



Finanzausgleichsgesetz (FAG), Totalrevision; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Allgemeines

Die 20 Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden haben unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit im Wesentlichen die gleichen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen das eidgenössische und das kantonale Recht überträgt. Jede Gemeinde steht dabei vor unterschiedlichen Voraussetzungen, Anforderungen und Möglichkeiten. In Appenzell Ausserrhoden gibt es Gemeinden mit kleinem und grossem Gemeindegebiet, mit einer Bevölkerung von 535 bis 15'703 Einwohnern (Stand 1. Januar 2022) sowie mit einer eher nachteiligen oder besseren Lage und Verkehrsanbindung. Je nach Einkommens- und Vermögensaufbau des Steuersubstrates und je nach Bedeutung und Wertschöpfung der Volkswirtschaft strebt die Steuerkraft der Gemeinden stark auseinander. Daraus resultieren Disparitäten in der Steuerbelastung bzw. in der Höhe der Steuerfüsse. Damit die Gemeinden trotz unterschiedlicher finanzieller Leistungskraft die erwartete Güterversorgung gewährleisten können, spielt der innerkantonale Finanzausgleich in Appenzell Ausserrhoden eine bedeutende Rolle.

Der Finanzausgleich dient dem Zusammenhalt eines Kantons. Die ausgleichenden Instrumente versuchen Gemeinden mit ungünstigen Voraussetzungen in einem Rückkoppelungseffekt möglichst attraktiv zu halten. Letztlich führt deshalb kein Weg daran vorbei, den Lasten- und Ressourcenausgleich als Preis für eine ökonomisch mutmasslich nicht optimale, aber politisch so gewünschte Siedlungsstruktur zu sehen. Gibt es nur wenige Untereinheiten, so besteht in der Regel ein geringeres Bedürfnis für einen Finanzausgleich. Nimmt die übergeordnete Staatsebene die teuren Aufgaben an sich, so braucht es ebenfalls weniger Finanzausgleich.

Der innerkantonale Finanzausgleich strebt ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden an. Das Finanzausgleichsgesetz (nachfolgend 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 auch Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen aufgezeigt werden. Der Bericht zeigt dabei jeweils auf, ob und wie sich der kantonale Finanzausgleich auf die involvierten Parteien auswirkt. Der Bericht 2022 kommt zum Ergebnis, dass sich die Bandbreite beim Mittelwert der Steuerbelastung seit dem Jahr 2014 markant erhöht hat. Seit 2019 beträgt die Bandbreite der Steuerbelastungsunterschiede 50 Prozentpunkte, wobei der höchste Steuerfuss 4.7 Einheiten und der tiefste 2.8 Einheiten beträgt. Daraus kann geschlossen werden, dass der bestehende Finanzausgleich in diesem Bereich die gewünschte Wirkung nicht erzielt und dass das nach Art. 104 der



Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) anzustrebende ausgewogene Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nicht erreicht wird.

2. Revision des Finanzausgleichs

Die letzte Änderung des FAG wurde in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen. Die damalige Revision führte zu einer höheren Steuerkraftabschöpfung bei den finanzstarken Gemeinden und zu einem deutlich höheren Ausgleichsgrundbetrag bei den Schulkosten. Der Soziallastenausgleich wurde neu eingeführt und die Bemessungsgrenzen für den Kanton und die Gemeinden wurden angehoben.

Im Jahr 2017 hat der Regierungsrat dem Departement Finanzen den Auftrag erteilt, ein Stabilisierungsprogramm zu erarbeiten. Ein Element dieses Programms betraf die Anpassung der Mindestausstattung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich. Mit dieser Anpassung sollte erreicht werden, dass der Kantonsbeitrag an den kantonalen Finanzausgleich ungefähr auf das Niveau im Jahr 2008 reduziert werden könnte. Zudem sollte das Anreizsystem für die Gemeinden, ihre Steuerkraft zu erhöhen, gestärkt werden, damit die finanzausgleichsberechtigten Gemeinden vermehrt eigene Anstrengungen unternähmen, um eine positive und nachhaltige Entwicklung ihrer finanziellen Situation in die Wege zu leiten.

Die vorgeschlagene Revision des FAG wurde in der Vernehmlassung mit der Begründung abgelehnt, dass die Veränderung einzelner Bemessungsgrundlagen zu wenig wirkungsorientiert und eine grundsätzliche Neukonzeption des Finanzausgleichs notwendig sei. Das Gesetzgebungsverfahren wurde in der Folge abgebrochen. Der Regierungsrat verfolgte danach das Ziel, die Revision des FAG in Abstimmung mit dem Ergebnis aus der Totalrevision der Kantonsverfassung an die Hand zu nehmen.

Die Motion „Revision des Finanzausgleiches“ der beiden Kantonsräte Oliver Schmid und Patrick Kessler wurde im April 2019 vom Kantonsrat für erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde beauftragt, die Totalrevision des FAG anzugehen. Diese Anpassung habe unabhängig vom Stand der Totalrevision der Kantonsverfassung zu erfolgen. Der Regierungsrat unterstützte das Anliegen, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass die Revision des FAG in Abstimmung mit weiteren laufenden Projekten zu erfolgen habe.

Die im Entwurf der neuen Kantonsverfassung vorgesehene Bestimmung zum Finanzausgleich stellt für die Ausarbeitung der vorliegenden Totalrevision des FAG folgende Eckwerte auf:

- Die heutige Zielsetzung (ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung) soll übernommen werden.
- Der Lastenausgleich wird ausdrücklich erwähnt.
- Als Träger des Finanzausgleichs wird zusätzlich der Kanton erwähnt.

Anfang 2019 wurde eine Vorstudie für einen neuen Finanzausgleich durch eine Steuerungsgruppe unter Beizug von zwei Gemeindepräsidenten und eines externen Fachexperten erarbeitet. Diese Vorstudie zeigte auf, dass eine Revision des FAG Verbesserungen und Vereinfachungen bringen kann. Das bestehende Modell mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich kann modifiziert beibehalten werden. Entflechtungen der beiden Elemente sind notwendig, um einerseits Fehlanreize zu eliminieren und andererseits die Effektivität und Transparenz zu fördern.

Der Regierungsrat beauftragte in der Folge das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) der Hochschule Luzern (HSLU) unter der Leitung von Prof. Roland Fischer, der bereits als Fachexperte die



Vorstudie erarbeitet hatte, mit der Ausarbeitung einer Grundkonzeption. Das Ergebnis wird im Bericht „Zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden“ zusammengefasst (Bericht HSLU, Beilage 4). Der Bericht HSLU dient als Grundlage für die Erarbeitung des neuen Finanzausgleichs und ist ein integrierter Bestandteil der Vorlage. Gleichzeitig wurde eine Arbeitsgruppe unter Einbezug von zwei durch die Gemeindepräsidentenkonferenz bestimmten Vertretern eingesetzt. Die Arbeitsgruppe diskutierte die von der Hochschule Luzern vorgeschlagenen Varianten und legte jeweils die weiter zu verfolgenden Optionen inkl. Parameter fest.

Der Bericht der HSLU basiert auf dem Ziel eines zeitgemässen Finanzausgleichs, der wissenschaftlichen Anforderungen Rechnung trägt und dessen Systematik mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes kompatibel ist. Die Berechnungen mit den neuen Ausgleichsinstrumenten im Bericht stützen sich dabei auf einen rein horizontalen Ressourcenausgleich, da dessen Ausgleichswirkung grösser ist als jene des vertikalen Ressourcenausgleichs. Die Dotation der Lastenausgleichsinstrumente wurde so festgelegt, dass für den Kanton beim Wechsel des Systems keine Mehrbelastung entsteht. Die finanziellen Auswirkungen des vorliegenden neuen Finanzausgleichssystems können durch die Anpassung der vorgeschlagenen Parameter den Bedürfnissen entsprechend ausgestaltet werden.

B. Erwägungen

1. Allgemeines

Als tragende Säulen eines zeitgemässen, umfassenden finanziellen Ausgleichssystems zwischen autonomen Gemeinwesen gelten primär die Aufgabenentflechtung und eine optimale Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene sowie sekundär ein sinnvoller und funktionierender Ressourcenausgleich sowie, falls notwendig, ein Lastenausgleich. In verschiedenen Politikfeldern bestehen zwischen dem Bund, dem Kanton und den Gemeinden Aufgaben, die gemeinsam wahrgenommen werden. Diese Aufgabenteilung führt zur Durchbrechung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das hat zur Folge, dass die Kosten – oft nach Verteilschlüsseln – ohne erkennbares System unter den verschiedenen Staatsebenen aufgeteilt werden. Der Kanton richtet den Gemeinden hierzu zweckgebundene Beiträge nach Massgabe der Spezialgesetzgebung aus. Die Kantonsbeiträge dienen der Lenkung und dem Vollzug der Spezialgesetzgebung in den Gemeinden und tragen zu einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in diesen Bereichen bei.

Bei der vorliegenden Totalrevision des FAG steht eine Reorganisation der bestehenden Aufgaben bzw. eine Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden nicht im Fokus. Eine solche wurde auf kantonaler Ebene letztmals im Jahr 2008, im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgenommen. Davon betroffen waren insbesondere der Schulkostenausgleich gemäss Art. 45 des Schulgesetzes (bGS 411.0), die Beiträge gemäss Strassengesetz (bGS 731.11) bzw. Gesetz über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (bGS 612.2), die Pflegefinanzierung und weitere, wie die Beteiligung der Gemeinden an den Ayslkosten.

Die Ausgestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs steht im Sinne der Finanzautonomie grundsätzlich in der alleinigen Verantwortung der Kantone. Die Bestimmungen in der Bundesverfassung zum Finanzausgleich betreffen nur den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie die Beziehungen der Kantone



untereinander. Sie enthalten insbesondere keine Rechtsetzungskompetenz des Bundes betreffend innerkantonalen Finanzausgleich. Die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Finanzausgleich sind für die Kantone grundsätzlich nicht massgebend. Mittelbar üben sie trotzdem einen starken Einfluss auf die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme aus. Sie halten wichtige Prinzipien fest, die in der Zwischenzeit von vielen Kantonen sinngemäss übernommen worden sind, so z.B. eine klare Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich oder die Unbeeinflussbarkeit der Indikatoren zur Bestimmung des Ressourcenpotenzials und der Lasten durch die betroffenen Gemeinwesen.

2. Gemeindeautonomie und Finanzausgleich

Appenzell Ausserrhoden weist eine mehrstufige Staatsorganisation auf, die aus den Ebenen Kanton und autonomen Gemeinden besteht. Ein wesentliches Element der Gemeindeautonomie ist die Finanzautonomie, d.h. die Befugnis der Gebietskörperschaften, ihre Aufgaben grundsätzlich eigenständig zu lösen und die zu deren Finanzierung notwendigen Steuern und Abgaben zu erheben. Kanton und Gemeinden können so auf regional und lokal unterschiedliche Bedürfnisse eingehen. Die übergeordnete Staatsebene soll eine Aufgabe nur übernehmen, wenn die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden nicht ausreichen, eine bestimmte Aufgabe auf der Ebene der Gemeinden zu lösen (Subsidiaritätsprinzip; Art. 27 Abs. 3 KV).

Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine Aufgabe demnach nur dann einer übergeordneten Staatsebene zugewiesen werden, wenn sie diese besser erfüllen kann als die untergeordnete Ebene. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen zudem die Entscheidungsträger, Nutzniessenden und Finanzierungsträger einer Aufgabe übereinstimmen. Bei fiskalischer Äquivalenz sind die Anreize der Auftraggeber und Geldgeber gleichgerichtet. Im Grundsatz werden dadurch nur Leistungen bestellt, die auch einen dem Preis entsprechenden Nutzen stiften.

In einem dezentral organisierten Staat besteht auch die Gefahr einer räumlichen Konzentration von wirtschaftlich gut gestellten Personen einerseits und wirtschaftlich weniger gut gestellten Personen andererseits. Finanzkräftige Personen können durch die Wahl des gleichen Wohnortes ihre finanzielle Situation verbessern. Je mehr steuerkräftige Bewohnerinnen und Bewohner eine Gemeinde aufweist, umso tiefer fällt die Steuerbelastung bei gegebenem Angebot an öffentlichen Gütern aus. Die Konzentration von steuerkräftigen Personen in einer Gemeinde hat deshalb zur Folge, dass diese im Vergleich zu Gemeinden mit einer Konzentration von finanzschwächeren Einwohnerinnen und Einwohnern eine wesentlich bessere Bedarfsdeckung mit kommunalen Gütern und eine bedeutend tiefere Steuerbelastung aufweist. Dies begünstigt wiederum den Zuzug neuer steuerkräftiger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Die sich selbst verstärkende Zunahme finanzkräftiger Personen in sogenannten ressourcenstarken Gemeinden erhöht tendenziell die Nachfrage nach Bauland. Auf Grund des beschränkten Angebots führt dies erfahrungsgemäss zu einer starken Erhöhung der Bodenpreise verbunden mit einer Steigerung der Mietkosten. Dies verdrängt wiederum finanzschwächere Personen aus ressourcenstarken Gemeinden, weil sich diese die Mieten nicht leisten können. Zugleich werden finanzschwache Einwohnerinnen und Einwohner vom Zuzug abgehalten. Besonderes sensitiv auf diese Veränderungen reagieren erfahrungsgemäss Familien mit Kindern. Die Gemeindeautonomie kann somit auch zu Versorgungsunterschieden zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden führen, wenn nicht korrigierend eingegriffen wird.

