



23

Themenblatt «Finanzausgleich»

Version vom 27. Juni 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

Art. 104 KV sieht vor, dass durch einen Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anzustreben ist. Die Verfassung enthält somit zum einen den Grundsatz, dass ein innerkantonaler Finanzausgleich stattfinden soll, und zum anderen definiert sie dessen Ziel. Alles Weitere ist so dann im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz; bGS 613.1) geregelt.

Das Finanzausgleichsgesetz sieht vor, dass sich der Finanzausgleich aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich zusammensetzt. Mit dem *Ressourcenausgleich* wird der Ausgleich des Einnahmenpotenzials der Gemeinden angestrebt. Er knüpft an die Steuerkraft der Gemeinden im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt an. Gemeinden, deren Steuerkraft über dem kantonalen Durchschnitt liegt, leisten finanzielle Beiträge an den Finanzausgleich (Disparitätenabbau; vgl. Art. 5 und Art. 10 f. Finanzausgleichsgesetz). Als Gegenstück wird finanzschwachen Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine bestimmte Mindestausstattung gewährt (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 und Art. 8 f. Finanzausgleichsgesetz). Der Ressourcenausgleich wird sowohl horizontal durch die Gemeinden als auch vertikal durch den Kanton finanziert. Zusätzlich zum Ressourcenausgleich sieht das Gesetz einen *Lastenausgleich* vor. Dieser bezweckt den Ausgleich von unvorteilhaften Rahmenbedingungen bzw. Sonderlasten. So sieht Art. 6 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz vor, dass Gemeinden, deren Anteil Lernende pro Einwohnerin bzw. Einwohner über dem Mittel aller Gemeinden liegt, einen Schulkostenausgleich erhalten (vgl. auch Art. 12 f. Finanzausgleichsgesetz). Dieser wird vertikal durch den Kanton finanziert. Neben dem Schulkostenausgleich ist weiter vorgesehen, dass Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden liegen, einen Soziallastenausgleich erhalten (vgl. Art. 6a und Art. 13a f. Finanzausgleichsgesetz). Dieser wird horizontal durch die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert.

Das geltende Finanzausgleichssystem hat sich im Grundsatz bewährt. Die Ausgleichsgefässe des Ressourcen- und Lastenausgleichs reagieren auf Veränderungen, wie sie vom Gesetzgeber beabsichtigt sind. Ein Problem des aktuellen Finanzausgleichssystems besteht jedoch darin, dass es der immer grösser werdenden Differenz zwischen den Gemeindesteuerfüssen kaum etwas entgegensetzen kann. Während die Steuerfussdisparität zwischen der steuergünstigsten Gemeinde (Teufen) und der teuersten (Hundwil) im Jahr 2009 noch 34 Prozent betrug, beträgt sie im Jahr 2019 nun bereits das Doppelte, nämlich 68 Prozent. Diese zunehmende Differenz steht im Widerspruch zum verfassungsmässigen Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses der Steuerbelastung unter den Gemeinden.

Ein Versuch, das Finanzausgleichsgesetz im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2019 einer Teilrevision zu unterziehen, wurde aufgrund des Widerstands in der Vernehmlassung vorläufig gestoppt. In der Folge wur-



den vom zuständigen Departement Vorkehrungen für eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes getroffen. Im Dezember 2018 reichte die FDP-Fraktion eine Motion ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden soll, die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes unabhängig von der Totalrevision der Kantonsverfassung anzugehen. Der Kantonsrat erklärte die Motion in der Sitzung vom 1. April 2019 für erheblich.

Bei der Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems ist stets auch zu beachten, dass dieses nicht nur von den finanziellen Ressourcen und Lasten eines Gemeinwesens (Finanzausgleich im engeren Sinn) beeinflusst wird, sondern auch von zwei weiteren Perimetern, nämlich der Aufgabenverteilung zwischen den über- und untergeordneten Gemeinwesen sowie der Gebietseinteilung (Finanzausgleich im weiteren Sinn). Die Totalrevision der Kantonsverfassung bietet nun die Möglichkeit einer gesamthaften Betrachtung. Der Verfassungsgeber kann sich sowohl zu einer Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinn als auch zu allfälligen Reformen in der Gebietsstruktur aussprechen und deren wechselseitige Auswirkungen aufeinander thematisieren. Nicht im Fokus der vorliegenden Totalrevision steht hingegen eine Reorganisation der Aufgaben bzw. eine Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden. Eine solche wurde in Appenzell Ausserrhoden ab 2008, im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgenommen.

