



## Botschaft 2017-DIAF-50

11. Dezember 2017

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich

<b>1. Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>2. Parlamentarische Vorstösse und andere Eingaben</b>	<b>11</b>
2.1. Anfrage Jean-Louis Romanens – Neuer Finanzausgleich (QA3366.11)	11
2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich – Anpassung des Bedarfsausgleichs (M1124.11)	11
2.3. Weitere Eingaben und Begehren	12
<b>3. Bericht der Arbeitsgruppe</b>	<b>12</b>
3.1. Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse des interkommunalen Finanzausgleichs	12
3.2. Ergebnisse des Evaluationsberichts	13
3.2.1. Erster Teil: Ressourcenausgleich	13
3.2.2. Zweiter Teil: Bedarfsausgleich	13
3.2.3. Dritter Teil: Neue Indikatoren	14
3.2.4. Vierter Teil: Zusammenfassung und Änderungsvorschläge	14
<b>4. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>14</b>
<b>5. Kommentar zu den Gesetzesänderungen</b>	<b>16</b>
<b>6. Auswirkungen des Vorentwurfs</b>	<b>18</b>
6.1. Auswirkungen für den Staat	18
6.1.1. Finanzielle Auswirkungen	18
6.1.2. Übrige Auswirkungen	18
6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	18
<b>7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>18</b>
<b>8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>18</b>
<b>9. Würdigung unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>18</b>

#### 1. Einleitung

Das Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Mit der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2018 hat das System sein achttes Anwendungsjahr erreicht.

Der Finanzausgleich gewährleistet die finanzielle Solidarität unter den Gemeinden mit zwei verschiedenen Instrumenten:

- > 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. Das Ressourceninstrument ermittelt für jede Gemeinde einen Steuerpotenzialindex (StPI), der auf den acht Arten von regelmässigen Gemeindesteuern basiert, die den Gemeinden die wesentlichen Ressourcen verschaffen.

- > Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede im Finanzbedarf zwischen den Gemeinden zu messen, wurden anhand von fünf Kriterien zehn Aufgaben bestimmt. Das Bedarfsinstrument hat die Form des synthetischen Bedarfsindex (SBI), der aus der Addition der fünf Teilkriterien resultiert.

Im Allgemeinen sehen die neueren Finanzausgleichsgesetze eine periodische Evaluation vor. Dieses Mittel erlaubt es, die Auswirkungen eines Gesetzes zu messen oder mindestens abzuschätzen und gegebenenfalls notwendige Anpassungen vorzuschlagen. So sieht auch Artikel 20 IFAG die periodische Evaluation des Finanzausgleichssystems vor. Jedes vierte Jahr ist eine solche vorzunehmen. Die erste Evaluation muss jedoch nach spätestens drei Jahren erfolgen. Dabei werden insbesondere die Ziele und die Wirksamkeit jedes Instruments sowie die Relevanz und die Gewichtung der Kriterien überprüft.

Damit die erste Evaluation plausible Ergebnisse zeitigte, war es notwendig, Daten von mehreren Jahren zur Verfügung zu haben und vergleichen zu können. Aufgrund des zweijährigen Zeitunterschieds bei der Publikation der Steuerstatistik konnte die erste Wirkungsanalyse erst Ende 2014 vorgenommen werden, und zwar auf der Grundlage geprüfter und zuverlässiger Steuerdaten der Jahre 2011 und 2012. Die nächste periodische Evaluation, die für Ende 2018 vorgesehen ist, wird sich auf die Daten vier weiterer Jahre stützen können, also 2013 bis 2016.

Die Arbeiten dieser Wirkungsanalyse haben zu einem Bericht geführt (vgl. Pt 3), dessen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zu einem Vorentwurf zur Änderung des IFAG und zu einem erläuternden Bericht Anlass gaben, die in die Vernehmlassung gegeben wurden. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden analysiert und mündeten im Gesetzesentwurf zur Änderung des IFAG und der vorliegenden Botschaft (vgl. Pt 4).

## **2. Parlamentarische Vorstösse und andere Eingaben**

Die Umsetzung des Finanzausgleichs hat zu einigen Vorstössen Anlass gegeben, sowohl im Grossen Rat als auch vonseiten gewisser Gemeinden. Im Rahmen der vorgängigen Reformarbeiten zum Finanzausgleichssystem hatten verschiedene Eingaben gefordert, gewisse spezifische Elemente aufzunehmen. Nachfolgend werden die Vorstösse und Eingaben aufgelistet und es wird dargelegt, welche Folge ihnen gegeben wurde.

### **2.1. Anfrage Jean-Louis Romanens – Neuer Finanzausgleich (QA3366.11)**

Ausser den Unterschieden zwischen den angekündigten und den nach dem Systemwechsel festgestellten Auswirkungen (Vergleich Klassifikation – Finanzausgleich), beunruhigte den Grossrat, dass die Gemeinden mit der tiefsten Finanzkraft vom Finanzausgleich benachteiligt würden, und er fragte an, welche Massnahmen vorgesehen seien, um diesen Verzerrungen Abhilfe zu schaffen.

