungen in den meisten Fällen vorsichtshalber erst ab 2004. Die Erleichterungen wirkten sich jedoch nur in geringem Masse auf die Entwicklung der durchschnittlichen Steuerfüsse aus; im Jahr 2000 betrug die durchschnittlichen Steuerfüsse noch 85,16 % für die natürlichen und 81,30 % für die juristischen Personen, im Jahr 2005 waren es 85,06 %, bzw. 82,23 %. Die Herabsetzung der Steuerfüsse betraf vor allem die kleineren und mittleren Gemeinden, während in den grösseren Gemeinden zahlreiche Steuererhöhungen, meistens von + 10 Punkten, verzeichnet wurden.

Um die Analyse zu vervollständigen, ist es von Interesse, die Situation ab 2007 genauer zu betrachten. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (neu: *Freiburger Spital* – FSNG – SGF 822.0.1) wurden die Bezirkspitäler vom Kanton übernommen. Alle Gemeinden mussten daher ab 2007 ihre Steuerfüsse neu festlegen, um so der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sie für die Betriebskosten der Spitäler nicht mehr aufkommen müssen. Die Mehrheit der Gemeinden (120 von 168) hat die vom Staatsrat festgelegten Steuerfüsse für die natürlichen Personen übernommen (Berechnung aufgrund der Auswertung der allgemeinen Entwicklung des Steuerertrags für 2007). 8 Gemeinden haben ihren Steuerfuss gesenkt, um ihn auf das nächst tiefere Prozent zu runden (um -0,1 bis -1,4 Punkte), 8 Gemeinden haben eine tatsächliche Senkung vorgenommen (um -2,0 bis -7,9 Punkte). Gleichzeitig haben 9 Gemeinden den Steuerfuss auf das nächst höhere Prozent aufgerundet (um +0,1 bis +1,7 Punkte) und 23 Gemeinden haben ihn

erhöht, um ihn ihrer finanziellen Situation anzupassen (davon 19 Gemeinden um 2,1 bis 9,8 Punkte und 4 Gemeinden um 10,5 bis 14,0 Punkte).

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass 2008 10 Gemeinden ihren Steuerfuss für natürliche Personen gesenkt haben (um -0,8 bis -6,5 Punkte), und ebenfalls 10 Gemeinden haben ihn angehoben (zwischen +4,0 und +10,7 Punkte).

Trotz der für die Steuerjahre 2000 bis 2005 beschlossenen Senkung der Kantonssteuern (- 41,9 Millionen für natürliche Personen und – 8,4 Millionen für juristische Personen) ist die Entwicklung des Ertrags der Kantonssteuern positiv. Dies ist einerseits auf die wachsende Bevölkerung des Kantons zurückzuführen und andererseits auf das ebenfalls zunehmende Steuersubstrat der Steuerpflichtigen. Der Vergleich des Ertrags der Kantonssteuern pro Einwohner zeigt dies deutlich: Lag er 2000 bei 2403 Franken pro Einwohner, beträgt er 2005 2805 Franken (durchschnittliche jährliche Zunahme von 1,28 % zwischen 2001 und 2005). Gleichzeitig steigt während dieser Periode auch der Ertrag der Gemeindesteuern von 2033 Franken pro Einwohner auf 2377 Franken (durchschnittliche jährliche Zunahme von 1,19 % zwischen 2001 und 2005). Hier ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass dieses Wachstum von einer Gemeinde zur anderen je nach Steuerart deutlich variiert, insbesondere wenn man die Entwicklung des Ertrags der Vermögenssteuer oder der Steuern juristischer Personen betrachtet. Es zeigt sich, dass eine Detailanalyse aussagekräftiger ist, da die tatsächliche Entwicklung des Steuerertrags differenzierter dargestellt werden kann.