Der Finanzausgleich ist eine Massnahme, welche diese Nachteile der Gemeindeautonomie vermindert und gleichzeitig deren Vorteile bewahrt. Durch die Minderung der nicht selbst durch die Gemeinden verursachten



Unterschiede ermöglicht der Finanzausgleich den Gemeinden grundsätzlich, ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Er trägt dazu bei, dass sich eine diesbezügliche Erhöhung der Steuerfüsse in Grenzen halten lässt. Gänzlich verhindert werden kann eine Disparität der Steuerfüsse dadurch jedoch nicht.

Massnahmen im Bereich des Finanzausgleichs stellen die mildeste Form einer Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden hinsichtlich Leistungen und Steuerbelastung dar. Die Kosten eines wirksamen Finanzausgleichssystems, das insbesondere die finanziellen Ungleichheiten zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden mindert, sind der Preis für die politische Akzeptanz des mit vielen Vorteilen verbundenen dezentralen Systems. Dieser Preis ist durch die steuerzahlenden Personen der ressourcenstarken Gemeinden aufzubringen, die sich damit als Gegenleistung die Erhaltung eines Teils der für sie vorteilhaften Ungleichheiten und die damit verbundene Effizienz des öffentlichen Gemeinwesens sichern. Die Schaffung eines ausreichend wirksamen Finanzausgleichs begünstigt somit nicht nur die Bewohnerinnen und Bewohner von Gemeinden in finanziell schlechteren Verhältnissen, sondern ist auch im Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner wohlhabender Gemeinden, die damit weit grösseren Umverteilungen zu ihren Lasten vorbeugen können, beispielsweise durch eine Kantonalisierung finanziell gewichtiger Aufgabenbereiche. Durch die Zentralisierung von Aufgaben und Einnahmenkompetenzen beim Kanton können die Unterschiede zwischen reicheren und weniger reichen Gemeinden ebenfalls abgebaut werden.

Dabei darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass davon auszugehen ist, dass je geringer die Umverteilungsmechanismen innerhalb des Finanzausgleichs sind, dies sich umso positiver auf die volkswirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde auswirkt. Das vielerorts vorhandene Bedürfnis nach mehr Umverteilung führt langfristig dazu, dass die Gemeindeautonomie, und damit letztlich der Steuer- und Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden, zunehmend eingeschränkt wird.

3. Strukturelle und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Appenzell Ausserrhoden weist sowohl beim Brutto-Inlandprodukt (BIP) pro Einwohner/-in als auch beim Ressourcenpotenzial pro Einwohner/-in im nationalen Finanzausgleich einen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt tieferen Wert auf. Diese Position hinsichtlich der Wirtschaftskraft ist stark durch die Branchenstruktur geprägt. Beim Ressourcenpotenzial liegen sowohl die Einkommen der natürlichen Personen als auch die Gewinne der juristischen Personen unter dem Durchschnitt der Kantone, während sich der Wertzuwachs des Vermögens in etwa im Durchschnitt bewegt.

Zwischen den Gemeinden zeigen sich hinsichtlich der öffentlichen Aufgaben und der Kosten ihrer Bereitstellung Unterschiede. Bestimmte Aufgaben werden dabei durch Gebühren, andere durch Steuern finanziert. Die Unterschiede in den Kosten der aus Steuermitteln erbrachten Leistungsbereitstellung und im Steuerpotenzial bewirken unterschiedlich hohe Steuerbelastungen. Aufgrund der Mobilität der natürlichen und juristischen Personen stehen die Gemeinden im Wettbewerb zueinander.

Die Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden fördert eine Besonderheit im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu Tage. Die grossen Unterschiede sind im Wesentlichen auf die steuergünstige Gemeinde Teufen zurückzuführen, deren Steuerkraft beinahe doppelt so hoch ist wie der kantonale Durchschnitt. Teufen, Speicher und Walzenhausen waren in den letzten Jahren (im Jahr 2020 auch die Gemeinde Gais) die einzigen Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft, weshalb sie im Finanzausgleich unvermeidlich eine besondere Stellung einnehmen. Das höhere Steuersubstrat der



finanzstarken Gemeinden erhöht gleichzeitig aber auch die durchschnittliche Steuerkraft im Kanton, was für die Nehmergemeinden zu höheren Ausgleichszahlungen führen kann.

Hohe Unterschiede in der Steuerkraft haben unweigerlich auch hohe Disparitäten bei der Steuerbelastung zur Folge. Mit dem Finanzausgleich soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können, ohne dass die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen ressourcenärmeren und ressourcenstärkeren Gemeinden zu gross werden. Ohne Transferzahlungen könnten einige Gemeinden die staatlichen Leistungen nur mit einer unrealistisch hohen Steuerbelastung finanzieren. Der innerkantonale Finanzausgleich soll daher bewirken, dass alle Gemeinden ein vergleichbares staatliches Angebot im Grundbedarf bei einer massvollen Steuerbelastung bereitstellen können.

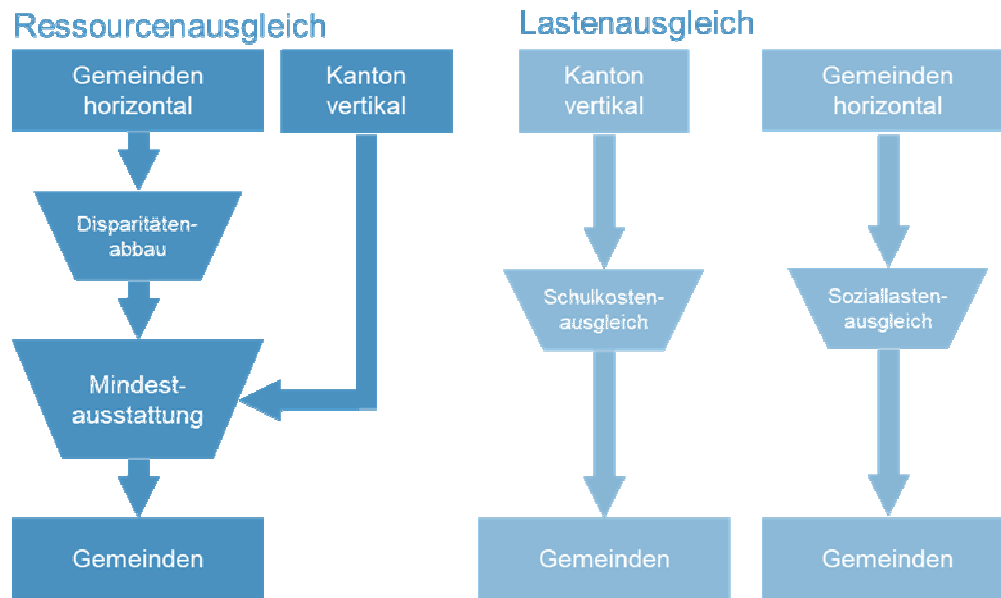
Einerseits erfordern die starke Ausprägung der Disparitäten und die relativ hohe Dezentralisierung der Erfüllung und Finanzierung von staatlichen Aufgaben in Appenzell Ausserrhoden einen wirksamen innerkantonalen Finanzausgleich. Andererseits verlangt die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen den Gemeinden eine hohe politische Akzeptanz. Beeinflusst wird das Finanzausgleichsmodell immer auch durch politische Präferenzen und historische Entwicklungen. Daraus kann geschlossen werden, dass es grundsätzlich kein "richtiges" oder "falsches" Finanzausgleichssystem gibt. Im Hinblick auf eine effiziente Verwendung der notwendigen finanziellen Mittel ist der Finanzausgleich zudem regelmässig auf eine effektive Ausgestaltung und die Vermeidung von Fehlanreizen zu überprüfen.

Zu beachten bleibt zudem, dass der innerkantonale Finanzausgleich steuergünstige Gemeinden des Kantons durch die Ressourcenabschöpfung im interkantonalen Standortwettbewerb mit attraktiven Gemeinden anderer Kantone schwächt. Aufgrund dieses Spannungsfeldes muss der Umfang, in dem der Finanzausgleich finanzielle Unterschiede vermindern soll, politisch bestimmt werden.

4. Aktueller Finanzausgleich

Das heutige System basiert auf Elementen der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus, sowie des Schulkosten- und des Sozillastenausgleichs. Beim innerkantonalen Finanzausgleich von Appenzell Ausserrhoden handelt es sich grundsätzlich um ein relativ einfaches, übersichtliches System. Trotzdem wird es durch verschiedene Faktoren verkompliziert und die Transparenz beeinträchtigt, wie z.B. durch die unterschiedliche Gewichtung der Steuerkraft bei der Mindestausstattung und beim Disparitätenabbau oder die Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenelementen, wie z.B. die Verknüpfung der Mindestausstattung mit der Bevölkerungsgrösse. Weiter entstehen durch die Verknüpfung von Indikatoren mit Ausgleichsparametern ungewollte Sprünge in der Ausgleichswirkung, z.B. wenn eine Gemeinde eine bestimmte Schwelle in der Einwohnerzahl überschreitet. Dadurch werden Fehlanreize geschaffen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt das aktuelle Finanzausgleichssystem auf.



4.1 Ressourcenausgleich

4.1.1 Mindestausstattung und Disparitätenabbau

Die beiden Teilinstrumente Mindestausstattung und Disparitätenabbau bilden aktuell den horizontalen Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden sowie den vertikalen Ressourcenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden ab. Mit dem Instrument der Mindestausstattung erhalten Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem kantonalen Durchschnitt liegt, eine Ausstattung mit zweckfreien finanziellen Mitteln, wobei die Ausstattung mit der Bevölkerungsgrösse der Gemeinde variiert. Die Mindestausstattung wird grundsätzlich durch den Kanton finanziert. Da jedoch Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft mit dem Instrument des Disparitätenabbaus einen Beitrag an die Mindestausstattung leisten, beinhaltet sie auch eine horizontale Komponente.

Beurteilung

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. Als Gegenstück wird finanzschwachen Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine bestimmte Mindestausstattung gewährt.

Die Mindestausstattung und der Disparitätenabbau werden basierend auf der Steuerkraft der Gemeinden berechnet. Sie sind somit grundsätzlich zweckmässig und umfassend ausgestaltet. Die Bemessungsgrundlage widerspiegelt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden und kann nicht direkt beeinflusst werden.

Die konkrete Ausgestaltung der beiden Instrumente entspricht aufgrund der Berücksichtigung der Gemeindegrössen jedoch nicht den Anforderungen an einen nicht beeinflussbaren Ressourcenausgleich. Eine garantierte Mindestausstattung führt zudem dazu, dass bei den finanzschwachen Gemeinden der Grenzabschöpfungssatz 100 Prozent beträgt. Das bedeutet, dass jede Zunahme der Steuerkraft durch die Abnahme der Mindestausstattung vollumfänglich kompensiert wird. Die damit verbundenen Fehlanreize bezüglich der Erhöhung der eigenen Steuerkraft werden durch die Verknüpfung der Höhe der Mindestausstattung mit der Bevölkerungsgrösse verstärkt. Bei einem starken Bevölkerungswachstum besteht



die Wahrscheinlichkeit, dass die Ausgleichszahlungen unabhängig von der Steuerkraft sinken, da bei der Mindestausstattung die massgebende Steuerkraft mit dem durchschnittlichen Steuerfuss der anspruchsberechtigten Gemeinden berechnet wird. Das bedeutet, dass die Ausgleichswirkung mit sinkendem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden sinkt. Die finanzschwachen Gemeinden haben somit einen zusätzlichen Anreiz, die Steuerfüsse möglichst hoch zu halten. Die finanzstarken Gemeinden haben hingegen einen Anreiz, die Steuerbelastung tief zu belassen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass eine so ausgestaltete Mindestausstattung dem Ziel zuwiderläuft, ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung zu erreichen.

