



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Alfons Piller / Emanuel Waeber

M1124.11

Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich – Anpassung des Bedürfnisausgleichs

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 17. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion (TGR 2011, S. 1769) äussern die Grossräte Alfons Piller und Emanuel Waeber die Ansicht, dass das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) (SGF 142.1), das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, insbesondere die finanzschwachen Gemeinden benachteiligt. Sie weisen ebenfalls darauf hin, dass die Gemeinden in der Voralpenregion durch das im Bedarfsausgleich verwendete Kriterium der Bevölkerungsdichte benachteiligt werden.

Um den speziellen Bedürfnissen der Berggemeinden besser gerecht zu werden, laden die Motionäre den Staatsrat ein, das Gesetz über den Finanzausgleich zu ändern, indem es um zwei zusätzliche Kriterien ergänzt wird, und zwar die Länge der Strassen (infrastrukturelles Kriterium) und die Höhe (geotopographisches Kriterium). Im Übrigen verlangen sie, dass die erste Evaluation des Ausgleichssystems vorgezogen wird, 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.

II. Antwort des Staatsrats

Zum Argument, nach dem der interkommunale Finanzausgleich insbesondere für finanzschwächere Gemeinden, die im System der Klassifikation in der Klasse 6 eingestuft waren, ein Nachteil sei, verweist der Staatsrat die Motionäre einleitend auf seine Antwort vom 17. Mai 2011 (TGR 2011 S. 1357ff.) auf die Anfrage Jean-Louis Romanens (QA 3366.11).

Der Staatsrat erinnert insbesondere daran, dass beim früheren Ausgleichssystem (Berechnung der Finanzkraft und der Klassifikation der Gemeinden) im Gegensatz zum gegenwärtigen Finanzausgleich nicht zwischen den Kriterien Ressourcen und Bedarf unterschieden wurde. So finden sich die nach dem Klassifikationssystem finanzschwachen Gemeinden meistens auch im System des Ressourcenausgleichs mit einem schwachen Steuerpotenzialindex wieder; dies kann hauptsächlich damit erklärt werden, dass das Kriterium Ressourcen bei der Klassifikation in der Berechnung des Gesamtindex der Finanzkraft bereits zu zwei Dritteln gewichtet wurde.

Weiter hebt der Staatsrat hervor, dass der Ressourcenausgleich den finanzschwächeren Gemeinden zugute kommt, genau so wie im Klassifikationssystem. Der Gesamtbetrag, der ihnen direkt zugute kommt – im Jahr 2011 rund 25 Millionen Franken, die von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert werden – entspricht dem Gesamtbetrag, von dem die begünstigten Gemeinden im Klassifikationssystem profitierten. Ergänzend dazu verteilt das Instrument des Bedarfsausgleichs einen zusätzlichen Betrag von 50 % des Ressourcenausgleichs – d. h. rund 12,5 Millionen Franken

im Jahr 2011, die ausschliesslich vom Staat finanziert werden – an alle Gemeinden, gemäss den Kriterien, die ihren Bedarf festlegen.

Was den Bedarfsausgleich betrifft, so müssen die beiden von den Motionären vorgeschlagenen zusätzlichen Kriterien einzeln und nach deren Gewichtung analysiert werden.

Infrastrukturelles Kriterium der Länge der Gemeindestrassen

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Länge der Gemeindestrassen als neues Bedarfskriterium sowohl im Lenkungsausschuss als auch während der Beratungen im Grossen Rat befürwortet wurde. Die Schwierigkeit, dieses Kriterium zu verwenden, bestand zum damaligen Zeitpunkt in der Verfügbarkeit von zuverlässigen Statistiken. Am 8. März 2010 hat das Tiefbauamt die Gemeinden darum ersucht, ein vollständiges Inventar des Gemeindestrassennetzes zu erstellen. Nach mehreren Aufforderungen bei den Gemeinden, deren Daten nicht geliefert wurden oder unvollständig waren, sollte dieses Inventar, das sich in der Überprüfungsphase befindet, im Frühling 2012 zur Verfügung stehen; nach der ersten Evaluation des Systems kommt es als neues Bedarfskriterium in Frage.

Hingegen muss das von den Motionären vorgeschlagene Kriterium einem Ausgabenbereich zugeordnet werden. Die jeweilige Gewichtung jedes Teilkriteriums des Bedarfs wird gemäss den gesamten Gemeindeausgaben für dieses Kriterium berechnet (Art. 13 IFAG). In diesem Sinne würde die Gewichtung des Kriteriums Länge der Gemeindestrassen gemäss den Nettoausgaben der Gemeinden für die Funktion 6 Verkehr und Übermittlungswesen im Verhältnis zu den übrigen berücksichtigten Ausgaben berechnet. Dies könnte Folgen nach sich ziehen, die analysiert werden müssen, sobald die Daten der Gemeinden komplett sind.

