

Die Reform des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg

1. Das heutige Finanzausgleichssystem

Das heutige Finanzausgleichssystem wurde 1976 eingeführt und 1990 revidiert. Es basiert auf der Berechnung der Finanzkraftindizes der Gemeinden und deren Klassifikation in sechs Klassen. Die Indices oder die Klassen dienen hauptsächlich der Abstufung von Gemeindebeiträgen an kantonale Ausgaben. Das System hat gute Dienste geleistet, aber mit der Zeit und den sich verändernden Finanzbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden hat es einen Grossteil seiner Effektivität und Relevanz eingebüsst.

- ✓ Die Kriterien zur Berechnung der Finanzkraft vermischen Ressourcen- und Lastenindikatoren. Die Entwicklung des kommunalen Steuersystems und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden haben sich nun aber auf unterschiedliche Art entwickelt, aufgrund von Kriterien, die nichts gemeinsam haben. Dies erfordert von nun an eine Trennung des Finanz- und des Bedarfsausgleichs.
- ✓ Das System der Klassifikation der Gemeinden in sechs Klassen weist Sprungstellen auf, wenn eine Gemeinde in eine höhere Klasse gelangt. Dies verteuert ihre Beiträge an kantonale Ausgaben auf unregelmässige und ungerechte Weise, verglichen mit der Ausgangslage.
- ✓ Das System gelangt für siebenundzwanzig Aufgaben zum Einsatz und verwendet sechs Ausgleichsformeln. Dieser indirekte Finanzausgleich ist undurchsichtig geworden.
- ✓ Das indirekte Finanzausgleichssystem unterläuft die demokratische Debatte. Das System wird nie im Grossen Rat hinsichtlich der Solidarität zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden diskutiert. Dieser Aspekt kommt hinzu zu den politischen und budgetären Entscheidungen hinsichtlich einzelner Aufgaben, auf welche sich die Finanzausgleichsformeln beziehen. Die Resultate bezüglich der finanziellen Auswirkungen (Inzidenz) werden weder nachgewiesen noch gemessen.

2. Der neue Finanzausgleich

Der neue interkommunale Finanzausgleich verzichtet auf die Finanzkraftzuschläge der kantonalen Subventionen an die Gemeinden und auf jegliche Abstufung der Gemeindebeiträge an kantonale Ausgaben gemäss dem Finanzkraftindex der Gemeinden oder ihrer Klassifikation. Um die Effektivität zu erhöhen, folgt der neue Finanzausgleich dem Prinzip "ein Ziel = ein Instrument". Dabei wird der *Ressourcen- und der Bedarfsausgleich getrennt*. Zur Stärkung der Gemeindeautonomie wird das neue System nur noch *zweckfreie* Mittel entrichten.

2.1 Die Grundprinzipien

Der neue Finanzausgleich muss eine gewisse Anzahl von Grundprinzipien respektieren und die folgenden Eigenschaften berücksichtigen, welche die Stabilität und den Fortbestand des Systems garantieren:

➤ Ausgewählte Indikatoren

Die statistischen Datenreihen, die für die Ausarbeitung der Ressourcen- und Lastenindices dienen, müssen *verfügbar, veröffentlicht, unbeeinflussbar* und *regelmässig aktualisiert* sein, um die relativen Positionen der Gemeinden und plötzliche Veränderungen der Indikatoren aufzuzeigen.

➤ Berechnungsformeln

Sie müssen

- *eindeutig*, im Voraus bekannt und von den Finanzausgleichspartnern *überprüfbar* sein;
- *neutral* sein im Hinblick auf die Kommunalpolitik und *negative Anreize* bezüglich Innovation und Initiativen *verhindern*; folglich die Entscheidungen der Gemeinden nicht verändern.
- *stabil* sein *über die Zeit*: Gleitende Mittelwerte über drei Jahre und um zwei Jahre *zeitverzögerte* Daten müssen dabei angewendet werden, um die Resultate zu glätten und um den Einfluss der jährlichen Veränderungen abzuschwächen; *anpassungsfähig* auf kohärente und nicht willkürliche Weise.

