



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Bündel Daniel / Fattebert David

2021-GC-93

Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Daniel Bündel und David Fattebert sowie zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Ausarbeitung eines Berichts über das System des interkommunalen Finanzausgleichs und dessen allfälligen Anpassungsbedarf.

Die Grossräte erinnern einleitend daran, dass der interkommunale Finanzausgleich seit rund zehn Jahren in Kraft ist und in dieser Zeit trotz der durchgeführten Wirkungsanalysen keine grösseren Anpassungen vorgenommen wurden. Nach Ansicht der Verfasser des Postulats sollte das System grundlegend überprüft werden (Annahmen, Kriterien und Verteilschlüssel). Nach ihrer Einschätzung führen die in den letzten Jahren veränderten Umstände, insbesondere im Bereich der Raumplanung und der Steuern, zu Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in Bezug auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten, was durch den Finanzausgleich korrigiert werden sollte.

Vergleiche verschiedener Ausgleichssysteme

Die Verfasser des Postulats vergleichen zunächst verschiedene Ausgleichssysteme, die es in der Schweiz gibt. Der interkantonale Finanzausgleich des Bundes, der ebenfalls zwischen einem Ressourcen- und einem Bedarfsinstrument unterscheidet, ermöglicht es dem Kanton Freiburg, im Jahr 2021 einen Ressourcenausgleich von 352'954'000 Franken und einen Bedarfsausgleich (geografisch-topografische Kriterien) von 8'586'000 Franken zu erhalten.

Im Unterschied zum Finanzausgleich im Kanton Freiburg ist beim eidgenössischen Ausgleich auch der Bund an der Finanzierung des *Ressourcenausgleichs* beteiligt, die somit gemischt ist (Beiträge des Bundes und der finanzstarken Kantone). Die gleiche gemischte Finanzierung finde sich auch in gewissen Kantonen (GR, VS, BE, SO und LU werden erwähnt), die sich zwischen 20 % und 53 % an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs für die finanzschwächeren Gemeinden in ihren Kantonen beteiligten.

Der *Bedarfsausgleich* wird hingegen sowohl beim Bund als auch in den Kantonen ausschliesslich vom übergeordneten Gemeinwesen finanziert.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellen die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in anderen Kantonen der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Vergleicht man die Höhe des erhaltenen nationalen Finanzausgleichs (459'816'000 Franken inkl. Härteausgleich von rund 93,4 Millionen Franken), mache der Betrag, den der Kanton an den interkommunalen Finanzausgleich zahlt (15'809'000 Franken) nur 4 % aus.

Die Verfasser des Postulats sind daher der Ansicht, dass der Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen somit relativ wenig an den interkommunalen Finanzausgleich beiträgt.

Interkommunaler Finanzausgleich des Kantons Freiburg

Zwei Faktoren werden besonders hervorgehoben, nämlich die Steuern und der neue kantonale Richtplan.

Auf der Ebene der Steuern macht das Postulat geltend, dass die jüngst beschlossenen Steuersenkungen (mit Verweis auf die Botschaften 2017-DFIN-79, 2018-DFIN-67 und 2020-DFIN-5) dazu führen werden, dass der auf der Ebene des Ressourceninstruments zu verteilende Betrag, der gesetzlich auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt ist, künftig deutlich geringer ausfallen wird.

Dies würde dazu führen, dass finanzschwächere Gemeinden zusätzlich zu den geringeren Steuereinnahmen auch geringere Beträge aus dem Ressourcenausgleich erhalten würden. Zudem würde sich der Kanton in geringerem Umfang am Bedarfsausgleich beteiligen, da dieser ebenfalls vom Umfang des Ressourcenausgleichs abhängt (laut Gesetz 50 % dieses Betrags).