Es wurde daran erinnert, dass eines der Ziele der Reform des Solidaritätssystems namentlich eine für die Zentrumsgemeinden günstigere Verteilung mittels des Bedarfsausgleichs war, was teilweise zu Lasten der ländlichen Gemeinden ging. Es wurde allgemein festgestellt, dass die Zentrumsgemeinden im Klassifikationssystem einen grossen finanziellen Beitrag leisteten. Der Bedarfsausgleich sollte einen Teil der Sonderlasten, die mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Kernstädte verbunden sind, korrigieren. Er berücksichtigt teilweise auch die spezifischen Lasten, die von bestimmten sozio-demografischen Gruppen (Kinder im schulpflichtigen Alter, betagte Personen) verursacht werden.

Da das Gesetz nach der ersten Evaluation angepasst werden kann, wurde festgehalten, dass die Kriterien dann überprüft würden, so dass allfällige Verzerrungen des neuen Systems korrigiert werden können.

### **2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich – Anpassung des Bedarfsausgleichs (M1124.11)**

Um den speziellen Bedürfnissen der Berggemeinden besser gerecht zu werden, luden die Motionäre den Staatsrat ein, das Gesetz über den Finanzausgleich zu ändern, indem es um zwei zusätzliche Kriterien ergänzt würde, und zwar die Länge der Strassen (infrastrukturelles Kriterium) und die Höhe (geo-topografisches Kriterium). Im Übrigen verlangten sie, dass die erste Evaluation des Ausgleichssystems vorgezogen werde, ohne die im Gesetz festgelegte Frist von drei Jahren abzuwarten, mit der Begründung, dass die Bedeutung der finanziellen Auswirkung des neuen Ausgleichssystems zu wichtig sei.

Die Länge der Gemeindestrassen wurde sowohl im Lenkungsausschuss als auch während der Beratungen im Grossen Rat als neues Bedarfskriterium befürwortet. Die Schwierigkeit, dieses Kriterium zu verwenden, bestand aber zum damaligen Zeitpunkt in der Verfügbarkeit von zuverlässigen Statistiken. Je nach Fortgang der Arbeiten zum Inventar des Gemeindestrassennetzes, das den Kriterien der Neutralität, Objektivität und Verlässlichkeit genügen müsste,

wäre der Einbezug dieses neuen Kriteriums bei der ersten Evaluation des Finanzausgleichssystems zu prüfen.

Mit Verweis auf die Bedenken der Experten, die den interkantonalen Finanzausgleich konzipiert hatten, warf das Kriterium der Höhe die Frage auf, welches seine Relevanz wäre und welche zusätzlichen Ausgabenbedürfnisse der Gemeinde damit in Zusammenhang gebracht werden könnten.

Der Staatsrat wandte schliesslich ein, dass die Evaluation eines Ausgleichssystems ein Minimum an zeitlicher Distanz erfordere, um die Relevanz seiner Kriterien und seine finanziellen Auswirkungen überprüfen zu können. Diese Evaluation vorzuziehen und schon nach nur einem Jahr durchzuführen, erlaubte keinesfalls diese objektive Analyse.

### 2.3. Weitere Eingaben und Begehren

Wie die vorerwähnte Anfrage und die Motion sind auch gewisse Gemeinden an den Staatsrat gelangt, um insbesondere ein geo-topografisches Kriterium einzuführen, dies mit dem Ziel, die Landgemeinden besser zu berücksichtigen im Vergleich zu den Zentrumsgemeinden. Diese Fragen wurden bereits im Zusammenhang mit den zitierten Vorstössen behandelt; hingegen bildeten zwei spezifische Begehren Gegenstand vertiefter Abklärungen im Rahmen der ersten Wirkungsanalyse.

#### *Kriterium der Sozialhilfe*

Der Lenkungsausschuss zur Reform des Finanzausgleichs, der Staatsrat und die Parlamentarier haben gewünscht, dass ein verwendbares Kriterium vorliegen sollte, das die sozialen Risiken abbilden könnte. Da die damals verfügbaren publizierten Statistiken dies nicht erlaubten, wurde «ersatzweise»

die Bevölkerungsdichte verwendet, die mindestens annähernd diesen Bedarf zu messen vermochte. Für den Fall, dass anlässlich der ersten Wirkungsanalyse neue Statistiken vorlägen, könnte dieses Kriterium erneut untersucht werden.

#### *Kriterium der Schülertransporte*

Das neue Schulgesetz wird zur Folge haben, dass die Schülertransporte vollumfänglich zu Lasten der Gemeinden gehen. Der Einbezug dieses Bedürfnisses in den Finanzausgleich wurde vom Freiburger Gemeindeverband gefordert, und das Anliegen wurde anschliessend in den parlamentarischen Beratungen vorgebracht. Dieses Kriterium wurde im Rahmen der ersten Wirkungsanalyse spezifisch geprüft und im diesbezüglichen Bericht dargestellt.

Um diese verschiedenen Begehren zu beantworten, hat die eingesetzte Arbeitsgruppe einen Evaluationsbericht verfasst.