4.2 Lastenausgleich

4.2.1 Schulkostenausgleich

Mit dem Schulkostenausgleich erhalten Gemeinden, deren Anteil Lernende pro Einwohnerin bzw. Einwohner über dem Mittel aller Gemeinden liegt, Beiträge aus dem Finanzausgleich. Diese Beiträge richten sich nach der Anzahl Lernenden über dem Mittel und der Steuerkraft der anspruchsberechtigten Gemeinden. Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton.

Beurteilung

Diese aktuelle Ausgestaltung des Schulkostenausgleichs führt zu einer Verknüpfung von Lasten- und Ressourcenelementen, was vermieden werden sollte, da eine solche Ausgestaltung zu einem überproportionalen Ausgleich führen kann.

4.2.2 Soziallastenausgleich

Beim Soziallastenausgleich handelt es sich um einen horizontalen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten aus dem Soziallastenausgleich Beiträge, unterdurchschnittlich belastete Gemeinden leisten Beiträge. Bei der bestehenden Berechnung des Soziallastenausgleichs hängt die Ausgleichshöhe von den Kosten ab. Des Weiteren wird der Ausgleichsanspruch bei diesem Instrument zusätzlich entsprechend der Steuerkraft der Gemeinden korrigiert. Die Bemessungsgrundlagen bilden somit nicht nur strukturell bedingte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden ab, sondern auch Unterschiede in der Finanzkraft und verknüpfen damit Lasten- mit Ressourcenelementen.

Beurteilung

Beim Soziallastenausgleich wird der effektive Nettoaufwand der Gemeinden als Berechnungsgrundlage verwendet. Dies entspricht nicht den Anforderungen an einen wirksamen Finanzausgleich. Die Ausgleichszahlungen werden nach dem Ausmass der Sonderlast und in Abhängigkeit von der Steuerkraft der Gemeinden abgestuft. Die Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleichselementen ist bei einem zeitgemässen Finanzausgleich zu vermeiden, da dadurch die Transparenz sowie eine wirksame Steuerung des Systems erschwert bzw. verunmöglicht wird. Mit dem Lastenausgleich sollen nicht effektive Kostenübernahmen erfolgen, sondern strukturelle Ungleichheiten ausgeglichen werden.

5. Anforderungen an einen zeitgemässen, effizienten Finanzausgleich

5.1 Grundanliegen

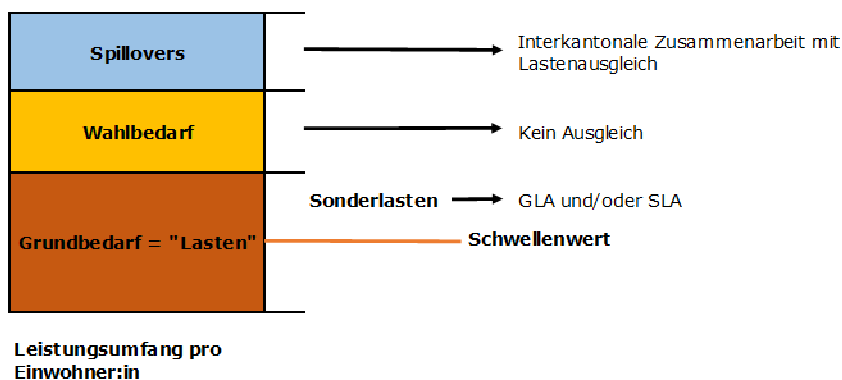
In einem zeitgemässen Finanzausgleich sind der Ressourcen- und Lastenausgleich klar voneinander zu trennen, da in einem Mischsystem die Ausgleichsursachen und die Ausgleichswirkungen schlecht voneinander abgegrenzt und eine wirksame Steuerung des Systems erschwert werden.

Steuerkraftabweichungen sollten mittels Ressourcenausgleich verkleinert werden, da ein Ausgleich über die Abstufung von Subventions- oder Mitfinanzierungsquoten nach der Finanzkraft der Gemeinde intransparent und schlecht steuerbar ist und zu Fehldimensionierungen der Ausgleichsleistungen führt.

Eine horizontale Finanzierung des Ressourcenausgleichs ist einer vertikalen vorzuziehen. Eine horizontale Finanzierung bremst das Bedürfnis zu einem kontinuierlichen Ausbau der Transferzahlungen und hat gegenüber der vertikalen Finanzierung – je nach Ausgestaltung – Vorteile hinsichtlich Transparenz und Effizienz.

Aus verschiedenen Gründen haben Gemeinden unterschiedliche Kosten für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen. In der Regel bestehen Unterschiede bei den Präferenzen für den Umfang und die Qualität von staatlichen Leistungen. Entweder sind solche höheren Kosten selbst gewählt oder aufgrund von geografisch-topografischen, soziodemografischen oder anderen strukturellen Unterschieden gegeben.

Die Pro-Kopf-Ausgaben eines Gemeinwesens können in drei Bereiche unterschieden werden: den Grundbedarf, den Wahlbedarf und die Spillovers (vgl. nachfolgende Grafik der Eidg. Finanzverwaltung zum nationalen Finanzausgleich, Bericht HSLU, S. 18).



Mit dem Lastenausgleich soll bzw. darf lediglich der Grundbedarf an staatlichen Leistungen bzw. deren Mehrkosten (Sonderlasten) abgegolten werden, welche auf die strukturellen Gegebenheiten der Gemeinwesen zurückgeführt werden können. Ausgaben für Leistungen, welche über den Grundbedarf hinausgehen, werden als Wahlbedarf bezeichnet und basieren auf den Präferenzen der betreffenden Gemeinwesen. Die dritte Kategorie bilden die sogenannten Spillovers, welche für einzelne Gemeinwesen überdurchschnittlich hohe Ausgaben bedeuten, weil diese Leistungen aufgrund von externen Effekten ganz oder teilweise auch Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinwesen zu Gute kommen, ohne dass diese oder deren



Wohngemeinde die Kosten des Konsums vollständig abgelten. Um solche Spillovers vermeiden oder abgelten zu können, steht eine interkommunale Zusammenarbeit im Vordergrund.

Der Lastenausgleich hat sich bei der Berechnung auf strukturelle Elemente zu beschränken. Die Abgeltung effektiver Kosten ist ebenso zu vermeiden wie die direkte Abhängigkeit von weiteren mehr oder weniger von den Gemeinden beeinflussbaren Faktoren wie Einwohnerzahl oder Steuerfuss, da dadurch jeglicher Anreiz zur Sparsamkeit genommen wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Ausgleich im Vergleich zur finanziellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe oder zu tiefe Wirkung entfaltet.

Eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage für den Lastenausgleich umfasst wenige strukturelle Indikatoren, die ein breites Spektrum von Bedürfnissen abdecken. Vermieden werden soll hingegen die Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren, welche einzelne besondere Umstände berücksichtigen.

5.2 Fazit

Eine Anpassung von Ausgleichssystemen ist unausweichlich mit finanziellen Änderungen verbunden, bei denen "Gewinner" und "Verlierer" im Vergleich zum bestehenden System resultieren. Dabei darf der Faktor von Gewinnern und Verlieren jedoch nicht im Fokus der Betrachtung stehen, da dies bedeuten würde, dass das bisherige System vollumfänglich korrekt funktioniert und das angestrebte Ziel erreicht hat. Damit wäre eine Revision des Systems nicht angezeigt.

Das Ziel der vorliegenden Revision ist die Implementierung eines anreizbasierten, fairen und adäquaten sowie transparenten und steuerbaren Finanzausgleichssystems. Den finanziellen Auswirkungen, die der Korrektur von im geltenden Finanzausgleich enthaltenen Fehlanreizen entstammen, kommt dabei aus finanzpolitischer Sicht eine nachgelagerte Bedeutung zu. Die den Bedürfnissen entsprechende Wirkung des neuen Finanzausgleichssystems kann mit der Anpassung der darin festgelegten Parameter erfolgen.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen werden für die Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs die nachfolgenden beschriebenen Grundlagen und Berechnungsmodelle vorgeschlagen.

6. Neuer, zeitgemässer Finanzausgleich

Das vorliegende Reformkonzept fundiert auf wissenschaftlichen Grundlagen und zeigt eine zielgerichtete Wirkung. Es soll bisherige Fehlanreize beseitigen, die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen bei den Gemeinden berücksichtigen und nebst den soziodemografischen auch den geografisch-topografischen Besonderheiten Rechnung tragen.

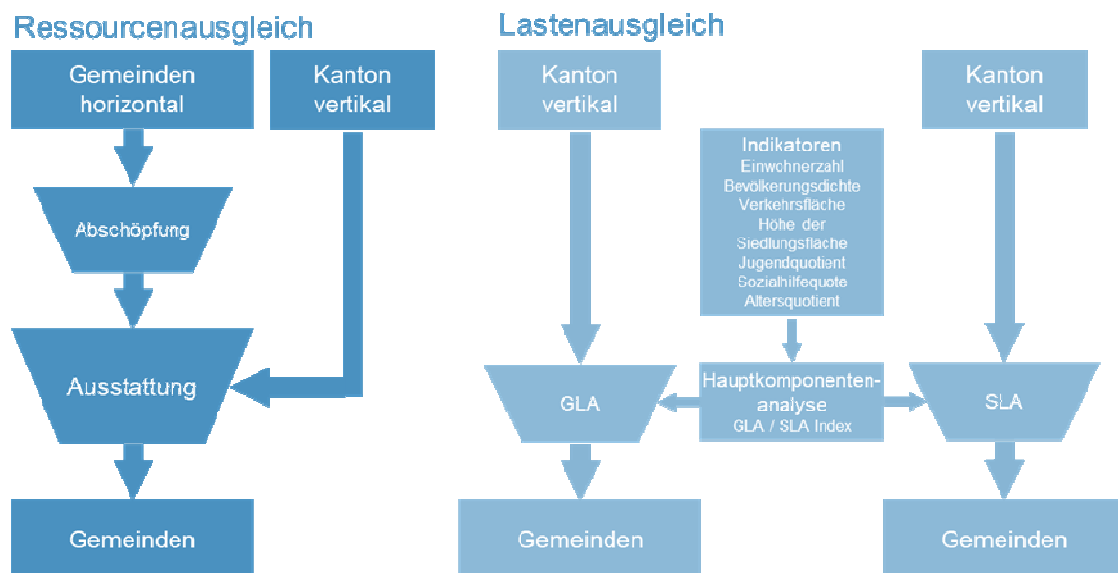
Aufgrund der Handlungsempfehlungen im Bericht HSLU (S. 25 ff.) sowie des in Appenzell Ausserrhoden bestehenden Umfeldes wurden folgende Leitlinien für die Erarbeitung eines neuen Finanzausgleichs festgelegt:

- Es erfolgt eine klare Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich.
- Der Finanzausgleich besteht aus transparenten, wirkungsorientierten und steuerbaren Elementen.
- Es soll die Möglichkeit bestehen, die Steuerkraft aus eigenen Anstrengungen zu erhöhen, ohne dabei gleichzeitig Minderzahlungen aus dem Finanzausgleich zu erhalten bzw. es soll verhindert werden, dass die Erhöhung der Steuerkraft durch die Kürzung der Finanzausgleichszahlungen vollumfänglich kompensiert wird.



- Der Lastenausgleich infolge struktureller Ungleichheiten soll neu durch den Kanton allein finanziert werden.
- Für den Lastenausgleich werden wenige, dafür aussagekräftige Indikatoren gewählt.
- Die Bemessungsjahre werden wie bis anhin einheitlich auf drei Jahre festgelegt. Das erste Bemessungsjahr liegt vier Jahre zurück; dies weil die Daten des Vorjahres jeweils noch nicht zur Verfügung stehen.
- Soweit möglich ist eine Schlechterstellung gegenüber dem bestehenden Finanzausgleich zu vermeiden und
- die Ausgleichsinstrumente können bei Gemeindefusionen weiterverwendet werden.

Die Neukonzeption des Finanzausgleichs stellt sich wie folgt dar:



6.1 Ressourcenausgleich

Ein Ressourcenausgleich hat in erster Linie das Ziel, die Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf eines Gemeinwesens auszugleichen sowie eine Reduktion von grossen Unterschieden in der Finanzkraft zwischen Gemeinwesen der gleichen Staatebene (Distributionsziel) zu erreichen. Ein horizontaler Ressourcenausgleich erzielt diesbezüglich die grösste Wirkung und kann durch einen vertikalen ergänzt werden, falls der horizontale Ausgleich nicht die gewünschte Wirkung zeigt. Die gesamte Ausgleichswirkung sollte allerdings nicht zu stark sein, damit ein Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis weiterbestehen kann. Ausserdem sollte die Rangfolge in der Finanzkraft der Gemeinden durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass jede Gemeinde umso bessergestellt wird, je höher ihr Ressourcenpotenzial bereits vor erfolgtem Ressourcenausgleich ausfällt. Zudem besteht weiterhin – trotz Umverteilung – ein Anreiz für die Gemeinde, ihr Ressourcenpotenzial durch eigene Anstrengungen möglichst zu vergrössern.