2. Übergeordnetes Recht

Die Ausgestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs steht im Sinne der Finanzautonomie grundsätzlich in der alleinigen Verantwortung der Kantone. Die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Finanzausgleich (vgl. Art. 135 BV) betreffen nur den bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie die Beziehungen der Kantone unter sich. Sie enthalten insbesondere keine Rechtsetzungskompetenz des Bundes betreffend den innerkantonalen Finanzausgleich.

Zwar sind die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Finanzausgleich für die Kantone nicht massgebend, mittelbar üben sie aber trotzdem einen starken Einfluss auf die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme aus. Sie halten wichtige Prinzipien fest, die in der Zwischenzeit auch viele Kantone für den innerkantonalen Finanzausgleich sinngemäss übernommen haben.

3. Verfassungsvergleich

Die meisten Kantone verfügen in ihren Verfassungen über eine Regelung zum Finanzausgleich. Lediglich die Verfassungen der Kantone Genf, Tessin, Wallis und Appenzell Innerrhoden äussern sich gar nicht zum Finanzausgleich – obschon ein solcher auch in diesen Kantonen durchgeführt wird.

Zwischen denjenigen Kantonen, welche den Finanzausgleich auf Verfassungsstufe regeln, bestehen hinsichtlich der Regelungsdichte grosse Unterschiede. Eine besonders detaillierte Regelung kennt der Kanton Zürich. Dieser verfügt in seiner Verfassung sowohl über eine Bestimmung zum Ressourcen- (Art. 127 KV/ZH) als auch über eine zum Lastenausgleich (Art. 128 KV/ZH). Die Zürcher Verfassung äussert sich darüber hinaus zu den Zielen, die mit dem Finanzausgleich verfolgt werden und legt fest, welche Gemeinwesen die entsprechenden Kosten zu tragen haben. Am anderen Ende des Regelungsspektrums liegen die Verfassungen der Kantone Uri, Nidwalden und Zug. Diese halten lediglich fest, dass ein Finanzausgleich besteht bzw. dass dieser durch



das Gesetz zu definieren ist. Ob sich der Finanzausgleich in einen Ressourcen- und Lastenausgleich gliedert sowie zu den Zielen und Trägern des Finanzausgleichs, dazu äussern sich die entsprechenden Verfassungsbestimmungen hingegen nicht (vgl. Art. 61 KV/UR, Art. 33 KV/NW, § 74 Abs. 2 KV/ZG). Die übrigen Kantone regeln den Finanzausgleich auf Verfassungsstufe in einem Umfang, der irgendwo zwischen der umfassenden Zürcher Regelung und den Minimallösungen der Kantone Uri, Nidwalden und Zug liegt. In den meisten Kantonen werden zumindest gewisse Ziele definiert, die mit dem Finanzausgleich verfolgt werden.

Als solche werden insbesondere genannt:

- die Erreichung einer ausgewogenen Steuerbelastung (vgl. Art. 100 Abs. 1 KV/SH) bzw. die Verhinderung einer erheblichen Abweichung der Gemeindesteuerfüssen (vgl. Art. 127 Abs. 2 Bst. b KV/ZH);
- die Erreichung eines angemessenen Ausgleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden (§ 78 Abs. 1 KV/LU) bzw. die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. Art. 85 KV/SG);
- die Ermöglichung der Erfüllung der notwendigen Aufgaben durch die Gemeinden (vgl. Art. 127 Abs. 2 Bst. a KV/ZH) bzw. die Zurverfügungstellung der dafür notwendigen Mittel (vgl. Art. 85 KV/SG);
- die Förderung der Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden (vgl. Art. 100 Abs. 1 KV/SH);
- der Abbau regionaler Ungleichgewichte (vgl. Art. 96 Abs. 3 KV/GR);
- der Ausgleich von übermässigen Belastungen (vgl. Art. 85 KV/SG) oder strukturell bedingten Sonderlasten (vgl. § 63 KV/BS).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Variante 1: Streichung der Bestimmung

Soll die Bestimmung zum Finanzausgleich (Art. 104 KV) gestrichen werden?

Argumente pro Variante 1:

- Eine Verfassungsgrundlage für den Finanzausgleich ist nicht zwingend notwendig. So hat auch die neuste Kantonsverfassung, nämlich diejenige des Kantons Genf, auf eine solche verzichtet.