## 3. Bericht der Arbeitsgruppe

### 3.1. Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse begannen im Herbst 2013. Der Auftrag dazu wurde dem emeritierten Universitätsprofessor Bernard Dafflon erteilt. Mit Beschluss Nr. 2014-371 vom 29. April 2014 setzte der Staatsrat die Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse ein (AG Evaluation Finanzausgleich). Diese Arbeitsgruppe hat zwischen Mai 2014 und Mai 2015 sechs Sitzungen abgehalten und sie war wie folgt zusammengesetzt:

Präsidium	Marie Garnier, Staatsrätin Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
Freiburger Gemeindeverband	Nadia Savary, Präsidentin, Gemeindepräsidentin Cugy Yves Menoud, Ammann Bulle Christian Brechbühl, Ammann Murten Didier Steiner, Ammann Treyvaux Jacques Pollet, Chef des Finanzdiensts der Stadt Freiburg
Oberamt männerkonferenz	Willy Schorderet, Oberamtmann des Glanebezirks
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Samuel Russier, Generalsekretär
Kantonale Finanzverwaltung	Steve Perritaz, Wirtschaftsberater
Amt für Statistik	Pierre Caille, Amtsvorsteher
Amt für Gemeinden	Gérald Mutrux, Amtsvorsteher Brigitte Leiser, Stellvertretende Amtsvorsteherin Gilles Ballaman, Wirtschaftsberater

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse und die Prüfung neuer Kriterien sind im Bericht «Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg»<sup>1</sup> dargestellt, der im Juli 2015 erstellt wurde (nachfolgend «Evaluationsbericht»). Aufgrund des Umfangs dieses Berichts konnte er nicht vollständig übersetzt werden; es besteht aber eine Kurzfassung, die übersetzt wurde. Diese Dokumente sind auf der Website des Amtes für Gemeinden veröffentlicht: [www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema) unter der Rubrik *Finanzausgleich* → *Berichte des Experten*.

### 3.2. Ergebnisse des Evaluationsberichts

Der Finanzausgleich hat die finanzielle Solidarität unter den Gemeinden zum Ziel, das mit zwei Instrumenten erreicht werden soll, nämlich dem Ressourcenausgleich durch den Steuerpotenzialindex (StPI) und dem Bedarfsausgleich mit dem synthetischen Bedarfsindex (SBI). Die Wirksamkeit des Systems wurde für die beiden Instrumente analysiert, wobei der Bedarfsausgleich detailliert untersucht wurde. Der Bericht ist in vier Teile gegliedert:

- > Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs
- > Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs
- > Analyse des Einbezugs neuer Kriterien des Bedarfs
- > Zusammenfassung und Änderungsvorschläge.

#### 3.2.1. Erster Teil: Ressourcenausgleich

Die Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs fokussiert auf folgende Elemente:

- > Die massgebenden Steuerarten (S. 40)
- > Ihre Gewichtung für die Berechnung des StPI (S. 41)
- > Der zur Verfügung stehende Betrag, der von den finanzstarken Gemeinden finanziert und zu den finanzschwachen Gemeinden umverteilt wird (S. 41)
- > Die Formel, nach der die Beiträge verteilt werden, sowohl bei den zahlenden Gemeinden als auch bei den Empfängergemeinden (S. 42).

Die Analyse dieser vier Variablen zeigt, dass das System des Ressourcenausgleichs den vom Gesetz aufgestellten Zielen und Erwartungen entspricht. Es gibt deshalb keinen objektiven Anlass, der eine Änderung rechtfertigen würde (S. 47–48).

#### 3.2.2. Zweiter Teil: Bedarfsausgleich

Auch der Bedarfsausgleich wird nach den vier Variablen, die ihn bestimmen, untersucht:

#### *Kausalitätskriterien (S. 68)*

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

Nur die Bevölkerungsdichte als Messinstrument für den Sozialhilfebedarf wurde in Frage gestellt. Ein allfälliger Ersatz-Indikator wurde getestet, aber er brachte keine substantielle Verbesserung im Ergebnis. Ausserdem wäre es aus Gründen der Kohärenz notwendig, die gegenwärtige Verteilung der Sozialhilfekosten auf Bezirksebene zu ändern und diese durch eine interkommunale Verteilung auf alle Gemeinden des Kantons zu ersetzen.

Was das Kriterium des Beschäftigungsgrads betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Vollzeitstellen von der Bundesstatistik nicht mehr erhoben werden. Sie werden durch die Anzahl Vollzeitäquivalente ersetzt.

#### *Gewichtung der Kriterien (S. 68)*

Die praktizierte Gewichtung unterscheidet sich von der strikten Methode der Gewichtung nach den massgebenden Gesamtausgaben der Gemeinden, indem jeweils der ganze Betrag des Aufgabenbereichs herangezogen wird, auch wenn diese Aufgabe bei mehreren Kriterien zur Anwendung kommt. Dies hat zur Folge, dass die technischen Bedürfnisse (Strassen und öffentlicher Verkehr) künstlich überbewertet werden zu Lasten der sogenannten sozialen Bedürfnisse (Betagte und Kinder).

#### *Volumen und Finanzierung des Bedarfsausgleichs (S. 75)*

Die Verbindung und das Verhältnis zwischen dem Volumen des Bedarfsausgleichs (50%) und demjenigen des Ressourcenausgleichs hat eine mässige Wirkung. So hätte zum Beispiel eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons zur Folge, dass der Ressourcenausgleich um doppelt so viel zunehmen würde, was bedeuten würde, dass die zahlenden Gemeinden diesen zusätzlichen Betrag aufbringen müssten.