2. Nettoverschuldung der Gemeinden ²

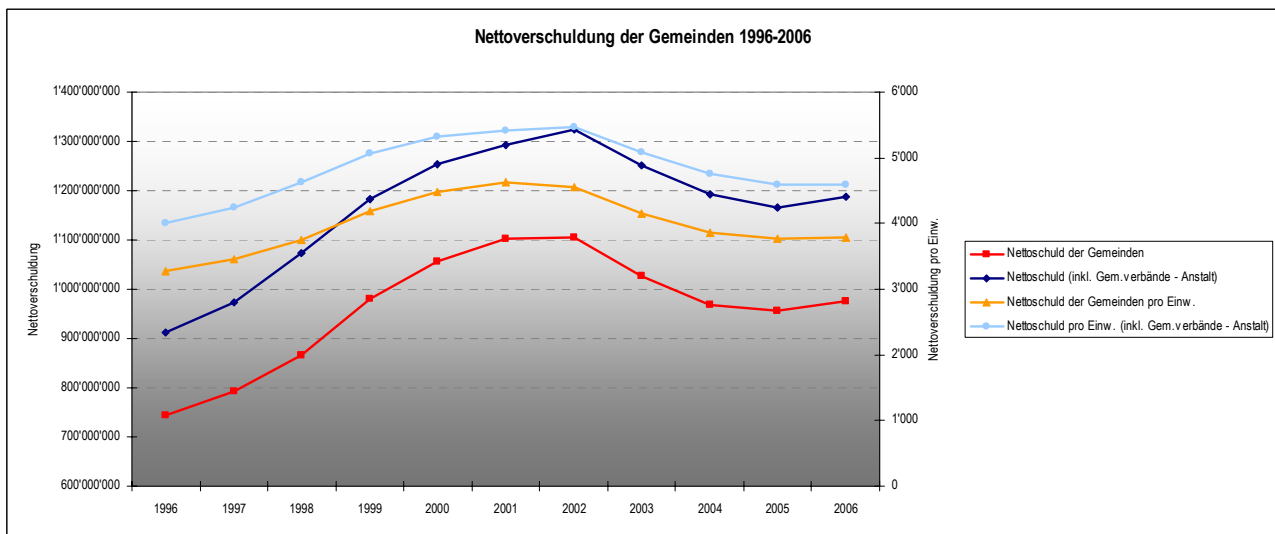
Für aussagekräftige Vergleiche drängt sich eine Analyse der Entwicklung über eine längere Periode auf, und zwar über 10 Jahre. Wie bereits dargelegt, hat die Entwicklung des Steuerertrags zahlreichen Gemeinden ermöglicht, in einem ersten Schritt nicht ihre Steuerfüsse zu senken, sondern zuerst mit Schuldenabbau ihre Zinslasten zu reduzieren.

Tabelle und Graphik 3

Nettoverschuldung der Gemeinden, 1996–2006

	1996	1997	1998	1999	2000	
Nettoschuld der Gemeinden	744'887'149	792'431'855	866'737'515	981'254'333	1'056'547'907	
Nettoschuld (+ Gem.verbände / Anstalten)	912'079'782	972'310'849	1'072'388'743	1'183'172'079	1'254'213'115	
Nettoschuld der Gemeinden pro Einw.	3'274	3'452	3'741	4'197	4'482	
Nettoschuld pro Einw. (+ Gem.verbände / Anstalten)	4'009	4'235	4'629	5'060	5'320	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nettoschuld der Gemeinden	1'103'206'627	1'103'711'623	1'026'220'719	967'973'495	955'269'048	975'586'147
Nettoschuld (+ Gem.verbände / Anstalten)	1'293'372'285	1'324'241'821	1'252'249'316	1'191'733'939	1'164'803'175	1'187'703'145
Nettoschuld der Gemeinden pro Einw.	4'623	4'556	4'161	3'866	3'762	3'778
Nettoschuld pro Einw. (+ Gem.verbände / Anstalten)	5'420	5'466	5'077	4'760	4'587	4'599

² Die neusten Finanzdaten sind den Rechnungen 2006 der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten zu entnehmen.



Von 1996 bis 2002 hat sich die Nettoverschuldung der Gemeinden von 745 Millionen auf 1104 Millionen Franken erhöht, was einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 8,03 % entspricht. Zwischen 2003 und 2005 nimmt sie ab (955 Millionen, also -4,48 % im jährlichen Durchschnitt), 2006 steigt sie jedoch wieder leicht an (976 Millionen). Pro Einwohner ist die Entwicklung die folgende: Von 3274 Franken pro Einwohner im Jahr 1996 steigt sie auf 4623 Franken im Jahr 2001 (durchschnittliche jährliche Zunahme von +8,24 %); zwischen 2002 und 2005 nimmt sie ab (3762 Franken, -4,66 %), 2006 steigt sie wieder leicht an (3778 Franken).