Auf der Ebene des kantonalen Richtplans kann dessen Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren in Zukunft zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden in den Zentren und den peripheren Gemeinden führen, deren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Verfasser des Postulats würden es für sinnvoll halten, die Auswirkungen des neuen Raumplanungsrahmens auf die Entwicklung der Kriterien für den Bedarfsausgleich der Gemeinden zu evaluieren. Denn sie sind der Ansicht, dass das verringerte Entwicklungspotenzial einiger Gemeinden auch ihre Werte in den Kriterien des Bedarfsausgleichs (Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungswachstum, Anteil an Senioren und Jugendlichen) negativ beeinflussen wird, was ihrer Meinung nach sogar den Zusammenhalt innerhalb des Kantons gefährden könnte.

Abschliessend fordern die Postulanten, dass ein Bericht zu den Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der beschlossenen Steuersenkungen ausgearbeitet werde und auf der Grundlage dieser Ergebnisse im Rahmen der Anpassung des Finanzausgleichs Verbesserungen vorgeschlagen werden, wobei das Ziel darin bestehen sollte, allen Gemeinden des Kantons gleiche oder ähnliche Entwicklungschancen zu gewährleisten. Der Kanton sollte ebenfalls aufzeigen, inwiefern er sich vermehrt am interkommunalen Finanzausgleich beteiligen könnte.

II. Antwort des Staatsrats

Als Einleitung zu seiner Antwort möchte der Staatsrat daran erinnern, dass das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich eine evolutive Gesetzgebung ist, die sich an neue gesetzliche Bestimmungen anpasst, die sich finanziell auf die Gemeinden auswirken, sei es in Bezug auf eine Änderung der Verteilung der Ausgaben zwischen Staat und Gemeinden oder durch die Einführung neuer Aufgaben und Lasten, die vollständig von den Gemeinden übernommen werden. Artikel 20 des Gesetzes über den Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) besagt nämlich, dass das Ausgleichssystem einer periodischen Evaluation unterzogen wird. Die Prüfung sollte sich auf die Ziele jedes Ausgleichsinstruments, die Relevanz der gewählten Kriterien sowie deren Gewichtung beziehen.

Die Ziele der beiden Instrumente sowie die im IFAG festgelegten Kriterien und Berechnungen für jedes Instrument ermöglichen es, die Stärken des Freiburger Systems des interkommunalen Finanzausgleichs hervorzuheben.

Ressourcenausgleich

Art. 3 Ziel (des Ressourcenausgleichs)

¹ Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Dieses Instrument definiert die berücksichtigten potenziellen Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen. Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen sie den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Diese Steuern ermöglichen die Berechnung eines Steuerpotenzialindex (StPI), der die Situation jeder Gemeinde im Vergleich zu allen anderen Gemeinden bestimmt. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt (Art. 4 IFAG):

berücksichtigte Steuern Bezugsnorm (Koeffizient oder Satz)

Einkommen der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Vermögen der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Gewinn der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Kapital der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Anteil an der Quellensteuer	40,1 % der einfachen Kantonssteuer
Kapitalleistungen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Liegenschaftsteuer	3 ‰ des Steuerwerts der Immobilien
Anteil an der Motorfahrzeugsteuer	30 % bis 2013, 20 % seit 2014 der kantonalen Steuer

Die Höhe des Ressourcenausgleichs entspricht 2,5 % des Steuerpotenzials der Referenzsteuern. Er entwickelt sich daher im gleichen Verhältnis wie die berücksichtigten Steuereinnahmen. Er wird von den Gemeinden mit einem StPI über dem Durchschnitt aller Gemeinden (100 Punkte) zugunsten der Gemeinden mit einem niedrigeren StPI finanziert. Die Formel für die Verteilung zwischen den begünstigten Gemeinden und den beitragszahlenden Gemeinden ist proportional.

Es handelt sich um ein horizontales (Verteilung zwischen den Gemeinden) und direktes System der finanziellen Solidarität (Beträge, die direkt von den Gemeinden gezahlt oder empfangen werden, die Transfers werden vom Staat durchgeführt). Für das Jahr 2022 beläuft sich die Summe der Ressourcen auf 33'081'965 Franken; 28 Gemeinden tragen dazu bei, was den 98 begünstigten Gemeinden zugutekommt.