#### *Verteilformel (S. 76)*

Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI. Dies entspricht der Intensität der Solidarität, die aus der Evaluation der Bedürfnisse der Gemeinden hervorgegangen ist. Es wurden auch andere Werte getestet, sowohl tiefere als auch höhere.

Das System des Bedarfsausgleichs zeitigt Ergebnisse, die den Zielen des Gesetzes entsprechen, sowohl was das Volumen, als auch dessen Finanzierung und die Verteilformel betrifft. Es drängt sich jedoch auf, den evolutiven und technischen

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport du Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, Fribourg, 27 juillet 2015.

Gegebenheiten Rechnung zu tragen und die Gewichtung der Kriterien zu korrigieren (S. 80).

### 3.2.3. Dritter Teil: Neue Indikatoren

In den drei ersten Jahren der Umsetzung des Finanzausgleichs sind neue Anträge in drei Bereichen gestellt worden:

#### *Schülertransporte (S. 98)*

Die Übernahme der Schülertransporte durch die Gemeinden aufgrund des neuen Schulgesetzes wird für diese eine zusätzliche Ausgabe bedeuten. Diese Aufgabe ist jedoch im Bedarfsausgleich enthalten, auch wenn sie nicht Gegenstand eines separaten Kriteriums ist: der Anteil dieser spezifischen Aufgabe beträgt weniger als 3% der Schulausgaben, die berücksichtigt werden. Dieser Bedarf kann aktuell nicht mit einer verlässlichen Statistik belegt werden, wie sie für die Stabilität des Finanzausgleichssystems verlangt wird (veröffentlichte, verfügbare und nicht manipulierbare Statistik); ausserdem wird die Ausgabe erst ab August 2018 ganz zu Lasten der Gemeinden gehen. Dieses Kriterium kann im Rahmen der nächsten Evaluation überprüft werden.

#### *Sozialausgaben*

Zwei Aufgaben wurden analysiert:

- > Aufgrund der Entwicklung in der Gesetzgebung und in den Gemeindeaufgaben ist das neue Bedürfnis der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter einzuführen, das anhand der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren gemessen wird (S. 112).
- > Obwohl die Gemeinden 55% der Kosten der Überschüsse der Betriebskosten der Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare tragen, verfügen sie doch in diesem Bereich über keine Entscheidkompetenz. Diese Aufgabe wird an spezialisierte Institutionen ausgelagert, die vom Kanton anerkannt und beaufsichtigt werden. Die Gemeindebeiträge werden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung aufgeteilt, also ohne Kausalitätsbezug. Aus diesen Gründen ist der Einbezug dieses Bedürfnisses in den Finanzausgleich nicht gerechtfertigt (S. 115).

#### *Gemeindestrassen*

Der Antrag für diesen Bedarfsindikator besteht darin, die Kosten für den Unterhalt der Gemeindestrassen von den Gemeindeausgaben für den öffentlichen Verkehr zu trennen, erstere sind im aktuellen Berechnungssystem nämlich unterbewertet. Wie bei den Schülertransporten scheiterte die Analyse aber praktisch an der Unmöglichkeit, kurzfristig eine zuverlässige Statistik zu den Strassennetzen der Gemeinden zu verwenden, um ein entsprechendes separates Kriterium einzuführen. Die Entwicklungskosten einer Informatikanwendung für eine Strassenstatistik wären gegen die erhoff-

ten finanziellen Wirkungen eines solchen neuen Kriteriums abzuwägen. Ohne neue Statistik wird vorgeschlagen, den Status quo beizubehalten.

### 3.2.4. Vierter Teil: Zusammenfassung und Änderungsvorschläge

Als Schlussfolgerung der Evaluationsarbeiten hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft den Bericht der Arbeitsgruppe dem Staatsrat vorgelegt und folgende Anträge gestellt (S. 130–136):

- > Der Ressourcenausgleich entspricht den Erwartungen des Finanzausgleichsgesetzes. In diesem Sinn besteht kein objektiver Anlass, der eine Änderung rechtfertigen würde.
- > Der Bedarfsausgleich zeitigt Ergebnisse, die den Erwartungen des Gesetzes entsprechen. Es ist jedoch angezeigt, zur strikten Gewichtungsmethode der Kriterien nach Ausgabenbereichen zurückzukehren, wie sie vom Lenkungsausschuss Finanzausgleich im Jahr 2007 anlässlich der Reform des Finanzausgleichs definiert wurde.
- > Aufgrund der neuen Jahresstatistiken muss im Kriterium des Beschäftigungsgrads der Indikator der Vollzeitstellen durch denjenigen der Vollzeitäquivalente ersetzt werden.
- > Das neue Kriterium der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren soll in den Bedarfsausgleich integriert werden, was durch die spezifischen Gemeindeausgaben für die Betreuungsstrukturen der Kinder im Vorschulalter gerechtfertigt ist.

Um diesen Vorschlägen Rechnung zu tragen, muss das IFAG entsprechend geändert werden.

## 4. Vernehmlassungsverfahren

Gemäss den üblichen Regeln wurden der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht in die Vernehmlassung geschickt.