Für einen effizienten Ressourcenausgleich gelten folgende Anforderungen:

- Ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln, um eine bedarfsgerechte, gleichwertige Versorgung der Bevölkerung in allen Gemeinden sicherzustellen.
- Massvolle Grenzabschöpfungssätze, die kleiner sind als die Grenzsteuersätze, um zu vermeiden, dass eine Erhöhung der Steuerkraft zu einem Nettoverlust an finanziellen Mitteln führt.
- Wirksame Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede zwischen Gemeinden, damit alle Gemeinden im Standortwettbewerb bestehen und eine ausreichende Versorgung mit staatlichen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen können.

6.1.1 Steuerkraft als Bemessungsgrundlage

Eine zentrale Anforderung an die Bemessungsgrundlage eines Ressourcenausgleichs besteht darin, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Gemeinwesens nicht anhand der effektiven Einnahmen, sondern auf der Basis einer objektiv festzulegenden Grösse gemessen und verglichen werden kann. Dadurch kann verhindert werden, dass die Gemeinwesen durch die Festlegung der Steuerfüsse oder anderer Einnahmenparameter die Finanzausgleichszahlungen direkt beeinflussen können. Die Steuerkraft soll die Steuereinnahmen eines Gemeinwesens bei einem einheitlichen Steuerfuss darstellen. Da in der Regel bei den wichtigsten Steuerarten harmonisierte Bemessungsgrundlagen für den Kanton und seine Gemeinden bestehen, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und den Steuerbemessungsgrundlagen.

Steuerkraft

Bereits heute werden sämtliche im kantonalen Steuerrecht aufgeführten Steuerarten für die Berechnung der Steuerkraft einer Gemeinde als Basis für den Ressourcenausgleich herangezogen. Dieses System soll beibehalten werden. Die Steuerkraft einer Gemeinde berechnet sich vereinfacht gesagt aufgrund ihres gesamten Steuerertrages, basierend auf einem Steuerfuss von einer Einheit, dividiert durch ihrer Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner.

Massgebende Steuerkraft

Die Steuerkraft – basierend auf einer Steuereinheit – der Gemeinden stellt grundsätzlich eine gute Bemessungsgrundlage dar. Um die Berechnung des Ressourcenausgleichs gegenüber heute zu vereinfachen und die mit den spezifischen, voneinander abweichenden Steuerfüssen verbundenen Fehlanreize im bestehenden System zu beseitigen, wird die Verwendung einer massgebenden Steuerkraft vorgeschlagen, welche auf einem einheitlichen, gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden basiert. Eine Gewichtung der einzelnen Steuerkraft mit einem einheitlichen Steuerfuss führt zu vergleichbaren Gemeindeergebnissen. Dadurch wird auch sichergestellt, dass sich das Volumen und die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs parallel mit dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden entwickeln. Mittel- bis langfristige höhere oder tiefere Belastungen in der Aufgabenerfüllung (z.B. aufgrund der demografischen Entwicklung) schlagen sich automatisch im Volumen und in der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs nieder.

Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft über der mittleren massgebenden Steuerkraft aller Gemeinden liegt, werden in der Folge als ressourcenstarke Gemeinden, solche mit einer massgebenden Steuerkraft unter dem mittleren massgebenden Wert als ressourcenschwache Gemeinden bezeichnet.

6.1.2 Horizontaler Ressourcenausgleich

Anstelle des Disparitätenabbaus sieht der neue Finanzausgleich einen horizontalen Ressourcenausgleich mit einem linearen Abschöpfungs- und Ausstattungssatz (Ausgleichssatz) vor. Ein proportionaler



Ressourcenausgleich mit einem konstanten Abschöpfungs- und Ausgleichssatz erhöht die Rechtssicherheit und die Planbarkeit der Ausgleichszahlungen. Lineare Abschöpfungs- und Ausstattungssätze führen zudem zu linearen und – im Vergleich zum heutigen progressiven System – zu stabileren Grenzabschöpfungssätzen, was die Steuerpolitik erleichtert und Fehlanreize entgegenwirkt.

6.1.3 Ausgleichsobergrenze/neutrale Zone

In Appenzell Ausserrhoden weist nur die Gemeinde Teufen eine ausgesprochen hohe Steuerkraft auf. Lediglich wenige Gemeinden verfügen über eine ausgesprochen tiefe Steuerkraft. Dies hat zur Folge, dass die Ergiebigkeit und die Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs beschränkt sind. Ein rein linear ausgestalteter Ressourcenausgleich führt zum Ergebnis, dass der Grossteil der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht den ressourcenschwächsten Gemeinden, sondern denjenigen Gemeinden mit einer massgebenden Steuerkraft zwischen 85 und 100 Prozent, zu Gute kommt (vgl. Tabelle 3, Bericht HSLU, S. 28).

Aufgrund dieser Konstellation soll eine sogenannte Ausgleichsobergrenze eingeführt werden. Dadurch entsteht eine neutrale Zone, in welcher die betroffenen Gemeinden weder in den Ressourcenausgleich einzahlen noch Beiträge daraus erhalten. Das heisst, dass diejenigen Gemeinden, welche innerhalb der neutralen Zone liegen, vom Ressourcenausgleich nicht betroffen sind. Dies bedeutet aber auch, dass, wenn eine solche Gemeinde ihre Steuerkraft innerhalb der neutralen Zone verbessern kann, sie dadurch nicht direkt zu einer Gebergemeinde wird.

Die Beschränkung des Anspruchs auf einen Ressourcenausgleich auf diejenigen Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft unterhalb der Ausgleichsobergrenze liegt, führt zu einer Fokussierung des Ressourcenausgleichs auf die ressourcenschwächsten Gemeinden.

6.1.4 Ressourcenausgleich

Ressourcenschwache Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft unter der Ausgleichsobergrenze liegt, erhalten einen prozentualen Ausgleich der Differenz der Ausgleichsobergrenze zur massgebenden Steuerkraft der ressourcenschwachen Gemeinde. Der horizontale Finanzausgleich wird durch einen vertikalen Ausgleich ergänzt, falls ein horizontaler Ausgleich nur ungenügend wirkt.

6.2 Lastenausgleich

Der Lastenausgleich soll unverschuldete und unbeeinflussbare Lasten der Gemeinwesen abgelden, die sich aus der räumlichen Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung ergeben. Ein Lastenausgleich hat zum Ziel, strukturell bedingte Unterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben für ein Standardangebot, den Grundbedarf an staatlichen Gütern und Dienstleistungen, auszugleichen. Er stellt in der Regel ein ergänzendes Ausgleichsinstrument zum Ressourcenausgleich dar.

Die Begründung, neben dem Ressourcenausgleich den Gebietskörperschaften zusätzlich einen Lastenausgleich zu gewähren, liegt darin, dass je nach geografisch-topografischer Lage und der soziodemografischen Situation eines Gemeinwesens die Kosten für ein Standardangebot an staatlichen Gütern und Dienstleistungen variieren können. Klassische Beispiele finden sich z.B. im Sozial- und Schulwesen, wo die Kosten pro Einwohnerin und Einwohner mit zunehmendem Altersquotient bzw. zunehmenden Jugendquotient steigen. Die geografisch-topografische Lage spielt hingegen insbesondere bei den Erschliessungs- und Unterhaltskosten der staatlichen Infrastruktur eine wesentliche Rolle, indem diese z.B. in einer Bergregion höher ausfallen als im Tal.



6.2.1 Bemessungsgrundlage

Eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage für den Lastenausgleich unterliegt folgenden Anforderungen:

- Die Bemessungsgrundlage bildet nur strukturell bedingte Kostenunterschiede der Gemeinden im Grundbedarf ab.
- Die Gemeinwesen können die Bemessungsgrundlage nicht direkt beeinflussen, d.h. dass nicht die effektiven Ausgaben der Gemeinde, sondern im Idealfall strukturelle, von den Kosten einzelner Gemeinden unabhängige Indikatoren herangezogen werden.
- Die Bemessungsgrundlage basiert auf wenigen aussagekräftigen Indikatoren, um die Komplexität des Ausgleichssystems in Grenzen und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit möglichst hochzuhalten. Ausserdem sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass gegenseitig abhängige und allenfalls sogar sich kompensierende Indikatoren miteinbezogen werden.

Eine im Hinblick auf die Zielerreichung und Ausgleichswirkung zentrale Eigenschaft eines Lastenausgleichs besteht darin, dass er zweckfrei erfolgen soll. Ansonsten besteht die Gefahr einer nicht erwünschten Ausdehnung des Angebots, weil zweckgebundene Beiträge die gleiche Wirkung haben wie eine Preisreduktion für die Bereitstellung des betreffenden Guts.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Lastenausgleich einen massgeblichen und stabilen Beitrag an ausgewiesene übermässig hohe, strukturell bedingte Kosten leisten soll. Der Lastenausgleich gilt als zusätzliches Instrument zum Ressourcenausgleich und ist im Sinne der Entflechtung von Lasten- und Ressourcenelementen unabhängig von der Finanzkraft zu leisten.

Die vorgesehene Anpassung der Lastenausgleichsinstrumente hebt die bestehende Abstufung nach der Steuerkraft auf. Dadurch soll für die Gemeinden der Anreiz geschaffen werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und durch Innovation und Effizienzsteigerungen ihre Kosten zu senken. Ein solches Vorgehen führt im Ergebnis dazu, dass auch Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss bei Erfüllen der notwendigen Voraussetzungen Lastenausgleichsbeiträge erhalten. Einem allfälligen negativen Effekt auf die Steuerfussdisparität kann mit einer Erhöhung der Abschöpfungsquote entgegengewirkt werden.

Die Unabhängigkeit der Ausgleichsinstrumente des Lastenausgleichs von der Steuerkraft (Grundlage des Ressourcenausgleichs) erhöht die Transparenz und Konsistenz der Ausgleichszahlungen. Sie stellt zudem sicher, dass alle Gemeinden basierend auf ihren strukturellen Merkmalen gleichbehandelt werden.

6.2.2 Soziodemografischer und geografisch-topografischer Lastenausgleich

Anstelle des bestehenden Schulkosten- und Sozillastenausgleichs sollen neu ein soziodemografischer und ein geografisch-topografischer Lastenausgleich eingeführt werden. Da die Bemessungsgrundlage für den Lastenausgleich von den Gemeinwesen nicht beeinflusst werden darf, werden für die Berechnung des neuen Lastenausgleichs Indikatoren verwendet, welche die strukturellen Ursachen von übermässig hohen Kosten der Leistungserstellung abbilden. Damit kann erreicht werden, dass überdurchschnittlich hohe Lasten des Grundbedarfs ausgeglichen werden und nicht höhere Präferenzen der Gemeinde. Des Weiteren wird, analog zum Ressourcenausgleich, jeweils ein dreijähriger Durchschnittswert der Indikatoren verwendet, um so kurzfristige Schwankungen auszugleichen.

Zur Bestimmung der zu verwendenden strukturellen Indikatoren wurden verschiedene Indikatoren geprüft, welche aus öffentlich verfügbaren Statistiken des Bundesamts für Statistik hergeleitet und berechnet werden



können. Ausgewählt wurden Indikatoren, deren Ausprägung ökonomisch plausible Auswirkungen auf den Nettoaufwand in mindestens einem Aufgabenbereich der Gemeinden hat und die mit dem entsprechenden Nettoaufwand korrelieren. Es handelt sich dabei um die folgenden Indikatoren: Einwohnerzahl (logarithmiert), Bevölkerungsdichte, Jugendquotient, Altersquotient, Sozialhilfequote, Höhe der Siedlungsfläche und Verkehrsfläche.