2.2 Der Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich beabsichtigt die partielle Kompensation der Disparitäten hinsichtlich des Steuerpotenzials der Gemeinden. Durch die zweckfreie Ausgestaltung der Beiträge hat dieser Finanzausgleich nicht zwangsläufig eine Angleichung der Steuersätze zum Ziel. Er ermöglicht den Gemeinden die Wahrnehmung ihres Handlungsspielraums.

Der Ressourcenausgleich stützt sich auf einen neuen *Index des Steuerpotenzials der Gemeinden (StPI_i)*, der die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen widerspiegelt.

Es ist ein *horizontaler* Finanzausgleich, d.h. ausschliesslich von den Gemeinden finanziert, ohne Beteiligung des Kantons. Die Gemeinden, die einen StPI grösser als der Durchschnitt (indexiert bei 100 Punkten) aufweisen, speisen einen *Finanzausgleichsfonds*, von dem die Gemeinden mit unterdurchschnittlichem StPI profitieren.

Es gibt keine Obergrenzen oder Limiten weder im Zusammenhang mit der Berechnung des StPI, noch im Hinblick auf die Finanzausgleichsformeln (Abschnitt 4.3.1 und 5.1.3).

Der StPI wird schliesslich in einer allgemeinen Finanzausgleichsformel verwendet. Diese ist vorerst proportional zum StPI der Gemeinden, kann aber auch progressiv ausgestaltet werden, um den Ausgleichseffekt zu verstärken.

Der Index des Steuerpotenzials StPI

Der Index des Steuerpotenzials der Gemeinden dient der Bestimmung der finanziellen Substanz, aus welcher die Steuern in einer Gemeinde bezahlt werden.

Die grundlegenden Elemente des Steuerpotenzials sind die acht wichtigsten Steuerquellen einer Gemeinde (Abschnitt 3.2.1): Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, Quellensteuer, Liegenschaftssteuer, Steuer auf Kapitaleistungen und Anteil der Gemeinden an der Fahrzeugssteuer. Aufgrund ihrer unregelmässigen Einnahmen wurden die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie die Handänderungsgebühren nicht berücksichtigt. Die geringe Bedeutung der Einnahmen führte zum Ausschluss der Vergnügungssteuer, der Steuer auf Spielapparaten und der Hundesteuer. Selbstverständlich wurden auch die Benutzergebühren nicht berücksichtigt, da sie Zahlungen für Gemeindeleistungen zum Kostenpreis darstellen und von den fiskalischen Entscheidungen der Gemeinden abhängen.

Um das Steuerpotenzial zu evaluieren und einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen, wurden die Erträge aus den acht Steuern normiert und pro Einwohner berechnet (Abschnitt 3.3):

- ✓ Normierte Erträge: Nicht die Steuerfüsse, die von den Gemeinden erhoben werden, kommen dabei zur Anwendung, sondern festgesetzte Standardsätze für jede Steuer. Man erhält somit nicht die effektiven Steuererträge einer Gemeinde, sondern jene, die unter Anwendung des Standardsatzes anfallen würden. Dies entspricht einem "repräsentativen Steuersystem" [RTS] (Abschnitt 2.2.2), einer Masszahl, die unabhängig ist von den fiskalischen Entscheidungen der Gemeinden.
- ✓ Pro Einwohner berechnet: Es sind offensichtlich die relativen Werte, die wichtig sind, da die Gemeinden hinsichtlich der Grösse der Steuererträge und der Bevölkerung nicht vergleichbar sind.

Die Daten für die Berechnung des StPI stützen sich auf Statistiken der kantonalen Steuerverwaltung, ausgehend von der definitiven Veranlagung. Sie sind publiziert, nachprüfbar und seitens der Gemeinden nicht manipulierbar (Abschnitt 2.2.2). Um die jährlichen Fluktuationen zu glätten, berücksichtigt das Projekt einen Mittelwert über drei Steuerjahre.

Die Erträge sind nicht identisch für die acht verwendeten Steuern. Daher wird der Index des Steuerpotenzials aufgrund der Gewichtung der relativen Bedeutung der Erträge aus den einzelnen Steuern im Vergleich zu den gesamten Erträgen festgelegt (Abschnitt 3.3.2).