Der Gesetzgeber hat kein quantifizierbares Ziel festgelegt. Da die Ziele des Gesetzes erreicht wurden, wurde das Ressourceninstrument bei der ersten Evaluation nicht geändert. Es wurde festgestellt, dass die vier Variablen zur Durchführung, d. h.:

- > die Zahl der Referenzsteuern
- > die Gewichtung der acht Steuern nach ihrem Potenzial
- > der verfügbare Betrag
- > die Formeln für die Verteilung,

der Erwartung und den Zielen des IFAG entsprachen. Auch die ersten Arbeiten der zweiten Evaluation bestätigen diese Feststellungen.

Bedarfsausgleich

Art. 3 Ziel (*des Bedarfsausgleichs*)

¹ Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindex ausgedrückt wird.

Der Bedarfsausgleich ist das Instrument, das sich auf einen gesamthaften Bedarf für mehrere kommunale Aufgaben konzentriert, die erhebliche finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden aufweisen könnten. Diese Disparitäten werden auf der Grundlage objektiver, repräsentativer und statistischer Kriterien ermittelt. So wird ein synthetischer Bedarfsindex (SBI) errechnet, der alle Referenzaufgaben umfasst. Artikel 11 IFAG legt den Bedarf und die betreffenden Kriterien fest, Artikel 13 listet die ausgewählten Ausgaben auf, anhand derer die Gewichtung der einzelnen Kriterien bestimmt werden kann:

<u>Kriterien</u>	<u>Bezugsnorm (statistisch)</u>	<u>berücksichtigte Ausgaben</u>
Bevölkerungsdichte	Fläche in km ² / Gesamtbevölkerung	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen, Sozialvorsorge
Beschäftigungsgrad	Vollzeitäquivalente / Gesamtbevölkerung	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen
Bevölkerungswachstum	Wachstumsrate über 10 Jahre verglichen mit dem kantonalen Durchschnitt	öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehr und Übermittlungswesen
Personen ab 80 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	Pflegeheime, ambulante Krankenpflege
Kinder im Alter von 4 bis 14 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	obligatorische Schule, Schultransporte, Sonderschulen
Kinder von 0 bis 4 Jahren	Anzahl / Gesamtbevölkerung	Tagesstrukturen für die ausserfamiliäre Betreuung

Die Höhe des Bedarfsinstruments wird auf 50 % der Höhe des Ressourceninstruments festgelegt. Es wird vollständig vom Staat finanziert und nach einer progressiven Formel (SBI mit 4 potenziert) auf alle Gemeinden verteilt. Je höher also der SBI ist, desto höher proportional ist auch der ausgezahlte Betrag.

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales und direktes System der finanziellen Solidarität, das vom Kanton zugunsten aller Gemeinden finanziert wird. Für das Jahr 2022 wird der Bedarf auf 16'540'983 Franken festgelegt.

Ähnlich wie beim Ressourceninstrument hat der Gesetzgeber kein quantifiziertes Ziel festgelegt. Die erste Evaluation führte zu folgenden Feststellungen und Ergebnissen:

- > Die Bereitstellung von familienergänzenden Tagesbetreuungsangeboten für nicht schulpflichtige Kinder (Kleinkindalter) erfordert die Aufnahme eines neuen Indikators (sechstes Kriterium) in das Bedarfsinstrument.
- > Die Statistik über die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) wird jährlich vom Bund erstellt und ermöglicht es, die fünfjährige Statistik zu ersetzen.

- > Die Gewichtung jedes Indikators muss streng proportional zu den betreffenden Ausgaben sein (bei Indikatoren, die dieselben Aufgaben verwenden) und die ursprünglich in der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat vorgeschlagene Gewichtung übernehmen.