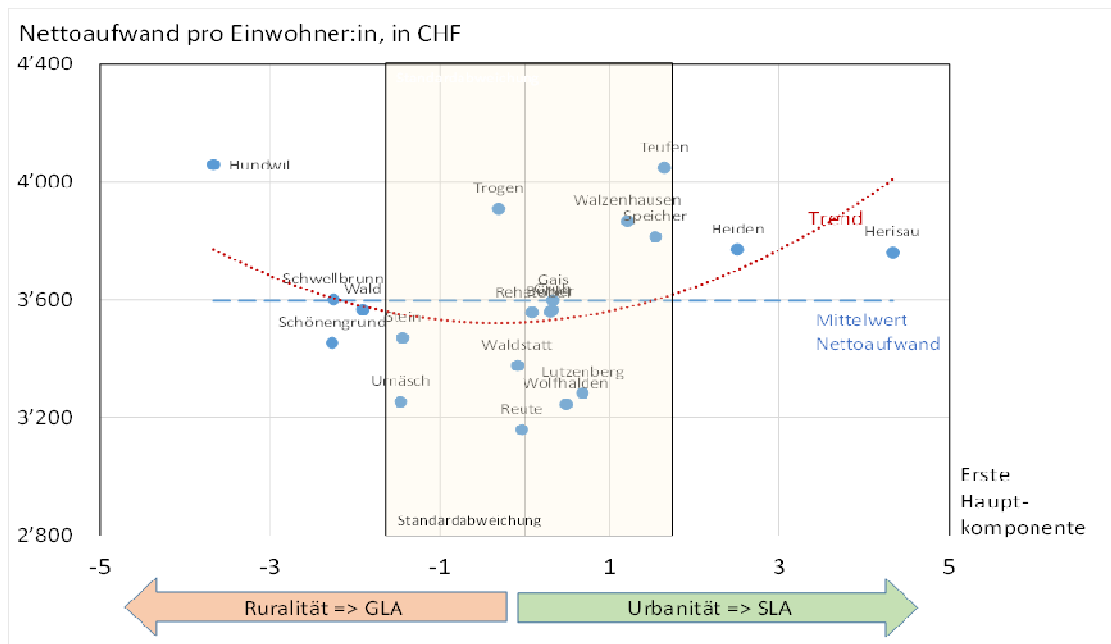
Die Bemessungsgrundlage kann so auf wenige aussagekräftige Indikatoren gestützt werden. Die Indikatoren wurden so gewählt, dass sie in ihrer Gesamtheit strukturell bedingte Mehrkosten abbilden. Die Bildung der Lastenindizes erfolgt mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse. Dabei handelt es sich um eine bewährte Methode der Datenreduktion. Die Variablen werden in Abhängigkeit ihrer gegenseitigen Korrelation gewichtet und in sogenannte Hauptkomponenten zusammengefasst. Damit wird das Ziel verfolgt, die in einem grossen Datensatz enthaltenen Unterschiede und Merkmale auf möglichst wenige aussagekräftige und interpretierbare Indikatoren zu reduzieren. Diese Berechnungsart ist ebenfalls für den soziodemografischen Lastenausgleich des Bundes gewählt worden.

Im neuen, zeitgemässen Finanzausgleich wird diese Anzahl von standardisierten strukturellen, potenziell kostenrelevanten Indikatoren der Gemeinden auf einen einzigen Lastenindex reduziert, der die Unterschiede zwischen grösseren zentralen Gemeinden und peripheren Gemeinden zusammenfasst und abbildet. Dabei wird die erste Hauptkomponente als soziodemografischer Lastenindex (SLA) und die Inverse dieses Index, d.h. die negativen Werte davon, als geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA) verwendet.

Basierend auf diesen Lastenindizes werden die Ausgleichszahlungen berechnet, wobei jeweils jene Gemeinden eine Ausgleichszahlung erhalten, welche beim betreffenden Index einen positiven Wert aufweisen. Die von der Hochschule Luzern durchgeführte Regressionsanalyse (statistisches Analyseverfahren) zeigt für die Indizes eine hohe Kostenrelevanz für den effektiven Nettoaufwand der Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner auf. Das heisst, der Lastenausgleich nimmt die effektiven Kosten der Gemeinden adäquat auf, deckt diese aber weder vollumfänglich ab noch fördert er ein entsprechendes Ausgabeverhalten. Die Anwendung objektiver struktureller Indikatoren führt damit zum Wegfall von im aktuellen Finanzausgleich bestehenden Überkompensationen.

Sowohl der geografisch-topografische als auch der soziodemografische Lastenausgleich basieren auf neuen Indikatoren, welche strukturelle Ursachen von Sonderlasten abbilden. Ähnlich wie im Ressourcenausgleich auf die Berücksichtigung von effektiven Steuereinnahmen verzichtet wird, werden auch im Lastenausgleich keine effektiven Ausgaben als Kriterium für den Ausgleich herangezogen, wodurch Fehlanreize vermieden werden.

Die nachfolgende Grafik stellt die Werte der ersten Hauptkomponente dem gesamten Nettoaufwand der Gemeinden gegenüber (Bericht HSLU, S. 45).



Sowohl Gemeinden mit einem deutlich negativen Wert als auch Gemeinden mit einem deutlich positiven Wert der ersten Hauptkomponente haben im Durchschnitt einen höheren Nettoaufwand als Gemeinden mit Indexwerten nahe bei Null. Damit wird ein positiver Zusammenhang sowohl zwischen dem GLA-Index als auch zwischen dem SLA-Index und dem Nettoaufwand von Gemeinden aufgezeigt. Zusätzlich kann damit belegt werden, dass sowohl der GLA-Index als auch der SLA-Index gut geeignet sind, strukturell bedingte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden abzubilden.

Der Bericht HSLU enthält weitergehende Ausführungen und ergänzende Erläuterungen sowie detaillierte Berechnungen zu den vorstehenden Ausführungen.

7. Gemeindefusionen

Die vorgeschlagenen Ausgleichsinstrumente können bei Zusammenschlüssen von Gemeinden weitergeführt werden. Je nach Konstellation sind einzelne Parameter des Finanzausgleichssystems anzupassen (Bericht HSLU, S. 52 ff.).

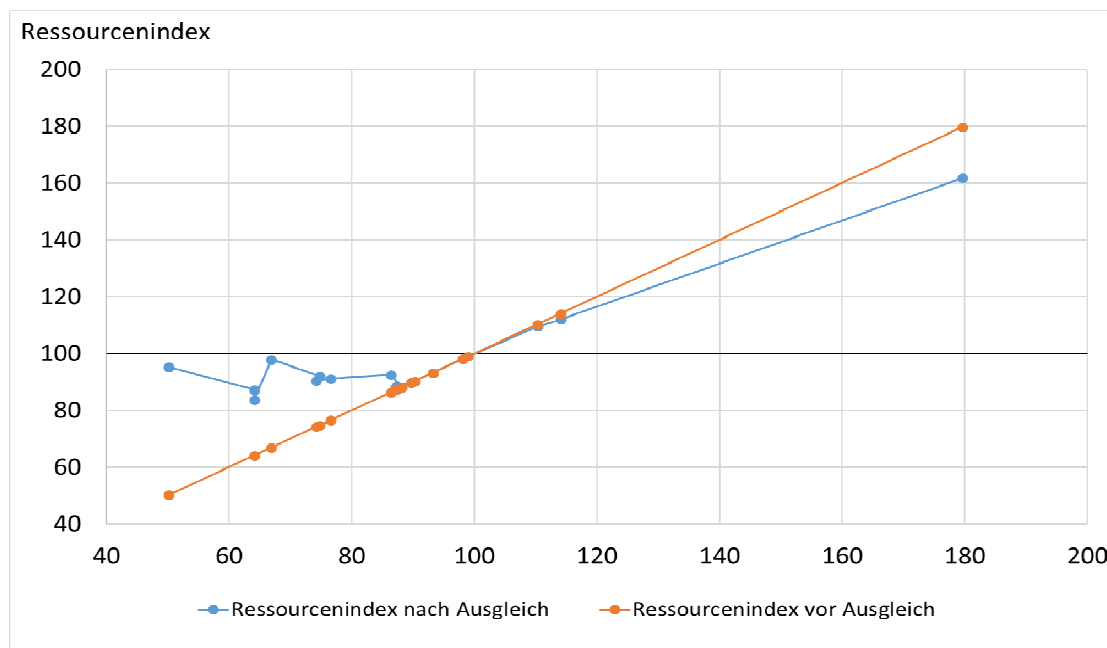
C. Vergleich bestehendes / neues Finanzausgleichssystem

1. Ressourcenausgleich

Der bestehende Ressourcenausgleich in Form der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus weist einige Schwachstellen auf. Die Mindestausstattung mit Werten zwischen 85 und 95 % ist zwar ausreichend. Die Abhängigkeit von der Grösse der Bevölkerung führt aber zu Sprüngen bei den Beiträgen und verändert dadurch die Rangfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Finanzkraft mit dem Ergebnis, dass Gemeinden, die sich aus eigener Kraft verbessert haben, nach dem Finanzausgleich schlechter dastehen. Gleichzeitig werden dabei Ressourcen- und Lastenausgleichselemente miteinander vermischt. Die garantierte Mindestausstattung führt weiter dazu, dass bei finanzschwachen Gemeinden der Grenzabschöpfungssatz 100 % beträgt. Dies bedeutet, dass ein Anstieg der Finanzkraft vollständig durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen kompensiert wird.

Die Gewichtung der Steuerkraft mit unterschiedlichen Steuerfüssen führt dazu, dass die Ausgleichswirkung mit sinkendem durchschnittlichem Steuerfuss sinkt. Dies führt dazu, dass die ressourcenstarken Gemeinden einen Anreiz haben, den Steuerfuss tief zu halten und die ressourcenschwachen Gemeinden hingegen den Steuerfuss möglichst hoch zu belassen. Die bestehenden Interdependenzen zeichnen somit zum Teil für die nicht erreichte Reduktion der Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verantwortlich. Sie sollen im neuen System eliminiert werden. Die nachfolgende Abbildung stellt die Wirkung des bestehenden Ressourcenausgleichs grafisch dar.

Mindestausstattung und Steuerkraftabschöpfung (Bericht HSLU, S. 15):



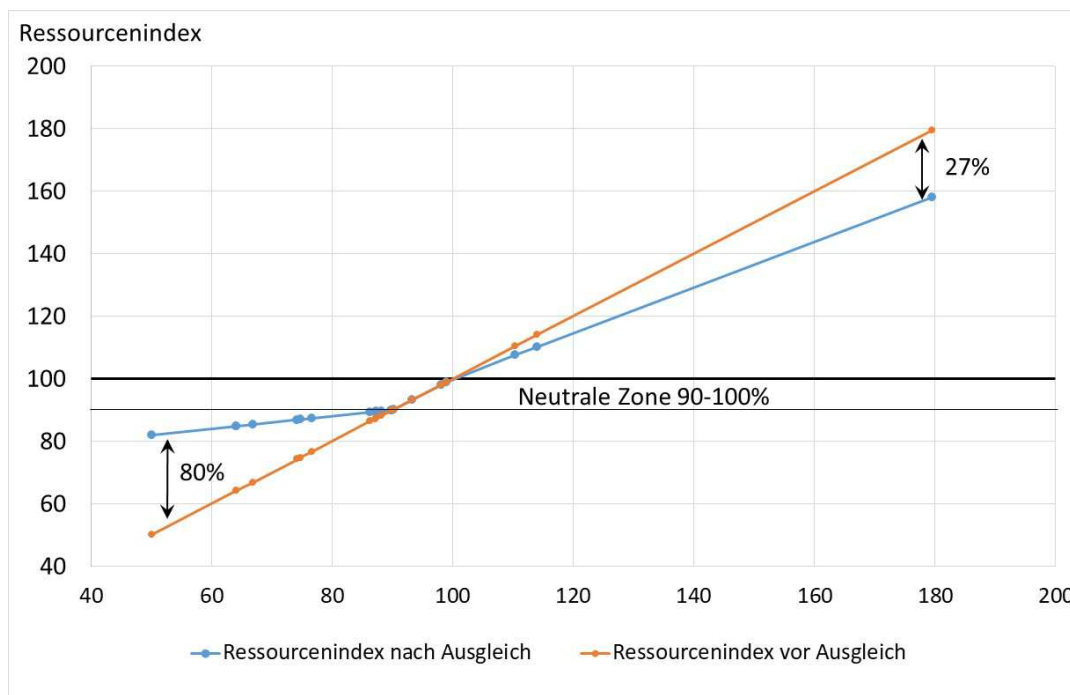
Beim neuen Ressourcenausgleich wird mit einem einheitlichen, durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden gerechnet. Anstelle des Disparitätenabbaus wird ein linearer Abschöpfungssatz eingeführt. Lineare



Abschöpfungsätze führen zu linearen Grenzabschöpfungssätzen. Der Grenzabschöpfungssatz sagt aus, um wie viele Rappen der Zuschuss an eine Empfängergemeinde gekürzt wird bzw. sich die Beitragszahlung einer Gebergemeinde erhöht, wenn die Steuerkraft der Gemeinde um einen Franken steigt. Sie erlaubt es folglich anzugeben, wie viele Rappen einer Gemeinde von einem Anstieg ihrer Steuerkraft um einen Franken nach dem Finanzausgleich verbleiben.