Der resultierende Wert (Erträge aus den acht Steuern, normiert, im Durchschnitt über drei Jahre, proportional gewichtet, berechnet pro Einwohner) dient in der Folge als Grundlage für die Berechnung des Indices des Steuerpotenzials jeder Gemeinde $StPI_i$ und für die Tätigkeit der damit zusammenhängenden Zahlungen des Ressourcenausgleichs (Abschnitt 3.3.4). Die Gemeinden, deren Steuerpotenzial pro Einwohner das Mittel sämtlicher Gemeinden (indexiert auf 100 Punkten) übersteigt, können als ressourcenstark bezeichnet werden und tragen zur Finanzierung des Finanzausgleichsfonds bei. Gemeinden mit einem Index, der kleiner ist als 100 Punkte, werden als finanzschwach bezeichnet und profitieren von den Finanzausgleichszahlungen.

2.3 *Der Bedarfsausgleich*

Der Bedarfsausgleich will einen Teil der Sonderlasten, die mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Kernstädte verbunden sind, korrigieren. Er berücksichtigt teilweise ebenfalls die spezifischen Lasten, die von bestimmten sozio-ökonomischen Gruppen (Schüler im schulpflichtigen Alter, betagte Personen) im Verhältnis zur kommunalen Bevölkerung verursacht werden.

Der Bedarfsausgleich stützt sich auf strukturelle Indikatoren, die unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden sind. In der Tat reicht es nicht aus, dass die Ausgaben pro Kopf grösser sind als der Mittelwert um von Sonderlasten sprechen zu können: solche hohen Ausgaben in einem Bereich, beispielsweise in der Schule, können sowohl Sonderlasten, als auch individuelle Präferenzen der Gemeinden (Wahlbedarf) widerspiegeln. Weil die tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Gemeinden keine Rolle spielen, können unangebrachte Anreize vermieden werden.

Die relative Position der Gemeinden hängt von einem *synthetischen Bedarfsindex* (SBI_i) ab, der Disparitäten in den kommunalen Lasten für ausgewählte Aufgaben in den folgenden Funktionen widerspiegelt: öffentliche Sicherheit, Bildung, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr.

Es findet ein *vertikaler* Ausgleich statt, d.h. der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich durch den Kanton finanziert. Die Gemeinden erhalten höhere Bedarfsausgleichszahlungen, je höher ihr SBI über dem Durchschnittswert liegt.

Der synthetische Bedarfsindex SBI

Die Lasten der Gemeinden werden durch fünf Kriterien erfasst (Abschnitt 8.2):

- die Bevölkerungsdichte;
- der Beschäftigungsgrad, welcher durch das Verhältnis zwischen der Anzahl Arbeitsplätze und der zivilrechtlichen Bevölkerung bestimmt wird;
- die Wachstumsrate der Bevölkerung, über zehn Jahre;
- das Verhältnis betagter Personen, die älter als 80 Jahre sind, zur Bevölkerung;
- das Verhältnis der Schülerzahl im schulpflichtigen Alter zur Bevölkerung.

Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass die Gemeinden höheren Lasten ausgesetzt sind, je höher die Werte ihrer Kriterien (drei davon werden angepasst – Abschnitt 8.2.1) ausfallen.

Diese Kriterien werden zu Indices transformiert, wobei jedes Mal ein Wert von 100 Punkten dem Mittel sämtlicher Gemeinden entspricht. (Abschnitt 8.2.2). Die Teilindizes werden in der Folge zu einem SBI, *einem synthetischen Bedarfsindex*, zusammengefasst. Die Gewichtung der einzelnen Teilindizes des SBI ergibt sich durch die relative Bedeutung der lokalen öffentlichen Ausgabenarten im Verhältnis zu den gesamten kommunalen Ausgaben aggregiert für die ausgewählten Aufgabenbereiche (Abschnitt 8.2.3).

Die Gemeinden erhalten höhere Ausgleichstransfers, je höher der Bedarfsindex ausfällt.