Die ersten Arbeiten an der zweiten Evaluation des Systems berücksichtigen insbesondere bereits einen neuen spezifischen Bedarf, nämlich die besonderen Belastungen, die durch kommunale Strassen entstehen, wobei die Länge des Netzes, das jeder Gemeinde gehört, als Bezugsnorm gilt.

1. Vergleich der Ausgleichssysteme

Der Staatsrat hält es für wichtig, daran zu erinnern, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das am 1. Januar 2011 eingeführte System des interkommunalen Finanzausgleichs eine Reihe von vorgängig festgelegten Bedingungen erfüllen musste, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- > Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu ist es notwendig, von einem indirekten Ausgleichssystem (über die kantonalen und regionalen gebundenen Ausgaben sowie die gewährten kantonalen Subventionen) zu einem direkten Ausgleichssystem (direkt gezahlter Betrag) überzugehen.
- > Es werden zwei getrennte und unabhängige Instrumente eingerichtet: das Ressourceninstrument und das Bedarfsinstrument.
- > Das Verhältnis der einzelnen Instrumente zueinander bleibt gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfsausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.
- > Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag muss dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag entsprechen (bis 2010: System der Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden). Der Betrag muss sich im gleichen Verhältnis wie das Referenzsteuerpotenzial entwickeln.
- > Der auf das Bedarfsinstrument entfallende Betrag ist ein zusätzlicher Betrag zum vorherigen Ausgleichssystem. Es wird vollständig vom Staat finanziert und kommt allen Gemeinden zugute.
- > Die Daten, die für die Ermittlung der Indizes StPI und SBI berücksichtigt werden, sind objektiv, veröffentlicht und von den Gemeinden nicht manipulierbar. Sie stammen aus offiziellen Statistiken, die regelmässig aktualisiert werden.
- > Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet.

Aufgrund all dieser Bedingungen, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich genannt – und eingehalten – werden, aber auch dank seiner Einfachheit und der symmetrischen Bestimmung der beiden Instrumente, wurde das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht Kantonsmonitoring¹ von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

¹ Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5: **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013
Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale (résumé en français)**, Lukas Rühli, 2013

2. Verbesserung des Ausgleichssystems

Die Postulanten weisen auf zwei Faktoren hin, die das derzeitige System verbessern könnten.

Beim Ressourceninstrument

Der im IFAG festgelegte Satz von 2,5 % des Steuerpotenzials, der den Betrag für den Ressourcen-ausgleich bestimmt, sollte neu bewertet werden, damit die vom Kantonsparlament beschlossenen Steuersenkungen die Beträge, die an die finanzschwächsten Gemeinden umverteilt werden, nicht verringern. Es handelt sich um eine mögliche Stellschraube, um die interkommunale finanzielle Solidarität zu stärken.

Ein weiteres Instrument wäre die Änderung der Formel für die Verteilung der Beträge zwischen den begünstigten Gemeinden (und unabhängig von der Verteilung zwischen den beitragspflichtigen Gemeinden). Ein Wechsel von der derzeit proportionalen Formel zu einer progressiven Formel mit einem StPI, der mit einer höheren Zahl als «1» potenziert wird, würde ebenfalls die Solidarität stärken.

Beim Bedarfsinstrument

Die Verfasser des Postulats schlagen vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist.

Der Staatsrat erinnert daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Andere gesetzliche Instrumente sollten in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausgleich ein Instrument der finanziellen Solidarität ist, das auf objektiven und festgelegten Daten und Kriterien beruht, aktiviert werden. Die Auswirkungen der Entwicklungspolitik werden jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs beeinflussen, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigenquoten, Dichte usw.).

In Anbetracht der obigen Ausführungen lädt Sie der Staatsrat ein, das Postulat bezüglich einer allfälligen Anpassung der Gesetzgebung über den Finanzausgleich anzunehmen, und schlägt vor, die Arbeiten an der zweiten Evaluation des Systems, die derzeit im Gang ist, in seinen Bericht zu integrieren.

18. Januar 2022