Die rein horizontale Finanzierung des Ressourcenausgleichs ist das wirksamste Instrument, um Disparitäten zu vermindern. Die Mindestausstattung wird durch eine proportionale Ausstattung in Verbindung mit einer neutralen Zone ersetzt. Liegt eine Gemeinde innerhalb der neutralen Zone ist sie nicht vom Ressourcenausgleich betroffen. Sie kann ihre Steuerkraft erhöhen, ohne dass der Finanzausgleich dadurch direkt beeinflusst wird. Gleichzeitig werden die Ausgleichszahlungen auf die finanzschwächsten Gemeinden fokussiert. Dadurch wird die Wirksamkeit des Finanzausgleichs erhöht. Die Wirkungsweise der Ausgestaltung des vorgeschlagenen neuen Ressourcenausgleichs wird in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

Proportionale Abschöpfung und Ausstattung mit neutraler Zone (Bericht HSLU, S. 33):



2. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich besteht aktuell aus dem Schulkosten- und Soziallastenausgleich. Der Schulkostenausgleich wird vom Kanton, der Soziallastenausgleich von den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Sozialhilfekosten finanziert. Gleichzeitig wird der Ausgleichsanspruch mit der Steuerkraft der Gemeinden korrigiert. Geografisch-topografische Elemente sind nicht vorgesehen.

Die Abhängigkeit des Soziallastenausgleichs von den effektiven Kosten deckt nicht strukturelle Unterschiede ab, sondern allenfalls sogar unterschiedliche Präferenzen der Gemeinden. Die Berücksichtigung der



Finanzkraft der Gemeinden führt dazu, dass Gemeinden, welche über die gleichen strukturellen Indikatoren verfügen, unterschiedliche Beiträge erhalten. Ebenfalls werden dadurch überdurchschnittliche Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden überproportional ausgeglichen.

Der Lastenausgleich wird neu als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich ausgestaltet. Er beruht auf strukturellen Indikatoren, ist unabhängig von den effektiven Kosten sowie der Finanzkraft der Gemeinden und wird durch geografisch-topografische Elemente ergänzt. Diese Unabhängigkeit der Ausgleichsinstrumente erhöht die Transparenz und Konsistenz der Ausgleichszahlungen. Gleichzeitig stellt sie sicher, dass alle Gemeinden basierend auf ihren strukturellen Merkmalen gleichbehandelt werden.

Die Unabhängigkeit von der Finanzkraft gewährleistet, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und durch Effizienzsteigerung ihre Kosten zu senken. Gleichzeitig können dadurch überproportionale Ausgleichsleistungen, die im Regelfall nicht auf strukturellen Bedingungen beruhen, vermieden werden.

Der Lastenausgleich stellt ein ergänzendes Ausgleichsinstrument zum Ressourcenausgleich dar. Er wird durch den Kanton finanziert.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Das Gesetz enthält alle grundlegenden Bestimmungen, welche den Finanzausgleich materiell festlegen, einen wesentlichen Einfluss auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs haben und die Stabilität gewährleisten. Dazu gehört insbesondere die Definition der Bemessungsgrundlagen und die Festlegung der Methoden und der Parameter für die Berechnung der Ausgleichszahlungen.

In der Verordnung werden Präzisierungen festgehalten, insbesondere zu den Datengrundlagen. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die meisten Datengrundlagen für den Finanzausgleich aus exogenen Quellen stammen. Sie basieren entweder auf anderen kantonalen Rechtsnormen, z.B. dem Steuergesetz, oder stammen von Bundesstellen, z.B. vom Bundesamt für Statistik. Das heisst, dass gegebenenfalls auf kurzfristige exogene Anpassungen flexibel reagiert werden muss. Dies kann beispielsweise bei Verzögerungen bei der Verfügbarkeit von neuen Daten der Fall sein. Die regierungsrätliche Verordnung wird zudem im Anhang Tabellen mit den Berechnungsschritten und den Ausgleichszahlungen für ein Zahlungsjahr enthalten. Die Verordnung ist dementsprechend jährlich anzupassen. Der departementale Vorentwurf der Finanzausgleichsverordnung und des Anhangs liegen den Vernehmlassungsunterlagen bei.

Für alle Berechnungen werden Mittelwerte aus drei aufeinander folgenden Jahren verwendet, wobei das erste Jahr jeweils vier Jahre zurückliegt. Die Daten des Vorjahres, welche für die Berechnungen notwendig sind, liegen im Zeitpunkt der Berechnung des Finanzausgleichs teilweise noch nicht vor. Die Verschiebung um ein Jahr hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Leistungen und Ansprüche. Diese gleichen sich auf der Zeitachse wieder aus. Ein Vorteil besteht zudem darin, dass bereits verlässliche Zahlen für den Voranschlag zur Verfügung stehen.



Um die Wirkungsweise des neuen Finanzausgleichssystems sowie die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden aufzeigen zu können, wird der neue Finanzausgleich gesamthaft in etwa gleich dotiert wie der bestehende (Beilage 5). Die einzelnen Parameter stellen sich wie folgt dar:

Abschöpfungsquote: 27%
Ausgleichsobergrenze: 90%
Ausstattungsquote: 80%
Dotation GLA und SLA je Fr. 2'000'000

Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden und den Kanton bei Veränderungen von verschiedenen Parametern können der Beilage 6 entnommen werden.

I. Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen enthalten die Ziele und die Instrumente des Finanzausgleichs.

Art. 1 Ziele

Wie bereits im bestehenden FAG soll festgehalten werden, dass sowohl ein horizontaler als auch ein vertikaler Ressourcenausgleich stattfindet. Zudem wird klargestellt, dass der Lastenausgleich ausschliesslich vom Kanton finanziert wird.

Art. 1 umfasst zwei grundlegende Ziele eines Finanzausgleichs und zwei spezifische Ziele des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die beiden allgemeinen Ziele a) und b) beschreiben den Abbau von Disparitäten zwischen den Gemeinden, die sich in der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben und in Unterschieden in der Steuerbelastung niederschlagen können. Mit einem Finanzausgleich wird angestrebt, dass sich die Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Mittel und – als Folge davon – auch in Bezug auf die Steuerbelastung annähern. Die beiden grundlegenden Ziele widerspiegeln auch den Grundgedanken der Solidarität eines Finanzausgleichssystems.

Das spezifische Ziel für den Ressourcenausgleich in lit. c bringt zum Ausdruck, dass mit dem Finanzausgleich nicht nur eine Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit angestrebt wird, sondern eine für alle Gemeinden angemessene Ausstattung mit finanziellen Mitteln. Das Ziel für den Lastenausgleich wird in lit. d beschrieben. Es zeigt auf, dass die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht nur aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen für das Generieren von Steuereinnahmen, sondern auch aufgrund besonderer strukturell bedingter Mehrbelastungen in der Aufgabenerfüllung auftreten.

Art. 2 Ausgleichsinstrumente

Art. 2 benennt und kategorisiert die beiden Ausgleichsinstrumente. Besonders wichtig für die Ausgestaltung und die Effizienz des Finanzausgleichs ist die Vorgabe, dass die Beiträge ohne Zweckbindung ausbezahlt werden.



II. Ressourcenausgleich

Art. 3 Massgebende Steuerkraft

In Art. 3 Abs. 1 wird die massgebende Steuerkraft als Indikator für die Bemessung der Ausgleichszahlungen definiert und deren Berechnung geregelt (Abs. 2).

Die massgebende Steuerkraft unterscheidet sich von der Bemessungsgrundlage im geltenden Finanzausgleich. Die Ausgleichszahlungen der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus im geltenden Finanzausgleich basieren auf der mit spezifischen Steuerfüssen der ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden multiplizierten Steuerkraft. Dies kann, wie im Bericht HSLU dargelegt (insbesondere S. 15), zu Fehlanreizen führen. Eine Gewichtung der Steuerkraft mit dem Steuerfuss ist jedoch grundsätzlich sinnvoll. Damit wird sichergestellt, dass das Volumen und die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs sich parallel mit dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden entwickeln. Mittel- bis langfristige Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen und deren höhere oder tiefere Belastungen in der Aufgabenerfüllung (z.B. aufgrund der demografischen Entwicklung) schlagen sich so automatisch im Volumen und in der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs nieder. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Ressourcenausgleich im Vergleich zur finanziellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe oder zu tiefe Ausgleichswirkung entfaltet. Um Fehlanreize zu vermeiden, wird neu die massgebende Steuerkraft mit einem einheitlichen, durchschnittlichen gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden, dem massgebenden Steuerfuss, berechnet. Die Berechnung des massgebenden Steuerfusses ist in Abs. 4 festgelegt.

Die Zusammensetzung und Berechnung der Steuerkraft entspricht dem geltenden Finanzausgleich. In Abs. 3 werden die Bestandteile der Steuerkraft aufgelistet. Da sich die einbezogenen Steuerarten in Bezug auf die Berechnung unterscheiden, ist durch Gewichtungsfaktoren sicherzustellen, dass die jeweiligen Steuererträge und Steueranteile der Gemeinden zur Steuerkraft aggregiert werden können.

Für die Einkommens- und Vermögenssteuern wird dabei auf die einfache Steuer gemäss Steuergesetz abgestellt.

Die Besteuerung der juristischen Personen erfolgt im ganzen Kanton gleich. Der daraus resultierende gesamte Steuerertrag wird aktuell im Verhältnis 45/55 Prozent zwischen dem Kanton und den Gemeinden geteilt. Um daraus die einfache Steuer zu berechnen, wird der jeweilige Gemeindesteueranteil durch den gewogenen (bevölkerungsgewichteten) Steuerfuss aller Gemeinden dividiert. Damit wird gewährleistet, dass sich aus Änderungen von einzelnen Gemeindesteuerfüssen keine grossen Abweichungen ergeben und die einfache Steuer für alle Gemeinden gleich berechnet und vergleichbar wird.

Die Quellensteuern werden von den Arbeitgebenden direkt vom Bruttolohn abgezogen, sofern die Arbeitnehmenden keinen steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben oder ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz wohnen. Unter bestimmten Voraussetzungen folgt der Besteuerung an der Quelle eine nachträgliche ordentliche Veranlagung. Eine solche erfolgt obligatorisch oder auf Antrag der steuerpflichtigen Personen. Wer einmal der nachträglichen ordentlichen Veranlagung unterliegt, wird bis zum Ende der Quellensteuerpflicht "ordentlich" veranlagt mit der Folge, dass die Anzahl der quellensteuerpflichtigen Personen kontinuierlich abnimmt. Der Quellensteuertarif beinhaltet sowohl die Kantons- und Gemeindesteuern als auch den Anteil der direkten Bundessteuer. Der Anteil der Gemeindesteuer wird über den ganzen Kanton einheitlich aufgrund des



bevölkerungsgewichteten Steuerfusses der Gemeinden festgelegt. Dementsprechend berechnet sich die "einfache" Steuer aufgrund des jeweiligen Gemeindesteueranteils geteilt durch den bevölkerungsgewichteten Steuerfuss aller Gemeinden.

Auch bei den Spezialsteuern werden einheitliche proportionale Steuertarife angewendet. Bei den Grundstückgewinnsteuern (ohne Berücksichtigung von Zuschlägen und Ermässigungen) 30 Prozent, wobei ein Drittel an den Kanton fällt und zwei Drittel an die Gemeinde; bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern abhängig vom Verwandtschaftsgrad zwischen 12 und 32 Prozent. Der Ertrag hieraus wird hälftig auf den Kanton und die Gemeinde verteilt. Die Handänderungssteuern als Gemeindesteuern fallen vollumfänglich an die entsprechende Gemeinde. Bis anhin wurde das Total der Gemeindeanteile aus diesen Steuerarten für die Berechnung der einfachen Steuer einheitlich durch den bevölkerungsgewichteten Steuerfuss der Gemeinden geteilt. Der Grund für dieses Vorgehen liegt darin, dass unabhängig davon, in welcher Gemeinde ein Grundstück verkauft wird oder eine Erbschaft besteuert werden kann, die gleiche einfache Steuer daraus resultieren muss und so vergleichbar wird. Es wird deshalb vorgeschlagen, diese Berechnungsweise auch zukünftig weiter zu führen.

Abs. 4 definiert nebst dem massgebenden Steuerfuss auch den massgebenden Steuerertrag.

Abs. 5 legt fest, dass die Steuerkraft, der Steuerertrag und die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner auf der Basis der Mittelwerte der Daten aus drei Jahren berechnet werden. Dadurch erfolgt eine Glättung der massgebenden Steuerkraft, wodurch allzu grosse Ausschläge bei den Ausgleichszahlungen vermieden werden. Es ist vorgesehen, das zweite, dritte und vierte Jahr vor dem Jahr, in dem die Finanzausgleichszahlungen erfolgen (Zahlungsjahr), zu berücksichtigen. Die berücksichtigten Jahre, d.h. also die Bemessungsjahre, und ihr Abstand zum Zahlungsjahr werden in der Verordnung festgelegt. Dadurch kann rasch auf unvorhergesehene Änderungen in der Datenverfügbarkeit reagiert werden.

