



Botschaft 2022-DIAF-13

25. April 2023

— Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-93 Bündel Daniel / Fattebert David über den Freiburger Finanzausgleich und seine Anpassung 10 Jahre nach dessen Einführung. Wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat vorgeschlagen und vom Grossen Rat angenommen, wurde dieser Bericht ausgearbeitet und im Anhang durch die periodische Evaluation der Wirksamkeit des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs ergänzt.

Inhaltsverzeichnis

1	Postulat	2
2	Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)	2
3	Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen	5

1 Postulat

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

Die Grossräte erinnerten zunächst 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.

Anschliessend verglichen die Postulanten verschiedene Ausgleichssysteme, insbesondere auf Bundesebene (interkantonaler Ausgleich) sowie Beispiele für den interkommunalen Ausgleich in bestimmten Kantonen. Diese Vergleiche zeigten in erster Linie, dass die im Freiburger System zur Verfügung stehenden Beträge relativ gering sind. Zweitens wurde festgestellt, dass einige Systeme den Kanton und die Gemeinden an der Finanzierung des Ressourceninstruments beteiligen (GR, VS, BE, SO und LU wurden erwähnt). Diese Kofinanzierung des Ressourcenausgleichs findet sich auch auf Bundesebene, wo sich der Bund und die finanzstarken Kantone gemeinsam an der Finanzierung für die finanzschwächeren Kantone beteiligen.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellten die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in den Kantonen, die eine gemischte Finanzierung des Ressourcenausgleichs praktizieren, der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Abschliessend befragten die Verfasser des Postulats den Staatsrat zu den Auswirkungen der vom Gesetzgeber beschlossenen Steuersenkungen auf die finanzielle Lage der Gemeinden. Gleichzeitig waren sie besorgt über die Auswirkungen des kantonalen Richtplans, insbesondere über den Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren, was zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden zulasten der peripheren Gemeinden führen könnte.

2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)

Es gilt in erster Linie, die Herausforderungen und Ziele in Erinnerung zu rufen, die der Gesetzgeber im System des interkommunalen Finanzausgleichs festgelegt hat.

Die Freiburger Gemeinden sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften verpflichtet, ihren Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Leistungen zu erbringen. Während die Mindestleistungen, die auf kantonaler Ebene als obligatorisch gelten, ähnlich sein müssen, ermöglicht es die Gemeindeautonomie, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene sowohl bei den öffentlichen Leistungen als auch bei der Steuerpolitik zu berücksichtigen. Die finanziellen Ressourcen der Gemeinden, mit denen sie diese Leistungen erbringen können, sind je nach Situation und Besteuerung der Gemeinden unterschiedlich. Der Grossteil dieser Ressourcen stammt aus den Steuern der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sowie aus der Liegenschaftsteuer. Andere Arten von Steuern und Abgaben, aber auch bestimmte nichtsteuerliche Einnahmen können die Ressourcen ergänzen, die für die finanzielle Stabilität der Gemeinden erforderlich sind.

Der interkommunale Finanzausgleich hat zum Ziel, die festgestellten finanziellen Ungleichheiten teilweise und in dem vom Gesetzgeber festgelegten Umfang auszugleichen. Um diese Ausgleichsfunktionen zu erfüllen, werden zwei verschiedene Instrumente eingesetzt: Der Ressourcenausgleich betrifft die Unterschiede bei den potenziellen Steuereinnahmen, der Bedarfsausgleich die Unterschiede bei den technischen Kriterien und den demografischen und sozialen Strukturen, auf die die Gemeinden mittelfristig keinen Einfluss haben. Der Staatsrat erinnert daran, dass das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht *Kantonsmonitoring*¹ von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft wurde. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

Im angehängten Bericht zur Evaluation des Systems werden diese beiden Instrumente, ihr Zweck und ihre Auswirkungen ausführlich erläutert und ausgeführt. Wie in der Gesetzgebung vorgesehen, wird darin die Wirksamkeit des Ausgleichs unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der festgelegten Ziele, der Relevanz der gewählten Kriterien und ihrer Gewichtung geprüft. Darüber hinaus wird die Einführung möglicher neuer Kriterien für den Finanzbedarf und die Zusammenfassung von zwei Kriterien zu einem analysiert. In seiner Schlussfolgerung geht der Evaluationsbericht auf die Fragen und Vorschläge der Verfasser des Postulats ein. Im Bericht wird zudem an die Anforderungen des Gesetzgebers erinnert, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich festgelegt wurden: Transparenz des Systems, Unabhängigkeit der Instrumente, zusätzlicher vom Staat finanzierter Betrag, Objektivität der berücksichtigten Daten, Entwicklungsfähigkeit des Systems. Aus diesem Grund ist der Evaluationsbericht, wie vom Staatsrat vorgeschlagen und vom Grossen Rat verabschiedet, integraler Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Drei der im Postulat aufgeworfenen Fragen bedürfen hier jedoch einer ergänzenden Antwort.

- > Die **Kofinanzierung des Ressourceninstruments** durch die Gemeinden und den Staat ist eine Option, die von einigen Kantonen und vom Bund gewählt wurde. Der Freiburger Gesetzgeber hat seinerseits beschlossen, die Finanzierung seiner beiden Instrumente klar voneinander zu unterscheiden. So wird der Ressourcenausgleich von den Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial finanziert zugunsten der Gemeinden mit geringerem Potenzial (direkte horizontale Verteilung). Der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Gemeinden zugute (direkte vertikale Verteilung). Diese Trennung der Finanzierung ist absolut im Sinne des schwierigen Unterfangens der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC).