Gemeindeverbände und öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten sind öffentlich-rechtliche Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit; sie haben somit eine eigene Rechnung und sind für ihre Finanzverwaltung selbst verantwortlich. Wird ein Verband aufgelöst oder eine Anstalt übernommen, müssen die Mitgliedgemeinden oder die Sitzgemeinden die Aktiven und Passiven dieser Körperschaften in ihre Bilanzen übernehmen. Diese Faktoren müssen in der Analyse berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass in dieser gleichen Periode die Gesamtsschulden der Gemeinden, Gemeindeverbände und der öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten zunehmen, und zwar von 912 Millionen im Jahr 1996 auf 1324 Millionen im Jahr 2002 (durchschnittliche jährliche Zunahme von +7,53 %). Bis 2005 nehmen sie ab (1165 Millionen, also -4,01 % im jährlichen Durchschnitt), im Jahr 2006 nehmen sie leicht zu. Pro Einwohner nehmen die Schulden zwischen 1996 und 2002 im jährlichen Durchschnitt um +6,06 % zu (von 4'009 auf 5'466 Franken pro Einwohner), bis 2005 nehmen sie pro Jahr um 5,36 % Prozent ab (4587 Franken), und ab 2006 steigen sie erneut leicht an (4599 Franken).

In absoluten Zahlen hat die Nettoverschuldung der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten seit 2002 mit anderen Worten deutlich abgenommen; die Verschuldung im Jahr 2005 (1165 Millionen) liegt unter derjenigen von 1999 (1188 Millionen). Die Nettoschuld pro Einwohner liegt im Jahr 2005 (4587 Franken) unter derjenigen im Jahr 1998 (4629 Franken). Durch diesen nachhaltigen Schuldenabbau konnten die Gemeinden ihre Finanzlasten (Zinsen und Abschreibungen der Investitionen) verringern und ihre Selbstfinanzierungsmarge erhöhen.

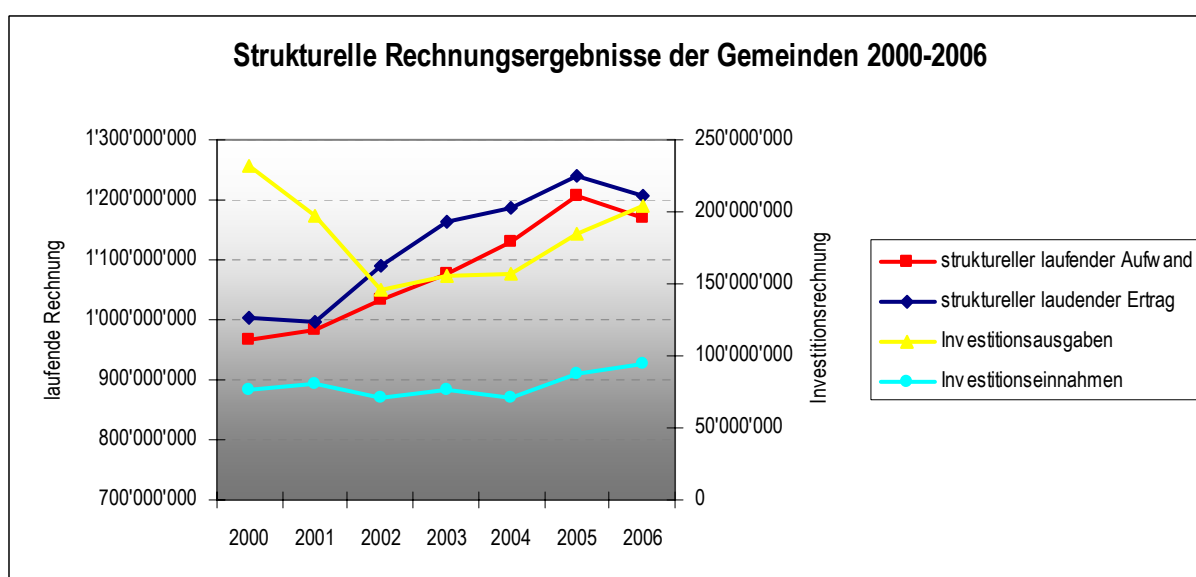
3. Strukturelle Rechnungsergebnisse der Gemeinden

Mit der Analyse der Gemeinderechnungen können gewisse weiter oben gemachte Feststellungen bestätigt und präzisiert werden. Die in Tabelle und Graphik 3 dargestellten Rechnungen wurden im Statistischen Jahrbuch des Kantons Freiburg (STAT-FR) veröffentlicht und korrigiert. So wurden die laufenden Rechnungen um die folgenden Positionen berichtigt: die ausserordentlichen Abschreibungen, die Zuweisung an die nicht obligatorischen Reserven (Aufwand), die Reserveentnahmen und die Buchgewinne auf Verkäufen (Ertrag). Die ausserordentlichen Abschreibungen oder die Zuweisung an die nicht obligatorischen Reserven konnten von den Gemeinden dank des Ertragsüberschusses vorgenommen werden. Es sind dies nicht obligatorische finanzpolitische Optionen, die im Ermessen der Gemeinden liegen. Die Entnahmen aus den nicht obligatorischen Reserven, welche für bestimmte zukünftige Investitionen gebildet wurden, dienen ihrerseits der Finanzierung von Infrastrukturen ohne auf ein Darlehen zurückzugreifen. Diese Korrekturen ermöglichen demnach, die strukturellen Rechnungsergebnisse der Gemeinden zu bestimmen.