Art. 4 Ressourcenstarke und ressourcenschwache Gemeinden

Abs. 1 definiert die durchschnittliche massgebende Steuerkraft, welche als Referenzgrösse für die Klassifizierung der Gemeinden als ressourcenstark oder ressourcenschwach dient (Abs. 2). Bei der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft handelt es sich um den bevölkerungsgewichteten Durchschnitt der Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner der Gemeinden. Zur Berechnung wird in einem ersten Schritt die Steuerkraft sämtlicher Gemeinden zusammengezählt und durch die gesamte Einwohnerzahl aller Gemeinden dividiert. Anschliessend erfolgt die Multiplikation mit dem massgebenden Steuerfuss. Bei der Einwohnerzahl ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Konzepte bestehen. Als Grundlage für den Ressourcenausgleich soll, wie auch beim Ressourcenausgleich des Bundes, die mittlere Wohnbevölkerung verwendet werden, das heisst der Durchschnitt der ständigen und nichtständigen Wohnbevölkerung am Anfang und am Ende eines Bemessungsjahres. Diese Definition wird in der Verordnung festgelegt.

Art. 5 Beiträge an ressourcenschwache Gemeinden

Die Art. 5–7 regeln die Berechnung der Beiträge an die Gemeinden gemäss dem Konzept des neuen, zeitgemässen Finanzausgleichs mit proportionaler Ausstattung mit Ausgleichsobergrenze an die ressourcenschwachen Gemeinden und der proportionalen Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden.



Die Ausgleichsobergrenze in Abs. 2 definiert die maximale Höhe der massgebenden Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner, bis zu welcher Gemeinden Ausgleichszahlungen erhalten. Die Festlegung erfolgt relativ zur durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft und beträgt 90 Prozent. Nur Gemeinden, welche unterhalb der Ausgleichsobergrenze liegen, erhalten Ausgleichszahlungen (Abs. 1). Im Ergebnis führt die Ausgleichsobergrenze dazu, dass die ressourcenschwächsten Gemeinden stärker unterstützt werden.

Die Differenz zur Ausgleichobergrenze wird jedoch nicht vollständig, sondern lediglich zu 80 Prozent (=Ausstattungsquote) ausgeglichen (Abs. 3). Es handelt sich somit nicht um eine garantierte Mindestausstattung im herkömmlichen Sinn. Damit haben die Gemeinden weiterhin einen Anreiz, ihre Steuerkraft mit eigenen Massnahmen zu verbessern, da eine Erhöhung der Steuerkraft nicht vollumfänglich mit der Minderzahlung aus dem Finanzausgleich kompensiert wird.

Art. 6 Beiträge der ressourcenstarken Gemeinden

Eine Gemeinde gilt als ressourcenstark, wenn ihre massgebende Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner über der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft liegt (Art. 4 Abs. 2). Die Abschöpfung erfolgt proportional zur Differenz zwischen der massgebenden Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner und der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft. Die Festlegung erfolgt relativ zu dieser Differenz und beträgt im vorliegenden Vorschlag 27 Prozent (=Abschöpfungsquote). Beträgt die Steuerkraft einer Gemeinde beispielsweise 180 Prozent werden der Regelung in Abs. 2 folgend 21,6 Prozent (27 Prozent von 80 Prozent) abgeschöpft.

Wenn die Abschöpfung mit der festgelegten Abschöpfungsquote die für die Ausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden notwendige Summe übersteigt, resultiert eine Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden zugunsten des Kantons. Die ressourcenstarken Gemeinden würden übermässig stark belastet. Es ist deshalb eine Regelung vorzusehen, welche in diesem Fall die Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden beschränkt und die Abschöpfungsquote gegebenenfalls reduziert. Ist die Abschöpfungssumme aufgrund der Berechnungen höher als die Ausstattungssumme, ist der Abschöpfungssatz zu reduzieren (Abs. 3).

Eine Fusion von Gemeinden kann zu einer Reduktion der Disparitäten zwischen den Gemeinden führen und gegebenenfalls eine Anwendung von Art. 6 Abs. 3 notwendig machen. Würde Art. 6 Abs. 3 generell in mehreren Jahren zur Anwendung kommen, so ist eine Anpassung der Ausstattungsgrenze und/oder der Ausstattungssumme und/oder der Abschöpfungsquote in Betracht zu ziehen.

Art. 7 Beitrag des Kantons

Bei hinreichend grossen Disparitäten in der massgebenden Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner ist die Summe der Beiträge an die ressourcenschwachen Gemeinden gemäss Art. 5 höher als die Summe der Beiträge der ressourcenstarken Gemeinden gemäss Art. 6 Abs. 2. In diesem Fall ist ein ergänzender Beitrag des Kantons notwendig, damit die gemäss Art. 5 angestrebte Ausgleichwirkung für die ressourcenschwachen Gemeinden erreicht wird. Diese vertikale Komponente des Ressourcenausgleichs ist grundsätzlich jedoch nur dann zweckmässig, wenn die Ausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden nicht vollständig mit den Beiträgen der ressourcenstarken Gemeinden finanziert werden kann. Ein horizontaler Ressourcenausgleich ist und bleibt das wirksamste Instrument für den Disparitätenabbau.



III. Lastenausgleich

Die technische Anpassung der Ausgleichsinstrumente im Lastenausgleich soll die Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der Steuerkraft aufheben. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und durch Innovation und Effizienzsteigerungen ihre Kosten zu reduzieren. Die Unabhängigkeit der Ausgleichsinstrumente erhöht die Transparenz und Konsistenz der Ausgleichszahlungen. Sie stellt sicher, dass alle Gemeinden basierend auf ihren strukturellen Merkmalen gleichbehandelt werden.

Art. 8 Lastenindex

Der Lastenausgleich hat zum Ziel, einen Beitrag an strukturell bedingte Mehrkosten (Sonderlasten) der Gemeinden zu leisten, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von staatlichen Leistungen stehen. Es ist wichtig, dass bei der Bemessung des Lastenausgleichs nicht die Mehrkosten selbst, sondern deren strukturelle Ursachen berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wird ein Lastenindex berechnet, der sich aus mehreren strukturellen Teilindikatoren zusammensetzt. Erfahrungsgemäss sind Sonderlasten durch die soziodemografische Situation in der Gemeinde und die geografisch-topografische Lage bedingt.

Die in Abs. 2 festgelegten Teilindikatoren basieren auf den Analysen in der Grundkonzeption. Ausgewählt wurden Indikatoren, deren Ausprägung ökonomisch plausible Auswirkungen auf den Nettoaufwand in mindestens einem Aufgabenbereich der Gemeinden hat und die mit dem entsprechenden Nettoaufwand korrelieren (Bericht HSLU, S. 44 ff.).

a) Einwohnerzahl (logarithmiert)

Der Pro-Kopf-Nettoaufwand für die Bereitstellung von einigen staatlichen Gütern und Dienstleistungen steigt, je kleiner die Gemeinde ist. Dieser Anstieg erfolgt überproportional mit der Kleinheit der Gemeinde und somit nicht linear, weshalb für die Analysen und Berechnungen die logarithmierte Einwohnerzahl als struktureller Indikator verwendet wird.

b) Bevölkerungsdichte

Die Bevölkerungsdichte definiert die Anzahl der Einwohner/-innen dividiert durch die Gesamtfläche einer Gemeinde. Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass sowohl eine sehr dünne als auch eine sehr dichte Besiedelung zu Mehrkosten führen können. Ein positiver Zusammenhang besteht unter anderem zwischen einer hohen Bevölkerungsdichte und dem Nettoaufwand im Bereich von Kultur und Freizeit, welche deshalb oft Zentrumsleistungen darstellen.

c) Jugendquotient

Der bestehende Schulkostenausgleich soll neu auf einen Ausgleich für allgemeine Mehraufwendungen bei jungen Personen zwischen 0 und 15 Jahren erweitert werden. Die Bestrebungen in Sachen Tagesstrukturen, Vorkindergarten etc. können so bereits miteinbezogen werden.

d) Altersquotient

Der Altersquotient gibt das Verhältnis der Personen über 80 Jahren zur gesamten Bevölkerung an. Der Altersquotient korreliert positiv mit den Nettoaufwendungen im Bereich Gesundheit. Das heisst, dass



Gemeinden mit einem hohen Altersquotienten tendenziell auch höhere Kosten in diesem Aufgabenbereich haben.

e) Sozialhilfequote

Die Sozialhilfequote bezieht sich auf die Anzahl Sozialhilfeempfänger/-innen dividiert durch die Anzahl Einwohner/-innen einer Gemeinde.

f) Höhe

Die Berücksichtigung des Teilindikators „Höhe“ wurde anhand verschiedener Indikatoren geprüft. Dies waren:

- Höhe geografischer Mittelpunkt
- Höhe Standort Gemeindehaus
- Höhe Mittelpunkt Siedlungsfläche
- Höhe Durchschnitt des tiefsten und höchsten Punkts
- Durchschnittliche Höhe Siedlungsfläche
- Gewichtete Durchschnittshöhe

Ein von der Hochschule Luzern erstellter Vergleich führte zum Ergebnis, dass die durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche ein umfassender Teilindikator ist, der zugleich fusionstauglich ist.

g) Verkehrsfläche

Der Indikator wird als Verkehrsfläche in Hektaren dividiert durch die Anzahl Einwohner/-innen pro Gemeinde definiert. Bei diesem Teilindikator ist zu beachten, dass die Arealstatistik des Bundesamtes nicht in regelmässigen Abständen neu erhoben wird. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die Verkehrsfläche kurzfristig nicht wesentlich verändern wird.

Die Berechnung der Teilindikatoren des Lastenindex stützt sich auf die Statistiken des Bundes (Abs. 3). Diese werden regelmässig und mit anerkannten statistischen Methoden erhoben, wodurch sowohl die Verfügbarkeit der Daten als auch deren Qualität sichergestellt ist. Die detaillierte Berechnung der einzelnen Teilindikatoren wird in der Verordnung festgelegt. Analog zum Ressourcenausgleich sollen zur Berechnung der Teilindikatoren Mittelwerte der Daten aus drei Jahren berechnet werden. Dadurch erfolgt insbesondere bei den demografischen Daten eine Glättung, wodurch allzu grosse Ausschläge bei den Ausgleichszahlungen vermieden werden. Beim Lastenausgleich ist aus Gründen der Verfügbarkeit der Bundesstatistiken und analog zum Ressourcenausgleich vorgesehen, das zweite, dritte und vierte Jahr vor dem Jahr, in dem die Finanzausgleichszahlungen erfolgen (Zahlungsjahr), zu berücksichtigen. Zu beachten ist, dass einzelne geographisch-topografische Daten nicht jährlich aktualisiert werden, z.B. die Arealstatistik. Die berücksichtigten Jahre, d.h. also die Bemessungsjahre, und ihr Abstand zum Zahlungsjahr werden in der Verordnung festgelegt. Dadurch kann rasch auf unvorhergesehene Änderungen in der Datenverfügbarkeit reagiert werden.

Abs. 4 legt im ersten Satz die Hauptkomponentenanalyse als Methode für die Zusammenfassung der Teilindikatoren zum Lastenindex fest. Die Hauptkomponentenanalyse ist ein bewährtes statistisches Standardverfahren zur Reduktion von grossen Datensätzen mit vielen Variablen, hier die Teilindikatoren. Mithilfe dieses Verfahrens wird die Vielzahl an Informationen in den Teilindikatoren strukturiert und auf eine oder wenige Indikatoren (Komponenten) reduziert. Die Reduktion erfolgt so, dass einer oder wenige Indikatoren einen möglichst hohen Anteil der in den Teilindikatoren enthaltenen Informationen abbilden. Das Ziel besteht somit darin, die in einem grossen Datensatz enthaltenen Unterschiede und Merkmale auf möglichst wenige aussagekräftige und interpretierbare Indikatoren zu reduzieren. Diese Indikatoren werden als



Hauptkomponenten bezeichnet. Die Hauptkomponentenanalyse wird unter anderem für die Berechnung des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes verwendet und ist Bestandteil der meisten Statistiksoftwarepakete.

