



Finanzausgleichsgesetz, Teilrevision 2019 Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

A. Ausgangslage

1. Wirksamkeit des Finanzausgleichs

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz; FAG; bGS 613.1) sieht in Art. 14 Abs. 2 vor, dass der Regierungsrat jährlich den Kantonsrat über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs sowie den Stand der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden orientiert. Gleichzeitig sollen Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen aufgezeigt werden.

Der Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2017 (Beilage 5) dient als wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Finanzausgleichs und der Wirkung von einzelnen Elementen. Mit dem Finanzausgleich 2017 konnten die finanzschwachen und überdurchschnittlich belasteten Gemeinden verstärkt vertikal und horizontal unterstützt werden. Die Mittel dafür leisteten die finanzstarken Gemeinden und der Kanton sowie die im Sozialbereich unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden. Bei vier finanzschwachen Gemeinden macht der Leistungsanspruch aus dem Finanzausgleich 2017 zwischen 26 % und 76 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus. Der Kantonsrat behandelte den Bericht an der Sitzung vom 30. Oktober 2017.

Aufgrund der steigenden Mindestausstattung von Fr. 5,8 Mio. im Jahr 2008 auf Fr. 7,4 Mio. im Jahr 2017 (Beilage 3) plant der Regierungsrat eine Revision des FAG auf 2019.

Der kantonale Finanzausgleich wurde auch im Rahmen der Analyse des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern über die Ausserrhoder Gemeindestruktur thematisiert. Aus dem Bericht geht hervor, dass der Finanzausgleich strukturerhaltend wirkt und Entwicklungen zuwenig fördert (Beilage 6).

2. Veränderungen

Die Abschöpfung finanzieller Mittel (Steuergelder) bei den steuerkräftigen Gemeinden hat in den letzten Jahren zugenommen, insbesondere wegen der gestiegenen Steuerkraft. Der Schulkostenausgleich hat ebenfalls kontinuierlich zugenommen, vor allem wegen des höheren Ausgleichsgrundbetrages und einer überdurchschnittlich grossen Anzahl Lernender in bestimmten Gemeinden. Der Soziallastenausgleich ist seit 2008 eine Bemessungskomponente zur Umverteilung der Lasten unter den Gemeinden. Der vertikale und horizontale Finanzausgleich (horizontal: unter den Gemeinden, vertikal: Kanton-Gemeinden) ist gemäss beiliegendem Wirkungsbericht 2017 insgesamt gestiegen.

Mit dem 2008 angepassten Finanzausgleich werden die finanzschwachen sowie die bezüglich Schulkosten und Sozialaufwendungen überdurchschnittlich belasteten Gemeinden horizontal und vertikal besser unterstützt. Dies vor allem durch die finanzstarken Gemeinden und den Kanton sowie durch Gemeinden, welche im Sozialbereich unterdurchschnittlich belastet sind. Bei den finanzschwächsten Gemeinden der der Leistungsanspruch aus dem Finanzausgleich einen grossen Anteil am gesamten Ertrag der Gemeinde. Den grössten Anteil am Aufwand einer Gemeinde hat die Schule. Die zweitgrösste Aufwandposition betrifft das Soziale:



personenbezogene Ausgaben und die Unterstützung von Altersheimen. Der nächsthöhere Kostenblock betrifft den Aufwand für die allgemeine Verwaltung.

3. Steuerbelastung unter den Gemeinden

Der Finanzausgleich soll nach Art. 104 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anstreben. Darauf abgestützt, wurde das FAG zur Konkretisierung dieser allgemeinen Bestimmung erlassen. Die verschiedenen Regelungen für die Bemessung des Finanzausgleichs führten dazu, dass der Unterschied zwischen der höchsten und tiefsten Steuerbelastung im Verhältnis zum Mittelwert eine Bandbreite von 35 Prozentpunkten nicht überschreitet.

B. Revision des FAG bezüglich der Mindestausstattung

1. Allgemeines

Das System des Finanzausgleichs mit einer Mindestausstattung und einem Anreizabzug für Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft sollte so ausgestaltet sein, dass der Finanzausgleich seine beabsichtigte Wirkung erzielen kann. Durch die vorgesehene Anpassung der Mindestausstattung soll ein stärkerer Anreiz geschaffen werden, Bemühungen für eine höhere Steuerkraft und eine Änderung der Strukturen anzustellen. Die Anpassung der finanziellen Unterstützung von Gemeinden im Finanzausgleich soll bewirken, dass tatsächlich Veränderungen herbeigeführt werden.

Die letzte Änderung des FAG wurde in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen. Damals wurde im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die Steuerkraftabschöpfung verstärkt, der Ausgleichsgrundbetrag bei den Schulkosten deutlich erhöht, ein Soziallastenausgleich eingeführt und die Bemessungsgrenzen für den Kanton und die Gemeinden angehoben.