Tabelle und Graphik 4

Strukturelle Rechnungsergebnisse der Gemeinden, 2000–2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
struktureller laufender Aufwand	965'210'232	984'445'452	1'032'172'948	1'075'615'181	1'128'472'205	1'207'240'732	1'169'684'938
struktureller laufender Ertrag	1'001'668'443	995'009'777	1'088'879'021	1'164'091'486	1'187'786'795	1'239'646'866	1'205'548'310
strukturelles Ergebnis lauf. Rechn.	36'458'211	10'564'324	56'706'073	88'476'305	59'314'590	32'406'134	35'863'372
Investitionsausgaben	232'137'682	197'014'839	145'971'338	155'740'288	157'153'526	184'404'792	204'447'347
Investitionseinnahmen	76'820'194	79'970'893	70'530'409	76'631'131	70'319'357	88'125'578	94'785'014
Nettoinvestitionen	155'317'488	117'043'946	75'440'929	79'109'157	86'834'170	96'279'214	109'662'333



Aus der obenstehenden Graphik geht hervor, dass die Gemeinden in ihrer Gesamtheit während der sieben erfassten Jahre Ertragsüberschüsse verzeichnen konnten (durchschnittlicher Ertragsüberschuss von insgesamt 45,7 Millionen). Das Jahr 2001 weist das schwächste Ergebnis (10,6 Millionen), das Jahr 2003 das stärkste Ergebnis (88,5 Millionen) auf. Zwischen 2000 et 2001 ist der Ertrag der laufenden Rechnung von 1002 auf 995 Millionen Franken zurückgegangen, bis 2005 hat er jährlich zugenommen (durchschnittliche jährliche Entwicklung 2000-2005 von +4,42 %). Gleichzeitig hat auch der Aufwand der laufenden Rechnung zwischen 2000 und 2005 kontinuierlich zugenommen (durchschnittliche jährliche Entwicklung von +4,59 %). Zwischen 2005 und 2006 haben Ertrag und Aufwand abgenommen, ersterer um 34,1 Millionen (-2,75 %), letzterer um 37,6 Millionen (-3,11 %).

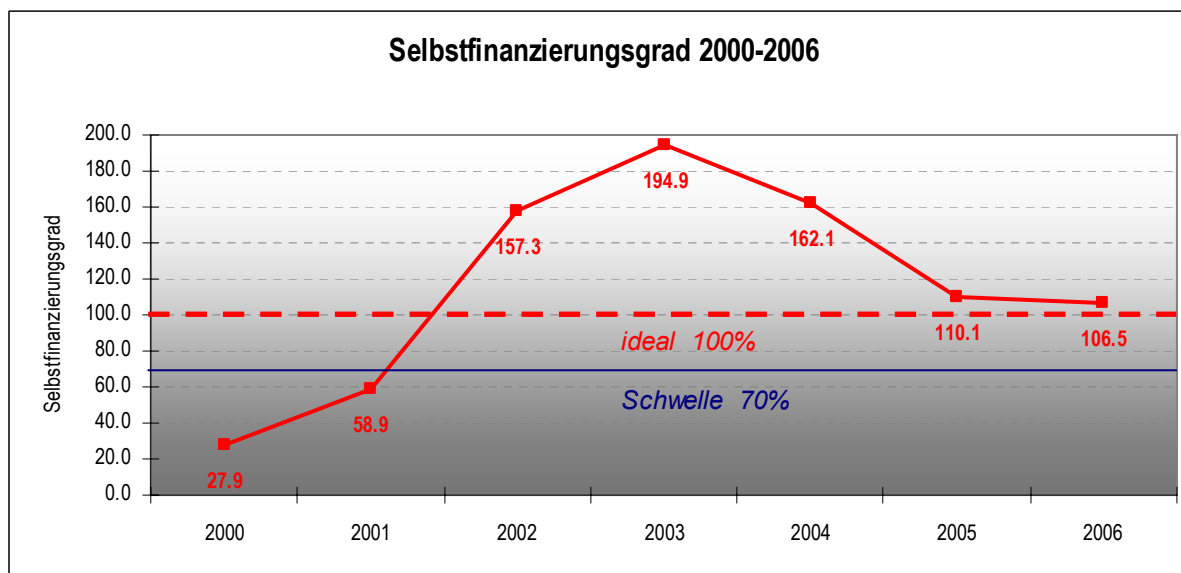
Die Investitionsausgaben sind zwischen 2000 und 2002 stark zurückgegangen (-18,56 % im jährlichen Durchschnitt) und haben dann bis 2006 pro Jahr um durchschnittlich 10,01 % zugenommen. Gleichzeitig sind die Investitionseinnahmen (Subventionen, Anschlussgebühren, usw.) zwischen 2000 und 2004 stabil geblieben, während sie bis 2006 um durchschnittlich 17,40 % im Jahr zugenommen haben.