31 Vernehmlassungsantworten gingen ein. 10 Antworten wurden von Stellen der kantonalen Verwaltung eingereicht, 13 von einzelnen Gemeinden. Von den Dachverbänden der gemeinderechtlichen Körperschaften nahmen 4 an der Vernehmlassung teil: der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die Konferenz der Ammänner der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden, die Konferenz der Freiburger Berggemeinden (KFBG) und die Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg (ACSC). Von den politischen Parteien haben 4 eine Antwort eingereicht.

Die Vorlage wurde gut aufgenommen. Die wichtigsten Kritikpunkte werden in der Reihenfolge der potenziell betroffenen Artikel des IFAG präsentiert; sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Eine Gemeinde, die in den Ressourcenausgleich einzahlt, stellt den Antrag, dass in Zukunft nicht mehr auf drei vergangene Steuerjahre, sondern höchstens noch auf deren zwei abzustellen sei, dies aufgrund der Befürchtung, dass künftig die Steuereinnahmen zurückgehen, die Zahlungen an den Ressourcenausgleich aber aufgrund des vorherigen höheren Steuerertrags weiterhin hoch bleiben. Diesbezüglich ist zu bedenken, dass die Massgabe der drei letzten Steuerjahre eine Glättung der Änderungen bewirkt, seien diese steigend oder fallend, wodurch sprunghafte Veränderungen vermieden werden. Die verlangte Anpassung würde diesem Mechanismus zuwiderlaufen, weshalb der Staatsrat ihr nicht Folge zu leisten wünscht.
  - > Eine politische Partei beantragt, die IFAG-Revision mit dem Inkrafttreten der Steuervorlage 17 zu koordinieren (vormals USR III). Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass sich das Finanzausgleichssystem automatisch den Steuererträgen anpasst, die der kommenden Steuerreform folgen werden. Im Übrigen hat der Steuerertrag der natürlichen Personen, die von der Steuerreform nicht betroffen sind, ein viel grösseres Gewicht bei den Steuereinnahmen als der Steuerertrag der juristischen Personen. Schliesslich ist es aufgrund der periodischen Evaluation des IFAG immer möglich, Änderungswünsche zu gegebener Zeit zu formulieren.
  - > Verschiedene Vernehmlassungsantworten lassen darauf schliessen, dass die Art und Weise, wie die Kosten der Schülertransporte im Rahmen der vorliegenden Revision behandelt wurden, nicht immer richtig verstanden wurde. Wie unter Pt 3.2.3 ausgeführt, sieht der Gesetzesentwurf kein eigenes Kriterium für die Schülertransporte vor, weil es dazu keine Statistik gibt. Hingegen zählen die globalen Ausgaben der Gemeinden in diesem Bereich beim Gewicht des Kriteriums der Kinder im schulpflichtigen Alter mit.
  - > Verschiedene Gemeinden, die KFVG und eine politische Partei legen Wert auf die geo-topografischen Faktoren, die ihrer Ansicht nach im Finanzausgleich zu wenig Gewicht haben. Unter geo-topografischen Faktoren verstehen diese Vernehmlasser vor allem das Gemeindestrassennetz oder auch die Wasserläufe, die Höhenlage, die schwache Siedlungsdichte, die verhältnismässig geringere Schülerzahl oder die Entfernung von den Zentren. Diesbezüglich wird auf die unter Pt 3.2.3 dargestellte Wirkungsanalyse verwiesen. Die fehlende Statistik der Gemeindestrassen erlaubt es derzeit nicht, dieses Kriterium ins System zu integrieren, dies entgegen dem Wunsch der Arbeitsgruppe, die unterscheiden wollte zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem Unterhalt der Gemeindestrassen. Zu diesem Zweck wurden jedoch in Zusammenarbeit unter dem Bundesamt für Statistik, dem kantonalen Amt für Statistik, dem Amt für Gemeinden und sechs Pilotgemeinden Arbeiten unternommen. Es wird erwartet, dass aufgrund dieser Ergebnisse eine Statistik der Gemeindestrassen erstellt werden kann.
  - > Der FGV stellt den Antrag, Artikel 14 IFAG zu ergänzen im Sinne einer Einfrierung des Bedarfsausgleichsvolumens beim Betrag, den dieses zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Steuervorlage 17 haben wird. Dieser Vorschlag würde eine Abkehr von der verhältnismässigen Bindung zwischen Ressourcen- und Bedarfsausgleich bedeuten. Die Wirkungsanalyse hat diese Bindung untersucht und kam zum Schluss, dass sie beizubehalten ist (vgl. Pt 3.2.2). Der Staatsrat stimmt diesem Grundsatz zu. Er hat in der Vergangenheit Anträge abgelehnt, die eine obere Limite des Bedarfsausgleichs einführen wollten; aus den gleichen Gründen der Kohärenz des Systems ist er auch gegen die Einführung einer unteren Limite dieses Betrags.
  - > Eine Vernehmlasserin des Staates wirft die Frage auf, ob die Festlegung der Finanzausgleichsbeträge für jede Gemeinde nicht als beschwerdefähige Verfügung zu betrachten sei, wobei freilich den Gemeinden in diesem Bereich laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Autonomie zukomme. Zu dieser Frage ist zu sagen, dass im freiburgischen Finanzausgleich die jährlichen Ergebnisse Gegenstand eines Erlasses sind und dass allfällige Änderungen bei einer Gemeinde sich auf alle anderen Gemeinden auswirken, da ihre Position relativ ist. Es wäre daher mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar, dass eine einzelne Gemeinde das gesamte System gerichtlich anfechten könnte, zumal die Gemeinden in diesem Bereich über keine Autonomie verfügen. Ausserdem gilt es zu beachten, dass die den Gemeinden gelieferten Informationen sehr detailliert sind. Seit der Einführung des IFAG wurde nie eine Beschwerde eingereicht. Aus diesen Gründen wird das geltende System beibehalten.
- Lediglich eine Vernehmlasserin hat eine grundsätzliche Opposition oder eine Fundamentalkritik geäussert, und zwar die Konferenz der Ammänner der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden. Nach ihr sollte der Evaluationszyklus weniger als drei Jahre dauern und das Finanzausgleichssystem sollte einer umfassenden Revision unterzogen werden. Dazu ist einerseits zu sagen, dass ein Minimum an Ergebnissen als Vergleichsbasis notwendig ist, damit die Wirkung gemessen werden kann. Andererseits war die in Pt 3 präsentierte Wirkungsanalyse sehr gründlich. Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse und die übrigen Vernehmlassungsantworten erlauben den Schluss, dass eine Totalrevision derzeit nicht notwendig ist.
- Die Vernehmlassungsergebnisse wurden beim Verfassen des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft soweit möglich berücksichtigt.