2. Mindestausstattung

Die Zunahme der Mindestausstattungsbeiträge zugunsten der Gemeinden von rund Fr. 5,8 Mio. im Jahr 2008 auf rund Fr. 7,4 Mio. im Jahr 2017 (Beilage 3) gibt Anlass zu einer genaueren Überprüfung. Das System mit einem Anreizabzug und mit Bemessungsabstufungen nach der Bevölkerungszahl soll so angepasst werden, dass der Finanzausgleich seine beabsichtigte Wirkung wieder eher erzielen kann.

Eine zu hohe Mindestausstattung darf nicht dazu führen, dass in einer Gemeinde keine Entwicklung mehr stattfindet oder Strukturen beibehalten werden, obwohl die finanziellen, personellen oder fachlichen Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung dieser Strukturen eigentlich nicht mehr gegeben sind.

3. Änderungsbedarf

Die Beiträge für die Mindestausstattung an die Gemeinden stiegen von Fr. 5,8 Mio. im Jahr 2008 auf Fr. 7,4 Mio. im Jahr 2017. Bei den finanzschwachen Gemeinden macht der Leistungsanspruch aus dem Finanzausgleich 2017 bis zu 76 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus. Die starke Erhöhung des Mittel-



bedarfs für die Mindestausstattung in den letzten 10 Jahren wirkt immer mehr strukturerhaltend. Die zusätzlichen Mittel von Fr. 1,6 Mio. in der Betrachtungsperiode belasten hauptsächlich den Kantonshaushalt.

a) Bemessung der Mindestausstattung

Nach Art. 8 Abs. 3 FAG wird der Anspruch der Gemeinde auf eine Mindestausstattung gekürzt, um einen Anreiz für eigene Anstrengungen zur Erhöhung der Steuerkraft zu schaffen. Die Kürzung des Anspruchs beträgt aktuell 7,5 % und soll mit der vorliegenden Revision auf 12 % erhöht werden. Dadurch sollen die Anstrengungen zugunsten einer höheren Steuerkraft gefördert werden.

Die Bemessung der Mindestausstattung nach Art. 9 FAG soll auf maximal 90 % begrenzt werden. Die Abstufung nach Einwohner soll neu auf drei Wertebereiche reduziert werden, weil die heutige Abstufung mit insgesamt 10 Stufen zu detailliert ausgestaltet ist und nur eine bescheidene Wirkung hat.

Mit diesen Änderungen wird der Anspruch der langjährigen Bezüger von Finanzausgleichszahlungen etwa auf die Höhe der Mindestausstattungen im Jahr 2008 gesenkt. Diese Reduktion wird als verkraftbar und vernünftig beurteilt. Dadurch soll auch das im Gesetz vorgesehene Anreizsystem wieder gestärkt werden.

b) Bemessungsgrenzen

Nach Art. 18 Abs. 1 FAG dürfen die Leistungen des Kantons 30 % und jene der Gemeinde 45 % des Ertrags einer Steuereinheit nicht überschreiten. Sobald diese Bemessungsgrenzen überschritten werden, sind die Leistungen an die anspruchsberechtigten Gemeinden entsprechend zu kürzen. Vor der Revision 2008 lag die Bemessungsgrenze beim Kanton 25 % und bei der Gemeinde 35 %. Es stellt sich die Frage, ob auch diese Bemessungsgrenzen geändert werden sollten, um die Mittel für den Finanzausgleich zu kürzen.

c) Wirksamkeitsbericht

Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet und nach Art. 16 FAG durch die Kommission für Finanzausgleich und Finanzaufsicht geprüft. Der Wirksamkeitsbericht ist ein eigenständiges Instrument. Er soll neu zeitlich mit dem entsprechenden NFA-Wirkungsbericht auf Bundesebene gekoppelt werden. Die Berichterstattung an den Kantonsrat nach Art. 14 FAG soll deshalb nicht mehr jährlich, sondern mindestens alle vier Jahre erfolgen. Bei besonderen Vorkommnissen kann auch eine vorzeitige Berichterstattung erfolgen.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden bezüglich der Mindestausstattungen sind in der Beilage tabellarisch zusammengefasst (Beilage 4). Die Anpassung der Mindestausstattung führt beim Kanton, der die ungedeckten Kosten des Finanzausgleichs bezahlt, zu einer Beitragsreduktion von rund Fr. 1,5 Mio. Franken.



D. Zeitplanung

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des FAG dauert vom 3. November 2017 bis zum 22. Januar 2018. Der parlamentarische Prozess soll im Jahr 2018 durchgeführt und die Änderung auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt werden.