Weshalb für das Ressourceninstrument eine ausschliesslich horizontale Finanzierung gewählt wurde, lässt sich wie folgt erklären:

- > Wie der Staatsrat 2009 in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf ausdrücklich festhielt, bringt *«der Entwurf [...] eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funktionalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr.»*²
- > Eine zusätzliche Finanzierung durch den Staat könnte einen «Fehlanreiz» auf das Steuerverhalten der begünstigten Gemeinden ausüben. Wenn sie eine Mindestausstattung (vom Staat) zusätzlich zu ihrem Anteil aus dem horizontalen Transfer des Ressourceninstruments erhalten würden, hätten sie vielleicht kein Interesse mehr daran, Initiativen für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu ergreifen. Sie würden sich mit

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 Botschaft Nr.°141 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG), Kapitel 10 S. 10

einer finanziellen Situation zufrieden geben, die zwar «verbessert» ist, aber trotzdem noch unter dem Durchschnitt der Gemeinden liegt³.

- > Ebenso hat der Finanzausgleich nicht zum Ziel, die Unterschiede beim Steuerpotenzial vollumfänglich wettzumachen, oder die Situation einer begünstigten Gemeinde so zu verbessern, dass sie nach dem Ausgleich ein höheres Steuerpotenzial pro Einwohner hat als die Gemeinde, die vor dem Ausgleich vor ihr lag. An dieses Prinzip, das auch in umgekehrter Richtung für die beitragspflichtigen Gemeinden gilt, wird im Bericht von Bernard Dafflon von 2007⁴ erinnert.
- > Es sei auch daran erinnert, dass beim Ressourceninstrument die finanzielle Situation der Gemeinden nicht direkt durch die vom Staat beschlossene Gesetzgebung und Politik beeinflusst wird. Hingegen basiert das Bedarfsinstrument auf Kriterien in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben, die direkt von politischen Entscheidungen und gewissen Gesetzgebungen beeinflusst werden, die vom Kanton beschlossen werden.
- > Die **Beschlüsse des Kantonsparlaments zu Steuersenkungen** können direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen haben. So wirkte sich beispielsweise die Unternehmenssteuerreform auf die Finanzen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Pfarreien aus. Zum Beweis: Für die Gemeinden ist der Betrag des Ressourceninstruments, der 2,5 % des Steuerpotenzials von acht ausgewählten Arten von Steuerressourcen entspricht, zwischen 2022 und 2023 zum ersten Mal seit der Einführung des Ausgleichs im Jahr 2011 um etwas mehr als 3 % gesunken. Der festgestellte Rückgang ist grösstenteils auf den Rückgang der Steuern zurückzuführen, die auf den Gewinn von juristischen Personen erhoben werden. Für Gemeinden, bei denen die Steuern auf juristische Personen einen bedeutenden Anteil der Steuereinnahmen ausmachen, hat sich die finanzielle Situation verschlechtert; sie stellen jedoch nicht die Mehrheit dar.

Die übrigen Beschlüsse der kantonalen Legislative zu Steuersenkungen hatten nur mässige Auswirkungen. Vor allem aber führten sie nicht zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinden. So haben im Zeitraum 2016 bis 2022 61 Gemeinden beschlossen, ihren Steuerfuss für natürliche Personen zu senken, 42 Gemeinden haben ihn erhöht. Im gleichen Zeitraum haben 40 Gemeinden den Steuerfuss für juristische Personen gesenkt, während 28 ihn erhöht haben. Dies zeigt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden im Allgemeinen trotz politischer Entscheidungen, die die Steuereinnahmen der Gemeinwesen verringern, langfristig stabil und ausgeglichen bleibt.

- > Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um die **Auswirkungen der Umsetzung des kantonalen Richtplans und der Raumplanung** auf die verschiedenen Arten von Gemeinden (Zentrums-, Umland-, ländliche, städtische, Berggemeinden usw.) zu kennen. Überdies gilt es zu beachten, dass eine starke Entwicklung zwar neue Ressourcen generiert, aber auch zusätzliche Lasten verursacht, die bedeutend sein können und die in gewissen Fällen den erhofften Einnahmewachstum übersteigen. Andererseits ist es nicht Sache der Gesetzgebung, über den interkommunalen Finanzausgleich die Politik im Bereich der Regionalentwicklung zu regeln. Es gibt andere gesetzgeberische Mittel, die dafür eingesetzt werden könnten. Hingegen berücksichtigt der Finanzausgleich die Auswirkungen dieser Politikbereiche, sowohl auf die potenziellen Steuerressourcen als auch auf die Bedürfnisse der Gemeinden, kann diese aber nicht vorwegnehmen. Der Evaluationsbericht im Anhang, der Bestandteil dieses Berichts ist, verweist auf die Unmöglichkeit, subjektive Daten zu verwenden (Kapitel 4.2 S. 35), sowie auf die notwendigen Vorbedingungen für eine objektive Anwendung des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden (Kapitel 5 S. 36).

³ Bernard Dafflon und Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Universität Freiburg 2007, S. 40

⁴ Dafflon und Mischler 2007, S. 91

3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

—

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht, der durch den Evaluationsbericht im Anhang ergänzt wird, Kenntnis zu nehmen. Für die nächste Überprüfung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems wird im Sommer 2023 die Arbeitsgruppe, die die Evaluierungsarbeiten begleitet, neu konstituiert.

Anhang

—

Interkommunaler Finanzausgleich – Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation, Bericht des Amts für Gemeinden, Freiburg, März 2023