2.4 Der Finanzausgleichsfonds

Die vorgeschlagene Lösung, welche zwischen Ressourcen- und Bedarfsausgleich unterscheidet, erfordert die Einführung zweier Ausgleichsfonds, welche auf relative und entwicklungsfähige Weise finanziert werden.

- ✓ Der Ressourcenausgleich ist horizontal. Der Fonds wird durch jährliche Zahlungen der Gemeinden gespeisen. Die jährliche Gesamtsumme wird in Prozenten des Steuerpotenzials festgelegt, ausgedrückt durch die Erträge der acht Steuern, die zur Bestimmung des StPI dienen. Zurzeit beträgt dieser Wert 1,6% der Summe der Steuererträge.
- ✓ Der Bedarfsausgleich ist vertikal: Nur der Kanton finanziert den Ausgleichsfonds. Der jährliche Betrag entspricht der Hälfte des Betrags, der für den Ressourcenausgleich aufgewendet wird.

2.5 Bedingungen und Restriktionen des Finanzausgleichs

Um die Gemeindeautonomie zu respektieren, schreibt der neue Finanzausgleich weder eine Zweckbindung im Bereich der Ausgaben, noch eine Verpflichtung zur Verwendung der Beträge für die Amortisierung der Schulden oder zur Angleichung der Steuerfüsse vor.

Die Gemeinden, die die gesetzlich bestimmten, technischen Bedingungen erfüllen [(StPI_i < 100) oder (SBI_i > 100)], haben darauf Anspruch. Respektive die beitragenden Gemeinden [StPI_i > 100] haben die Verpflichtung zu bezahlen. Andere Kriterien dürfen keinen Einfluss haben über die endgültige Entscheidung, ob Beiträge geleistet werden oder nicht.

3. Ein entwicklungsfähiges und evaluiertes System

Das System ist entwicklungsfähig. Mit der Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Öffnung der lokalen Märkte werden sich die relativen Positionen der Gemeinden bezüglich ihres Steuerpotenzials zweifellos entwickeln. Niemand kann heute voraussagen, dass eine wohlhabende Gemeinde dies definitiv ist und es auch noch morgen sein wird. Die Verantwortlichkeiten werden ebenfalls Veränderungen erfahren - der Kanton übernimmt gewisse Aufgaben oder gibt den Gemeinden die volle Verantwortung für andere zurück. Der StPI und der SBI wurden konzipiert, um diese Entwicklung zu unterstützen. Für den StPI werden ohne Zweifel eher die Positionen der Gemeinden variieren als die zur Berechnung der Messzahl verwendeten Steuerarten: Eine Neuverteilung der Steuerarten zwischen Kanton und Gemeinden ist in naher Zukunft nicht wahrscheinlich. Hingegen könnten die Lastenkriterien aufgrund der Bedeutung der Aufgaben für die Gemeinden angepasst werden; oder für den Fall, dass eine angemessene Statistik im Bereich der sozialen Risiken erarbeitet wird.

Das System muss *regelmässig* (alle fünf Jahre) durch eine Finanzausgleichsbilanz *evaluiert* werden. Diese Bilanz muss die Ausgleichseffekte und -inzidenzen der beiden Ausgleichssysteme auflisten. Ebenfalls muss die Relevanz der Kriterien für die Bestimmung von StPI und SBI evaluiert werden. Hinsichtlich des letzteren werden besonders die Indikatoren der sozialen Risiken der Urbanisierung untersucht. Sie muss publiziert werden: Transparenz ist unverzichtbar um den Finanzausgleich zu verstehen und um die Debatte über die interkommunale Solidarität ermöglichen.