Der zweite Satz in Abs. 4 präzisiert sowohl den Input als auch die Verwendung des Outputs für die Berechnung des Lastenindex. So wird die Hauptkomponentenanalyse mit standardisierten Teilindikatoren durchgeführt. Das bedeutet, dass alle Teilindikatoren so skaliert werden, dass sie einen Mittelwert von Null und eine Standardabweichung von Eins aufweisen. Dadurch sind die Teilindikatoren vergleichbar. Mit dem statistischen Verfahren werden die Teilindikatoren mit Gewichten versehen und zu linearen Kombinationen, d.h. "Komponenten", zusammengefasst. Dabei werden die Gewichte im Rahmen des statistischen Verfahrens so festgelegt, dass die resultierenden Komponenten in absteigender Reihenfolge einen möglichst hohen Anteil der gesamten Varianz der Datenmenge erklären. Die Komponenten stellen lineare Kombinationen der ursprünglichen Variablen dar, welche nicht miteinander korreliert sind. Als Hauptkomponenten werden diejenigen Komponenten bezeichnet, welche die höchsten Anteile an der Varianz aufweisen. Die erste Hauptkomponente zeigt demnach jene lineare Kombination der Variablen, welche den höchsten Anteil der Varianz der gesamten Datenmenge aufweist. Die maximale Anzahl der Komponenten ist stets gleich hoch wie die Anzahl Variablen.

Art. 9 Indikatoren und Masszahlen für die Sonderlasten

Im Lastenausgleich werden die Teilindikatoren der Gemeinden auf einen einzigen Lastenindex der Gemeinden reduziert, der die Unterschiede zwischen grösseren "Zentrumsgemeinden" und peripheren Gemeinden zusammenfasst und abbildet. Dabei bilden die positiven und die negativen Werte der ersten Hauptkomponente je einen Indikator für soziodemografische und geografisch-topographische Sonderlasten (Art. 9 Abs. 1). Gemäss den Berechnungen in der Grundkonzeption bilden die positiven Werte einen Indikator für die soziodemografischen Sonderlasten und die inversen negativen Werte einen Indikator für die geografisch-topografischen Sonderlasten (Bericht HSLU, S. 44).

Es bleibt aber zu beachten, dass bei einer regelmässigen Neuberechnung des Lastenindex mit aktualisierten Daten nicht zum vornherein festgelegt werden kann, welche Ausprägung der ersten Hauptkomponente welche Sonderlasten abbildet, d.h. ob die positiven Werte die soziodemografischen Sonderlasten oder die geografisch-topografischen Sonderlasten abbilden. Das wird erst durch die im Rahmen des statistischen Verfahrens bestimmten Gewichte der Teilindikatoren ersichtlich. Es ist deshalb zweckmässig, die Formulierung in Abs. 1 offen zu gestalten und die jeweiligen jährlichen Resultate und Ausprägungen in der Verordnung festzulegen.

Abs. 2 definiert die Masszahlen für die Sonderlasten, nach welchen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf die Gemeinden verteilt werden. Die Ausgleichszahlungen werden gemäss den Anteilen der Masszahl Sonderlasten der Gemeinden an der Summe der Masszahl aller Gemeinden verteilt. Für die Berechnung der Masszahl der Gemeinde werden deren Indikatorwerte mit ihrer Einwohnerzahl multipliziert.

Bei den Masszahlen handelt es sich um "künstliche" Grössen ohne Bezug zu den Kosten. Beträgt beispielsweise die gesamte Ausgleichssumme für den geografisch-topografischen Lastenausgleich 20 Prozent der Masszahl für die geografisch-topografischen Sonderlasten, kann daraus nicht geschlossen werden, dass damit 20 Prozent der Sonderlasten abgegolten werden. Die Masszahlen eignen sich somit nicht zur



Bemessung des Volumens der Ausgleichszahlungen; sie bilden jedoch die Basis für die Verteilung der Beiträge auf die Gemeinden.

Art. 10 Soziodemografischer Lastenausgleich

Im Gegensatz zum Ressourcenindex lassen sich aus den Masszahlen keine konstanten relativen Grössen für die angestrebte Gleichwirkung festlegen. Der Gesetzgeber legt deshalb im Lastenausgleich die zu verteilenden Gleichsummen für den soziodemografischen und den geografisch-topografischen Lastenausgleich fest (Abs. 1). Um eine reale Entwertung der Beiträge zu verhindern, werden sie mit der Teuerung fortgeschrieben.

In Abs. 2 wird der Anteil der Gemeinden am soziodemografischen Lastenausgleich definiert.

Art. 11 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Siehe Kommentierung zu Art. 10.

IV. Vollzug

Die bestehenden Bestimmungen zum Vollzug des Finanzausgleichs werden mehrheitlich übernommen, jedoch der Klarheit und dem Transparenzgebot folgend neu strukturiert und in Teilbereichen präzisiert.

Art. 12 Berechnung der Beiträge

Abs. 1 legt die Zuständigkeit für die Berechnung fest. Die Berechnung der Beiträge erfolgt wie bis anhin durch das Departement Finanzen. Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem Anhang zur Organisationsverordnung (OrV; bGS 142.121).

Um die Berechnungen vornehmen zu können, sind die entsprechenden Verwaltungsstellen und die Gemeinden verpflichtet, die notwendigen Daten bekannt zu geben. Dem zuständigen Departement ist zur Überprüfbarkeit der Beiträge Einsicht in die Grundlagen zu gewähren (Abs. 2 und 3).

Art. 13 Zahlungsfrist

Art. 13 entspricht Art. 17 des geltenden FAG. Die Beiträge werden jährlich bis 30. Juni abgerechnet bzw. ausbezahlt.

Art. 14 Nachträgliche Korrektur

Der Kanton hat sicherzustellen, dass der Vollzug des Finanzausgleichs korrekt erfolgt. Erfahrungen beim Bund und in den Kantonen haben gezeigt, dass es aus verschiedenen Gründen zu fehlerhaften Berechnungen der Indikatoren und Beiträge kommen kann, welche erst im Nachhinein, d.h. nach der Auszahlung der Beiträge, festgestellt werden. Eine Korrektur solcher Fehler ist aus rechtstaatlicher Sicht geboten. Es ist jedoch



zweckmässig, eine gewisse Fehlertoleranz zuzulassen, damit kleine Bagatellfehler nicht zu aufwändigen Korrekturverfahren und -zahlungen führen.

Die Berechnungen beruhen jeweils auf Mittelwerten, Vorgaben des Bundes und standardisierten Verfahren. Von den berechneten Werten werden prozentuale Abweichungen berechnet. Dadurch entsteht keine exakte Abbildung der Wirklichkeit, sondern es werden vergleichbare Werte ermittelt. Wurde jedoch von offensichtlich falschen Daten ausgegangen, die die Werte der Bemessungsjahre für laufende oder künftige Bezugsjahre betrifft und ist dieser Umstand gleichzeitig für eine Gemeinde mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden, muss eine Korrektur möglich sein. Die konkrete Fehlertoleranzgrenze soll in der Verordnung geregelt werden, damit insbesondere die Erfahrungen der ersten Jahre mit dem neuen System rasch einfließen können. Als Ausgangswert soll ein Prozent der durchschnittlichen massgeblichen Steuerkraft verwendet werden. Allenfalls ist aufgrund des ersten oder zweiten Wirksamkeitsberichts (vgl. nachfolgenden Art. 16) eine Festlegung im Gesetz angezeigt.

Im Sinne der Planungs- und Rechtssicherheit ist es geboten, eine Frist für die Korrekturmöglichkeit festzulegen. Zweckmässig ist es, fehlerhafte Daten zu korrigieren, sofern sie für die jährlichen Berechnungen der Beiträge noch verwendet werden. Mit dieser Regelung werden rückwirkend die Ausgleichszahlungen von maximal zwei Jahren korrigiert.

Art. 15 Unabhängige Prüfung

Analog dem nationalen Finanzausgleich sollen die Berechnungen und der Vollzug des innerkantonalen Finanzausgleichs von einer unabhängigen Stelle überprüft werden.

Art. 16 Berichterstattung

Die Berichterstattung umfasst zwei Elemente, eine jährliche Berichterstattung des zuständigen Departements an den Regierungsrat und einen alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht zuhanden des Kantonsrates.

Der jährliche Bericht des Departements an den Regierungsrat (Abs. 1) umfasst primär Erkenntnisse aus dem jährlichen Vollzug des Finanzausgleichs, insbesondere über den Ablauf der Datenlieferungen, die Berechnungen und die Auszahlung der Beiträge. Die Details der jährlichen Berichterstattung werden in der Verordnung geregelt.

Der Wirksamkeitsbericht zuhanden des Kantonsrates soll neu alle vier Jahre erstellt werden (Abs. 2). Die Verlängerung der Berichtsperiode ermöglicht es, die Auswirkungen des Finanzausgleichs und die sich daraus ergebenden Konsequenzen zielgerichteter analysieren zu können. Er umfasst Erkenntnisse und Analysen zur Zielerreichung sowie über die Zweckmässigkeit der Ausgleichsinstrumente. Der Wirksamkeitsbericht bildet die Basis für allfällige Anpassungen am Gesetz, namentlich an den in den Art. 5, 6, 10 und 11 festgelegten Parametern des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die detaillierten Anforderungen an den Wirksamkeitsbericht werden in der Verordnung festgelegt. Dabei ist sicher zu stellen, dass der Wirksamkeitsbericht die notwendigen Grundlagen für allfällige Anpassungen am Finanzausgleich bereitstellt.



Gemäss Abs. 3 hat der Wirksamkeitsbericht auch die möglichen Massnahmen für die nächste Periode zu erörtern. Bei den Empfehlungen für Anpassungen am Finanzausgleich ist ein zweistufiges Konzept vorgesehen. Der Wirksamkeitsbericht soll alle vier Jahre gestützt auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs allfällige Anpassungen der Parameter des Ressourcen- und Lastenausgleichs erörtern, das heisst konkret, Anpassungsvorschläge für die Ausgleichsobergrenze, die Ausstattungsquote und die Abschöpfungsquote des Ressourcenausgleichs sowie die Dotationen des Lastenausgleichs diskutieren. Dies erlaubt dem Regierungsrat Korrekturen am bestehenden System vorzuschlagen und dem Kantonsrat, notwendige bzw. sinnvolle Korrekturen zu beschliessen. Eine gestützt auf die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts vorzunehmende Überprüfung der Bemessungsgrundlagen, der Indikatoren und des Systems im Allgemeinen soll jedoch nicht im Rahmen des Wirksamkeitsberichts selbst, sondern in einem separaten Verfahren erfolgen. Mit diesem zweistufigen Konzept ist sichergestellt, dass der Finanzausgleich die notwendige Stabilität aufweist, jedoch im Hinblick auf die Erreichung der Ziele justiert bzw. korrigiert werden kann.

Art. 17 Verordnungsrecht

Entgegen dem geltenden Recht soll neu eine Verordnung des Regierungsrates die Gesetzesbestimmungen konkretisieren. Insbesondere die Berechnungen der technischen Details und die Definition der Teilindikatoren sollen auf Verordnungsstufe festgehalten werden, um auf Änderungen in den Grundlagen rasch reagieren zu können.

Änderungen und Aufhebungen

Es werden keine Fremdänderungen vorgenommen. Aufgrund der Totalrevision ist das geltende Finanzausgleichsgesetz aufzuheben.

Inkrafttreten

Die Änderungen im Finanzausgleich müssen den Gemeinden und dem Kanton frühzeitig bekannt sein. Das Gesetz soll dementsprechend per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt werden. Die Inkraftsetzung wird dem Regierungsrat übertragen, da gleichzeitig auch die regierungsrätliche Verordnung in Kraft treten soll.

E. Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen. Die finanziellen Auswirkungen bewegen sich im Rahmen der ordentlichen Schwankungen der Finanzausgleichszahlungen. In einzelnen Gemeinden sinken die Gesamtbeiträge und einzelne Gemeinden werden zusätzlich belastet. Durch die reformierten Instrumente des Finanzausgleichs werden Fehlanreize und Divergenzen abgebaut.

Der teilweise Rückgang der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Gemeinden ist darauf zurückzuführen, dass diese Gemeinden von der geltenden Abstufung bei der Mindestausstattung nach der Gemeindegrösse und vom Miteinbezug der Steuerkraft in die Berechnungen des Lastenausgleichs im heutigen System profitieren und dadurch überdurchschnittliche Beiträge erhalten.



Die Beilage 5 zeigt einen Vergleich der Finanzausgleichszahlungen nach geltendem und neuem Finanzausgleich auf. Aufgrund der Änderung der Basisjahre – das Vorjahr wird aufgrund der fehlenden Datenverfügbarkeit neu nicht mehr miteinbezogen – sind für einen direkten Vergleich der Auswirkungen des bestehenden mit dem zeitgemässen Finanzausgleich die Jahre 2021 (bisher) mit dem Jahr 2022 (neu) zu betrachten, da diese auf denselben Basisjahren beruhen. Dabei ist zu beachten, dass die Globalbilanz jeweils eine Momentaufnahme darstellt und sich aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen jährlich ändert.