4. Selbstfinanzierungsgrad

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen³ veröffentlicht jedes Jahr standardisierte Gesamtkennzahlen, die für jeden Kanton errechnet werden. Eine der empfohlenen Finanzkennzahlen, der Selbstfinanzierungsgrad, bestätigt die vorangehenden Feststellungen.

Graphik 5

Selbstfinanzierungsgrad, 2000–2006



³ Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen ist eine interkantonale Berufsorganisation, die 1945 gegründet wurde. Im Zweijahresturnus werden Konferenzen und Arbeitstagungen organisiert, die unterschiedlichen fachspezifischen Themen gewidmet sind. Im Rahmen dieser Veranstaltungen werden Empfehlungen und fachtechnische Richtlinien zuhanden der Kantone erarbeitet.

Der Selbstfinanzierungsgrad wird bestimmt durch das Verhältnis der Netto-Selbstfinanzierungsmarge (strukturelles Ergebnis der laufenden Rechnung) und der Nettoinvestitionsausgaben; er zeigt an, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel finanziert werden können, also ohne auf eine Neuverschuldung angewiesen zu sein. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 70 % gilt als Grenze, unterhalb der die Verschuldung als zu hoch eingestuft wird; ein Wert von 100 % wird als ideal angesehen, denn es können Neuinvestitionen getätigt werden, ohne sich verschulden zu müssen. Die Kennzahl kann abhängig vom Rechnungsergebnis der Gemeinde und/oder den Nettoinvestitionsausgaben von Jahr zu Jahr stark variieren.

2000 und 2001 sind die Selbstfinanzierungsgrade ungenügend, was die finanzielle Situation der Gemeinden in diesen Jahren widerspiegelt: schwache strukturelle Rechnungsergebnisse und hohe Nettoinvestitionen. Ab 2002 ändert sich die Lage grundlegend; dank des spürbar höheren Steuerertrags kann die Netto-Selbstfinanzierungsmarge verbessert werden; gleichzeitig gehen die Investitionen stark zurück. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt über 100 %. 2003 liegt der Selbstfinanzierungsgrad bei 194,9 %, was den Gemeinden die Möglichkeit gibt, nicht nur die Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel zu finanzieren, sondern zudem ihre Schulden abzubauen. Seit 2004 geht der Selbstfinanzierungsgrad zwar zurück, doch liegt er 2006 mit 106,5 % immer noch über der als ideal angesehenen Grenze.

5. Schlussfolgerung

Seit 2000 kann die finanzielle Lage der Gemeinden grundsätzlich als gut bezeichnet werden. Dies ist grösstenteils der Entwicklung ihrer Steuererträge zu verdanken, und dies trotz der Senkung der Kantonssteuern, die sich auf die Steuererträge der Gemeinden auswirkte. In Anbetracht der ersten Gemeindeergebnisse scheint sich diese positive Tendenz auch für das Jahr 2007 zu bestätigen. Diese finanzielle Situation ermöglichte es den Gemeinden insbesondere, in einem ersten Schritt ihre Schulden abzubauen und ihre Steuerfüsse zu senken. Seit 2004 verlangsamt sich diese Entwicklung, was zur Folge hat, dass sich die strukturellen Ergebnisse der laufenden Rechnung allmählich verschlechtern und zur Finanzierung von Investitionen erneut Anleihen aufgenommen werden müssen. Nichtsdestotrotz liegt der Selbstfinanzierungsgrad seit 2002 über der Schwelle von 100 %.

Abschliessend beantragt Ihnen der Staatsrat dieses Postulat für erheblich zu erklären und diese Antwort als Bericht zu betrachten.

Freiburg, den 22. April 2008