Argumente contra Variante 1:

- Die überwiegende Mehrheit der Kantone verfügt über eine Verfassungsgrundlage für den Finanzausgleich.
- Eine Bestimmung zum Finanzausgleich hat in der Ausserrhoder Verfassungsgeschichte Tradition. Sowohl die Kantonsverfassung von 1995 als auch diejenige von 1908 enthielt eine derartige Bestimmung. Ein Verzicht auf eine solche Bestimmung würde den Verzicht auf einen Finanzausgleich implizieren.
- Der Finanzausgleich ist ein wichtiges verfassungsrechtliches Instrument, auf den moderne, föderal organisierte Gemeinwesen nicht verzichten können. Dieses Instrument sollte auf Verfassungsstufe aufscheinen.



Beschluss:

Variante 1 wird nicht weiterverfolgt. (einstimmig)

Variante 2: Unveränderte Beibehaltung der Bestimmung (Status quo)

Soll die Bestimmung zum Finanzausgleich (Art. 104 KV) unverändert beibehalten werden?

Argumente pro Variante 2:

- Die Bestimmung hat sich soweit bewährt.
- Da sie nur den Grundsatz vorgibt, dass ein Finanzausgleich besteht, sowie das damit verfolgte Ziel lässt sie dem Gesetzgeber einen grossen Spielraum für die konkrete Ausgestaltung des Finanzausgleichs. Auch künftige Reformen werden dadurch nicht eingeschränkt.

Argumente contra Variante 2:

- Die Bestimmung überlässt die Definition von zentralen Eckwerten zur Ausgestaltung des Finanzausgleichs, die auf Verfassungsstufe vorgegeben werden könnten, dem Gesetzgeber.
- Sie bildet das bestehende Finanzausgleichssystem, indem sie primär auf den Ressourcenausgleich zielt und den Lastenausgleich indessen unerwähnt lässt, nur unvollständig ab. Dies zeigt sich insbesondere an der in der Verfassung festgehaltenen Zielsetzung. Angestrebt wird demnach lediglich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden, nicht jedoch ein finanzieller Ausgleich aufgrund bestimmter Sonderlasten, die eine Gemeinde zu tragen hat.
- Zudem bleibt auch die Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich unerwähnt.
- Insgesamt vermittelt die Verfassung ein unvollständiges Bild des geltenden Finanzausgleichs, was der Orientierungsfunktion der Verfassung abträglich ist.

Beschluss:

Variante 2 wird nicht weiterverfolgt. (einstimmig)

Variante 3: Verkürzung der Bestimmung (Minimallösung)

Soll die Bestimmung zum Finanzausgleich (Art. 104 KV) verkürzt werden?

Argumente pro Variante 3:

- Würde lediglich der Grundsatz, wonach es einen Finanzausgleich gibt bzw. dieser durch das Gesetz zu definieren ist, in der Verfassung festgehalten, würde dem Gesetzgeber ein uneingeschränkter Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung des Finanzausgleichs zukommen. Die Gefahr, dass auf Verfassungsstufe Eckwerte festgelegt werden, die eine umfassende Reform des Finanzausgleichssystems künftig behindern könnten, wäre gebannt.



- Der Finanzausgleich kann dadurch flexibel «von unten» gemeinsam mit den Gemeinden entwickelt werden.

Argumente contra Variante 3:

- Der bisherige Inhalt von Art. 104 KV schränkt den Spielraum des Gesetzgebers nur marginal ein, indem er ein mit dem Finanzausgleich verfolgtes Ziel definiert. Im Übrigen ist das genannte Ziel – die Erreichung eines ausgewogenen Verhältnisses der Steuerbelastung unter den Gemeinden – ein zentrales Ziel sämtlicher Finanzausgleichssysteme und wird wohl auch für die Neugestaltung des Ausserrhoder Finanzausgleichs als Leitlinie dienen. Es besteht somit keine Notwendigkeit, die ohnehin bereits kurze Verfassungsbestimmung noch weiter zu verkürzen.
- Bei einer Verkürzung der Bestimmung böte die Verfassung noch weniger Orientierung als heute.

Beschluss:

Variante 3 wird nicht weiterverfolgt. (6 dafür, 2 dagegen)

c) Variante 4: Erweiterung der Bestimmung (Definition von weiteren Eckwerten)

Soll die Bestimmung zum Finanzausgleich (Art. 104 KV) erweitert werden (Erwähnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs, weitergehende Definition der mit dem Finanzausgleich angestrebten Ziele, Festlegung der Träger des Finanzausgleichs etc.)?