## 5. Kommentar zu den Gesetzesänderungen

### Artikel 1 Änderung

Der Gesetzesvorentwurf betrifft sowohl die Bestimmungen des IFAG als auch die Berechnungsformeln in dessen Anhang.

#### Art. 11 Bst. b

Der Begriff der «Vollzeitbeschäftigten» kam aus der eidgenössischen Betriebszählung, die vom Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert wurde. Er entsprach den Stellen mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 90 und 100% der wöchentlichen Normalarbeitszeit eines Betriebs. Diese Daten wurden periodisch veröffentlicht (etwa alle fünf Jahre), letztmals 2008.

Das statistische Jahrbuch des Kantons Freiburg für das Jahr 2015 publizierte erstmals die neue Statistik 2012 der «Vollzeitäquivalente», die aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS stammt, welche die eidgenössische Betriebszählung abgelöst hat. Alle selbstständig oder unselbständig erwerbenden Personen, die eine AHV-beitragspflichtige Tätigkeit ausüben (d. h. mit einem jährlichen Einkommen von mindestens 2300 Franken), gelten als Beschäftigte. Die Zahl der Vollzeitäquivalente ergibt sich aus der Addition der Beschäftigten, seien sie vollzeitlich oder teilzeitlich beschäftigt.

Der Vorteil dieser neuen Statistik besteht in ihrer jährlichen Veröffentlichung, wie dies auch für die anderen Daten der Fall ist, die für die Ressourcen- und Bedarfsindikatoren erhoben werden. Hingegen ist im Vergleich zu den übrigen Daten des Bedarfsausgleichs die Veröffentlichung der STATENT-Statistik um ein Jahr verschoben. Um die Übereinstimmung der Bezugsjahre sicherzustellen, wurde Artikel 23 Abs. 2 entsprechend angepasst (siehe Kommentar dazu).

#### Art. 11 Bst. f (neu)

Wie von der AG Evaluation des Finanzausgleichs vorgeschlagen, erfordert die Entwicklung der Gesetzgebung und der Sozialpolitik eine neue Gemeindefaufgabe im Bereich der Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder. Somit wurde dieses Bedürfnis mit dem Kausalitätskriterium «Anzahl Kinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren» und den dazugehörigen Ausgaben *540 Tagesstrukturen für die ausserfamiliäre Betreuung* in die Berechnung des SBI aufgenommen.

Die Aufnahme dieses sechsten Teilindikators wird die Gewichtung der fünf bestehenden Teilindikatoren verändern. Die Gewichtung der Kriterien ist eben-

falls Gegenstand einer Änderung des IFAG (Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup> [neu]).

#### Art. 13 Abs. 2 Bst. e

Diese Präzisierung ist nötig, um den Ausdruck «Kinder im schulpflichtigen Alter», den man ebenfalls in Artikel 11 Bst. e findet, zu harmonisieren und ihn von den «Kindern im Vorschulalter» zu unterscheiden (vgl. Kommentar nachfolgender Bestimmung).

Damit die Terminologie der geltenden Schulgesetzgebung Rechnung trägt, tritt der Begriff «obligatorische Schule» an die Stelle der heutigen Formulierung, welche den Kindergarten und die Primar- und Sekundarschule gesondert nennt.

#### Art. 13 Abs. 2 Bst. f (neu)

Der neue Teilindikator der «Vorschulkinder» wird durch die entsprechenden Ausgaben erläutert, also die Ausgaben für die Betreuungsstrukturen der Vorschulkinder, was insbesondere erlaubt, die Gewichtung der sechs Teilindikatoren des SBI neu zu berechnen. Wie bei den anderen Kriterien sind die Netto-Gesamtausgaben aller Gemeinden massgebend, die Subventionen Dritter (Staat, Arbeitgeber) werden abgezogen.

#### Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)

In seiner gegenwärtigen Fassung definiert das IFAG nicht präzise, wie die Gewichtung vorzunehmen ist, wenn ein Ausgabenbereich bei mehr als einem Teilindikator zur Anwendung kommt.

Der Vorschlag des Lenkungsausschusses, wie er aus dem Expertenbericht 2007<sup>1</sup> hervorging, sah vor, die Ausgabenbereiche, die bei mehreren Teilindikatoren zur Anwendung kommen, gleichmässig zu teilen. So wurden zum Beispiel die Ausgaben für öffentliche Sicherheit je zu einem Drittel bei den jeweiligen Indikatoren gewichtet, also bei der Bevölkerungsdichte, dem Beschäftigungsgrad und dem Bevölkerungswachstum. Der Grosse Rat ist diesem Vorschlag nicht gefolgt: er berücksichtigte für jeden Indikator die Gesamtheit des jeweiligen Ausgabenbereichs.

Diese Gewichtung hat zur Folge, dass die technischen Bedürfnisse (Strassen und öffentlicher Verkehr) stärker bewertet werden als die sozialen Bedürfnisse

<sup>1</sup> Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Université de Fribourg, 12. März 2007, S. 202–204

Dieser Bericht sowie seine auf Deutsch übersetzte Kurzfassung sind ebenfalls auf der Website des Amtes für Gemeinden publiziert:

[www.fr.ch](http://www.fr.ch), unter der Rubrik Finanzausgleich → Berichte des Experten

(Betagte und Kinder). Die AG Evaluation des Finanzausgleichs schlägt vor, zu der strikten Gewichtungsmethode, wie sie im Expertenbericht 2007 vorgesehen war, zurückzukehren; der neue Absatz 2<sup>bis</sup> präzisiert daher die entsprechende Berechnungsmethode.

#### **Art. 21 und 22 Abs. 2 (aufgehoben)**

Diese Übergangsbestimmungen sind aufzuheben. In Berücksichtigung eines Wunschs, der in der Vernehmlassung geäußert wurde, bleibt Absatz 1 von Artikel 22 jedoch im Gesetzestext, obwohl die Zweijahresfrist für die Anpassung der Gemeindeverbandsstatuten an die neuen Finanzausgleichskriterien abgelaufen ist. Für den Fall aber, dass im einen oder anderen Fall Verbandsstatuten noch nicht an die neuen Finanzausgleichskriterien angepasst worden wären, scheint es in der Tat praktischer, auf einen Artikel verweisen zu können, der noch im Gesetz steht, als ihn in einer nicht mehr in Kraft stehenden Fassung zu suchen.

#### **Art. 23 Abs. 1 (aufgehoben) und Abs. 2**

Während der Vorbereitung und Inkraftsetzung des IFAG war nicht sicher, ob alle benötigten Statistiken beim Bedarfsausgleich verfügbar und jährlich aktualisiert sein würden. Da nun alle diese Daten jährlich nachgeführt werden (siehe auch Kommentar zu Art. 11 Bst. b), kann Absatz 1 dieses Artikels aufgehoben werden.

Hingegen zeigt sich, dass die Statistik der Vollzeitäquivalente, die für den Teilindikator des Beschäftigungsgrads verwendet wird, im Vergleich zu den übrigen Daten um ein Jahr verschoben ist. Um die Übereinstimmung der Bezugsjahre zu gewährleisten, präzisiert Abs. 2 die Modalitäten der Verwendung dieser Statistiken.

Als Beispiel werden für den Bedarfsausgleich 2017 die Bezugsjahre 2015 (als jüngstes Jahr), 2014 und 2013 verwendet. Hingegen ist die jüngste Statistik der Vollzeitäquivalente jene des Jahrs 2014. Infolgedessen werden für die Vollzeitäquivalente die Statistik 2014 (zweimal) und 2013 (einmal) verwendet.

#### **Anhang**

Die Formeln im Anhang müssen gemäss den gesetzlichen Änderungen angepasst oder ergänzt werden. Es ist zu erwähnen, dass gewisse Erläuterungen der Formeln unpräzise waren, weshalb diese Revision benützt wird, um die notwendigen Änderungen vorzunehmen.

Aufgrund der Regeln der Gesetzestechnik enthält der Entwurf die Ziffern 4 und 5 integral, unter Einbezug

der vorgeschlagenen Änderungen, die folgende Elemente umfassen:

#### **4.2 Teilindex des Beschäftigungsgrads** $E_{ik}$

In Anlehnung an Artikel 11 Bst. b ist der neue Ausdruck «Vollzeitäquivalente» in der Erläuterung der Formel anzupassen.

#### **4.4 Teilindex der Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren** $H80_{ik}$

Die Erläuterung der Formel sagte nicht aus, dass die Periode  $k$  in Betracht zu ziehen ist, denn die statistischen Daten für spezifische Altersgruppen der Bevölkerung waren damals noch nicht jährlich verfügbar.

#### **4.5 Teilindex der Kinder im schulpflichtigen Alter** $SCHK_i$

Der Bezug auf die Gemeinde  $i$  war ungenau ( $I$  figurierte als Grossbuchstabe).