Vergleichstabelle der beiden Ausgleichssysteme

Stichwort	Ressourcenausgleich	Bedarfsausgleich
Ziel	Kompensieren von Disparitäten in den kommunalen fiskalischen Ressourcen	Korrigieren der Sonderlasten verbunden mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Zentrumsstädte + der spezifische Bedarf, der durch gewisse sozio-ökonomische Gruppen verursacht wird (Schüler im schulpflichtigen Alter, betagte Personen)
Tragweite des Ausgleichs	Partiell; ein Ausgleich sämtlicher Unterschiede kommt nicht in Betracht.	Partiell; das Konzept des "Bedarfs" ist eine Anerkennung der Sonderlasten, welche aber nicht durch Ausgabenunterschiede gemessen werden.
Natur des Systems	Horizontal, direkt	Vertikal, direkt (d.h. der Finanzausgleich ist nicht mehr an die Zahlungsströme gebunden wie bisher die Beiträge der Gemeinden an die kantonalen Ausgaben)
Messung der Abweichungen	StPI, ein Indikator des Steuerpotenzials	SBI, ein synthetischer Bedarfsindikator
Gegenstand der Messung	Acht Steuern, in normierten Werten: <ul style="list-style-type: none"> - Einkommen - Vermögen - Gewinn - Kapital - an der Quelle - Steuerwert der Immobilien - Kapitaleistungen - auf Motorfahrzeuge (Anteil der Gemeinden) 	Fünf unabhängige Kriterien der kommunalen Ausgaben: <ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsdichte - Beschäftigungsgrad - Demographisches Wachstum über 10 Jahre - Verhältnis der betagten Personen, älter als 80-jährig - Verhältnis der Schüler im schulpflichtigen Alter
Technische Anpassung	Keine. Das Mass wird direkt verwendet. Mittelwert über drei Jahre, das Mittel der indexierten Datenreihen hat den Wert von 100 Punkten; allgemeines gewichtetes Mittel	Natürlicher Logarithmus für die Bevölkerungsdichte und den Beschäftigungsgrad; die Hälfte des demographischen Wachstums; direkte Messzahlen für die übrigen Mittelwerte der Datenreihen auf 100 Punkte indexiert; allgemeines gewichtetes Mittel
Gewichtung	Gemäss dem Anteil der Erträge der jeweiligen Steuer im Verhältnis zu den gesamten Erträgen	Gemäss dem Anteil der Ausgaben für einzelne Gemeindeaufgaben, für die ein kausaler Zusammenhang zu den oben verwendeten Kriterien besteht, im Verhältnis zu den gesamten kommunalen Ausgaben

Periodizität	Der kommunale StPI wird jährlich berechnet. Die Berechnung berücksichtigt die drei vergangenen Steuerjahre, deren Resultate publiziert wurden. Die zeitliche Verschiebung beträgt zwei Jahre.	Der SBI wird jährlich berechnet. Die Berechnung berücksichtigt die letzten drei Jahre, für welche die statistischen Datenreihen verfügbar sind. Die Daten müssen publiziert sein.
Position der Gemeinden	Jene mit einem StPI > 100 sind Nettozahler. Jene mit einem StPI < 100 sind Nettoempfänger.	Jene mit einem SBI > 100 sind Nettoempfänger.
Zusätzliche Bedingungen	Keine	Keine; von nun an ist der Finanzausgleich nicht mehr indirekt, an besondere funktionale Ausgaben oder an die Gemeindebeiträge an kantonale Ausgaben gebunden.
Zweckbestimmung	Die erhaltenen Beträge sind frei von jeglicher Zweckbestimmung	Die erhaltenen Beträge sind frei von jeglicher Zweckbestimmung
Finanzausgleichsfonds	Festgelegt durch das Finanzausgleichsgesetz, unaushandelbar anlässlich des Budgetprozesses; im Verhältnis zum gesamten normierten Ertrag der acht Steuern, die zur Berechnung des kommunalen StPI dienen (momentan ungefähr 1,6%).	Festgelegt durch das Finanzausgleichsgesetz, unaushandelbar anlässlich des kantonalen Budgetprozesses; 50% des Betrages der für den Ressourcenausgleich verwendet wird.
Weitere Verwendungen	Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit kann der StPI die aktuellen Werte ersetzen (Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden).	Nicht für andere Zwecke verwendbar, besonders keine Generalisierung für die interkommunale Zusammenarbeit (die Kausalzusammenhänge zwischen Kriterien und den ausgewählten kommunalen Aufgaben müssen im Einzelfall analysiert werden).