Argumente pro Variante 4:

- Die heutige Bestimmung zielt primär auf den Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich wird hingegen auf Verfassungsstufe keine Beachtung geschenkt.
- Die Bestimmung erweckt den Anschein, dass in den innerkantonalen Finanzausgleich lediglich die Gemeinden involviert sind. Dies auch angesichts ihrer Stellung im 10. Abschnitt über die Gemeinden. Dass sich jedoch auch der Kanton mit erheblichen finanziellen Beiträgen am Finanzausgleich beteiligt, bleibt unerwähnt.
- Das heute in Art. 104 KV definierte Ziel einer ausgewogenen Steuerbelastung alleine genügt nicht mehr. Im Zentrum des Finanzausgleichs steht insbesondere auch die Absicht, alle Gemeinden mit genügend Mitteln auszustatten, sodass diese die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Die in der Verfassung verankerten Ziele des Finanzausgleichs könnten in diesem Sinne erweitert werden (ähnlich wie in Art. 127 Abs. 2 Bst. a KV/ZH¹).

Argumente contra Variante 4:

- Ein Finanzausgleichssystem muss von unten her wachsen. Es wäre heikel, zu detaillierte Bestimmungen zum Finanzausgleich auf Verfassungsstufe vorzugeben, die den nötigen Spielraum des Gesetzgebers dann zu sehr einschränken. Dieser Überlegung ist aufgrund der parallel laufenden Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes besonders Rechnung zu tragen. Eine massvolle Erweiterung der Bestimmung, insbesondere die Festhaltung der massgeblichen Eckwerte, würde dem allerdings nicht entgegenstehen.

¹ Art. 127 Abs. 2 Bst. a KV/ZH: «[Der Finanzausgleich] ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben.»



Antrag ans Plenum:

Art. 104 KV soll um folgende Aspekte erweitert werden:

- Sowohl der Ressourcen- als auch der Lastenausgleich sollen erwähnt werden. *(6 dafür, 2 dagegen)*
- Der Lastenausgleich soll nicht weiter konkretisiert werden. *(einstimmig)*
- Die Träger des Finanzausgleichs sollen erwähnt werden (horizontaler und vertikaler Finanzausgleich). *(5 dafür, 1 dagegen, bei 2 Enthaltungen)*
- Die heutige Zielsetzung (ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung) soll übernommen werden. *(5 dafür, 2 dagegen, bei 1 Enthaltung)*
- Zusätzlich zur heutigen Zielsetzung soll verankert werden, dass der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglicht. *(6 dafür, 2 dagegen)*
- Es soll der Auftrag an den Kanton verankert werden (im Sinne eines Gesetzgebungsauftrags), dass der Finanzausgleich mit den obigen Vorgaben sicherzustellen sei. *(4 dafür, 3 dagegen, bei 1 Enthaltung)*

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 159
- *Andreas Lienhard, August Mächler, Agata Zielniewicz*, Öffentliches Finanzrecht, 2017, S. 283–312

6. Beschlüsse

| | |
|------------|--|
| 08.04.2019 | <p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none">– Art. 104 KV soll die zentralen Eckwerte des innerkantonalen Finanzausgleichs festhalten. Die Bestimmung soll in diesem Sinne um folgende Aspekte ergänzt werden:<ul style="list-style-type: none">• Zusammensetzung des Finanzausgleichs aus Ressourcen- und Lastenausgleich;• Träger des Finanzausgleichs;• weitere Ziele des Finanzausgleichs;• Gesetzgebungsauftrag. |
| 07.05.2019 | <p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt Nr. 23 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p> |



27.06.2019

Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 wie folgt zu:

- Sowohl der Ressourcen- als auch der Lastenausgleich sollen erwähnt werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 6)
- Es soll sowohl der vertikale als auch der horizontale Finanzausgleich (d.h. Kanton und Gemeinden als Träger des Finanzausgleichs) verankert werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 6 f.)
- Es soll ein Gesetzgebungsauftrag aufgenommen werden, wonach der Finanzausgleich mit den beschlossenen Vorgaben sicherzustellen sei. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 7)

Der Antrag, wonach zusätzlich zur heutigen Zielsetzung verankert werden soll, dass der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglicht, wird hingegen abgelehnt. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 7)