#### $H14_{ik}$

Die Erläuterung der Formel sagte nicht aus, dass die Periode  $k$  in Betracht zu ziehen ist, denn die statistischen Daten für spezifische Altersgruppen der Bevölkerung waren damals noch nicht jährlich verfügbar. Was den Text betrifft, ist der Ausdruck «Kinder im schulpflichtigen Alter» mit der entsprechenden Überschrift zu harmonisieren.

#### **4.6 Teilindex der Kinder im Vorschulalter**

Die Formel für diesen neuen Teilindikator ist einzufügen und zu erläutern. Die Abkürzung lautet: VSCHK.

### **5. Synthetischer Bedarfsindex**

Der synthetische Bedarfsindex setzt sich zukünftig aus sechs Teilindikatoren zusammen. Was die Gewichtung  $W$  anbetrifft, sei für die Berechnungsmethode auf den neuen Absatz 2<sup>bis</sup> von Artikel 13 verwiesen.

### **Art. 2 Referendum**

Die vorgesehenen Änderungen haben keine neuen Ausgaben zur Folge, weshalb das Gesetz nicht dem Finanzreferendum untersteht. Es untersteht jedoch wie alle Gesetze dem Gesetzesreferendum.



## Art. 3 Inkrafttreten

Die Formulierung dieses Artikels entspricht dem üblichen Wortlaut.

## 6. Auswirkungen des Vorentwurfs

### 6.1. Auswirkungen für den Staat

#### 6.1.1. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf das Volumen des Bedarfsausgleichs und dessen Finanzierung, die vollumfänglich zu Lasten des Staates geht. Es wird jedoch notwendig sein, die Informatikanwendung des Ressourcen- und des Bedarfsausgleichs anzupassen, welche die Indikatoren StPI und SBI sowie die zu zahlenden und zu verteilenden Beträge berechnet.

Die im Jahr 2010 nötige Integration des Finanzausgleichsmoduls in die Informatikanwendung der Gemeindefinanzen beim Amt für Gemeinden (CAFcom) wurde auf rund 80 000 Franken geschätzt. Diese Anwendung wird somit zu aktualisieren sein, was Kosten in der Höhe von 50 000 Franken zur Folge haben dürfte.

Längerfristig wird es darum gehen, eine neue Software zu installieren, die nicht nur den Finanzausgleich umfasst, sondern den ganzen Bereich der Gemeindefinanzen, da in Zukunft das harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Gemeinden umzusetzen sein wird (HRM2, vorgesehen für 2020). Die Vorstudie veranschlagt für die Inbetriebnahme eines neuen umfassenden Programms einen Betrag von über 600 000 Franken. Je nach Fortschritt der beiden Projekte (IFAG und HRM2) wird man entweder CAFCom anpassen oder direkt ein neues Gesamtsystem einführen müssen.

#### 6.1.2. Übrige Auswirkungen

Es ist nicht mit weiteren Auswirkungen auf den Staat zu rechnen, weder an zusätzlicher Arbeitsbelastung noch mit anderen Auswirkungen auf das Personal.

### 6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bedarfsausgleich, nämlich

- > die neue Statistik der Vollzeitäquivalente
- > der neue Teilindikator der Vorschulkinder und
- > die neue Gewichtung der Teilindikatoren

haben finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden in dem Sinn, dass die ihnen zustehenden Beträge nicht mehr gleich verteilt werden. Die Auswirkungen sind jedoch relativ gering. Sie gehen hauptsächlich auf die veränderte Gewich-

tung zurück. Diese Änderung bewirkt eine ausgewogenere Gewichtung der Sozialbereiche (obligatorische Schule, Betreuung der Betagten zuhause, Alters- und Pflegeheime); diese Bereiche werden im geltenden System zu wenig gewichtet, wenn man sie mit den technischen Bereichen vergleicht (Verkehr), die derzeit ein zu starkes Gewicht haben. Die neue Gewichtung wirkt sich zum Vorteil der kleinen und mittleren Gemeinden aus, deren Bevölkerung viele Betagte und/oder viele sehr junge Menschen aufweist.

In Erfüllung eines Wunschs, der in der Vernehmlassung geäußert wurde, enthält die vorliegende Botschaft im Anhang vergleichende Tabellen, aus denen die zahlenmässigen Auswirkungen ersichtlich sind.

## 7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die vom IFAG behandelte Materie ist Teil des Autonomiebereichs der Kantone. Somit ist der Vorentwurf mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Im Übrigen beachten die vorgeschlagenen Änderungen das Verfassungsrecht, insbesondere Artikel 133 der Kantonsverfassung, der zum Ziel hat, die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern.

## 8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesvorentwurf hat keinerlei Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs.

## 9. Würdigung unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine negative Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung. Es darf sogar angenommen werden, dass binnen kurzer Frist die Übermittlung der Ergebnisse des Finanzausgleichs vom Amt für Gemeinden an die Gemeinden ausschliesslich auf elektronischem Weg erfolgen wird (Verzicht auf die Papierform). Dies ist übrigens bereits heute für 90% der Gemeinden der Fall, die mit der gemeinsamen Plattform PlatCom arbeiten, die vom Amt für Informatik und Telekommunikation für die Gemeinden bereitgestellt wurde.

### Beilage

—  
Auswirkungen der Reform auf die Indizes SBI und die Beträge des Bedarfsausgleichs