Geotopographisches Kriterium der Höhe

Im Gegensatz zum infrastrukturellen Kriterium des Strassennetzes stellt sich beim geotopographischen Kriterium der Höhe aus den folgenden Gründen die Frage seiner Relevanz.

Erstens will es die Logik des Systems, dass die Berechnung der Bedarfsteilindizes eine erklärende Variable (zum Beispiel die Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter) mit einem abhängigen und identifizierten Bedarf (Schulausgaben) in Zusammenhang bringt. Welches wäre unter diesem Gesichtspunkt der Kausalzusammenhang zwischen der Höhe und einer Aufgabe der Gemeinde? Mit anderen Worten, was für ein Bedarf der Gemeinden wäre repräsentativ für das Kriterium der Höhe?

Zweitens stellt sich die Frage, welche Höhengrenze als Referenzhöhe verwendet werden müsste. So beruht beispielsweise die Anwendung der Medianhöhe¹ für die Voralpengemeinden auf keinem besonderen Bedarf, da die Berge selbst oder die Alpen keine Ursachen für die Unterhalts- oder Infrastrukturausgaben der Gemeinde sind. Müsste man sich also auf die Medianhöhe der Wohngebiete stützen? Wie oben erwähnt ist es schwierig, für dieses Kriterium repräsentative Ausgaben festzulegen.

¹ Der Median oder Zentralwert teilt die nach Grösse geordnete Anzahl n Beobachtungswerte in zwei gleich grosse Hälften. Die eine Hälfte der Werte liegt über, die andere unter dem Median. Wenn n eine ungerade Zahl ist, dann ist der Median der Beobachtungswert in der Mitte; bei gerader Anzahl n liegt der Median in der Mitte zwischen den zwei mittleren Beobachtungen.

Die Motionäre erwähnen den Finanzausgleich zwischen den Kantonen, um für die Einbindung dieses geotopographischen Kriteriums in den interkommunalen Finanzausgleich zu plädieren. In dieser Hinsicht liefen die Vorbehalte der Experten in Sachen interkantonalen Finanzausgleich darauf hinaus, dass das Kriterium der Höhe weder Logik noch Kohärenz im Sinne der öffentlichen Finanzen hat:

*"(...) Man kommt beim topographisch-geographischen Belastungsausgleich allerdings nicht um den Verdacht herum, dass die Kriterien so gewählt wurden, dass gewisse Bergkantone im Vergleich zu heute nicht schlechter abschneiden. Wir vermögen zum Beispiel nicht einzusehen, warum das Kriterium «Flächenanteil über 1080 m. ü. M» mit 50 Prozent gewichtet wird. Die Wahl der Medianhöhe als Grenze ist vertretbar, nicht aber dass alle darüber liegenden Flächen gleich behandelt werden. Welche Zusatzbelastungen für die Kantone ergeben sich aus Gletschern und Geröllhalden? (In einer Sonderuntersuchung wird J. Inderbitzin dieser Frage genauer nachgehen.)"*²

Vorverlegen der ersten Evaluation

Die Evaluation eines Ausgleichssystems erfordert ein Minimum an Distanz, um die Relevanz seiner Kriterien und seine finanziellen Auswirkungen überprüfen zu können. Diese Evaluation vorzuziehen und bereits durchzuführen, nachdem es erst ein Jahr in Kraft ist, erlaubt keine solche Analyse. Der Gesetzesvorentwurf sah übrigens vor, dass die erste Evaluation spätestens nach fünf Anwendungsjahren stattfinden soll. Die parlamentarische Kommission, der namentlich Grossrätinnen und Grossräten angehören, die gleichzeitig in einer Gemeindeexekutive tätig sind, hat mit einem Änderungsantrag einstimmig vorgeschlagen, diese erste Evaluation bereits nach drei Jahren vorzunehmen. Der Freiburger Gemeindeverband hatte den Vorschlag des Staatsrats (erste Evaluation nach fünf Jahren) in der Vernehmlassung des Vorentwurfs im Übrigen unterstützt.

Zudem müssen in dieser Analyse weitere Elemente berücksichtigt werden, die eine finanzielle Auswirkung auf die Gemeinden haben könnten (Erhöhung der Ausgaben, Gesetzesänderungen, Übertragung von Aufgaben und Lasten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden usw.). Unter diesen Umständen vermag nur eine Analyse, die eine Zeitdauer von mindestens drei Jahren berücksichtigt, die objektive Tragweite der finanziellen Auswirkungen zu bestimmen.

Schliesslich möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die Gesetzesbestimmung, welche die periodische Evaluation des Ausgleichssystems vorschreibt (Art. 20 IFAG), diesem Gesetz eine Entwicklungsfähigkeit verleiht. Dies setzt namentlich voraus, dass die Relevanz der angewendeten Kriterien resp. die Einführung neuer Kriterien (zum Beispiel eine Kennzahl zur Sozialhilfe) von der ersten Evaluation an überprüft werden, um allfällig festgestellte Verzerrungen zu beheben.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

8. Mai 2012

² FREY, R.L., Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, 14. Mai 2001, S. 16