



„Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen“

Zwischenbericht:

Analyse der kantonalen Finanzausgleichssysteme

Dr. Terenzio Angelini
Bernhard Thöny, lic. oec.

November 2003

Inhaltsverzeichnis

I	EINLEITUNG	3
1	ÜBERSICHT ÜBER DAS GESAMTPROJEKT	3
2	ZIEL DES ZWISCHENBERICHTES	3
3	INHALTSÜBERSICHT	4
II	DAS KATEGORISIERUNGSSCHEMA.....	6
1	GRUNDFRAGEN BEI DER AUSARBEITUNG EINES KATEGORISIERUNGSSCHEMAS	6
1.1	<i>Die Finanzausgleichsinstrumente als Bausteine des Finanzausgleichs</i>	<i>6</i>
1.2	<i>Anforderungen an ein Kategorisierungsschema</i>	<i>6</i>
1.3	<i>Unterschiede zu bisherigen Untersuchungen.....</i>	<i>8</i>
2	DAS KATEGORISIERUNGSSCHEMA IM DETAIL	8
2.1	<i>Aufbau der Kategorisierung.....</i>	<i>8</i>
2.2	<i>Die Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente</i>	<i>11</i>
2.2.1	Übersicht	11
2.2.2	Zuordnung zu einem Finanzausgleichstyp	13
2.2.3	Beschreibung der Berechnung und der Datengrundlage.....	27
2.2.4	Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten	27
2.2.5	Bemerkungen.....	31
2.3	<i>Beschreibung des Gesamtsystems</i>	<i>31</i>
2.4	<i>Zusammenfassung des Kategorisierungsschemas</i>	<i>32</i>
III	DIE NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG AUF BUNDESEBENE	33
1	EINLEITUNG	33
2	DIE EIGENSCHAFTEN DES FINANZAUSGLEICHS I.E.S. BEI DER NFA	33
IV	ÜBERSICHT ÜBER DIE KANTONALEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEME	36
V	AUSGEWÄHLTE AKTUELLE FRAGESTELLUNGEN KANTONALER FINANZAUSGLEICHSSYSTEME.....	79
1	DIE INNERKANTONALEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEME UND DIE NFA	79
1.1	<i>Auswirkungen der NFA auf das Gleichgewicht der Kantons- und Gemeindefinanzen ..</i>	<i>80</i>
1.2	<i>Anpassungen der kantonalen Ausgleichsmechanismen an die Bedürfnisse der NFA</i>	<i>81</i>
1.2.1	Sonderlasten.....	82
1.2.2	Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.....	83
2	DER INNERKANTONALE FINANZAUSGLEICH UND DIE BONITÄT DER GEMEINDEN	83
3	DER INNERKANTONALE FINANZAUSGLEICH UND DIE GEMEINDESTRUKTUR	84
VI	ANHANG: ÜBERSICHT ÜBER WICHTIGE BEGRIFFE	86

I Einleitung

1 Übersicht über das Gesamtprojekt

Der „Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen“ ist ein Projekt, das in zwei Phasen durchgeführt wird. Der vorliegende Zwischenbericht präsentiert die Resultate der ersten Phase. Er beinhaltet eine umfassende Analyse der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Im Zentrum steht dabei eine Auswertung der gesetzlichen Grundlagen, welche in den einzelnen Kantonen die Regeln für die Ausrichtung von Finanzausgleichsmitteln definieren. Es werden die Finanzausgleichssysteme jener 22 Kantone analysiert, welche sich bereit erklärt haben, die Untersuchung zu unterstützen.¹

Dieser Zwischenbericht wird ergänzt durch einen Schlussbericht, der im Winter versendet wird. Dieser dient dazu, verschiedene zusätzliche Fragen zu besprechen, welche bei einer Gesamtschau und einer Beurteilung des Bereichs „Finanzausgleich“ beachtet werden müssen. Neben zusätzlichen Vergleichen der Finanzausgleichssysteme, die in Ergänzung der Analysen der gesetzlichen Grundlagen eher „quantitativer“ Natur sein werden, wird im Schlussbericht die Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und die Gemeindestruktur verglichen. Zusammen mit den Resultaten des Zwischenberichtes entsteht so ein umfassendes Gesamtbild des innerkantonalen Finanzausgleichs.

Die zentralen Inhalte dieses Zwischenberichtes werden in geeigneter Weise auch im Schlussbericht dargestellt. Dies trifft insbesondere auf die Übersicht der kantonalen Finanzausgleichssysteme und deren Teilinstrumente zu.

2 Ziel des Zwischenberichtes

Der Bericht bietet eine vergleichende Übersicht über die Ausgleichssysteme der beteiligten Kantone. Das „Datenmaterial“ für diese Übersicht, die einzelnen gesetzlichen Regelungen des kantonalen Finanzausgleichs, sind inhaltlich, aber v.a. auch bezüglich der verwendeten Bezeichnungen sehr heterogen. Leider existiert bisher keine „Beschreibungssystematik“, welche geeignet wäre, die kantonalen Finanzausgleichssysteme zu vergleichen. Im Zwischenbericht wird deshalb ein neues Kategorisierungsschema vorgestellt und angewendet, das nach unserer Ansicht eine transparente und stringente Analyse der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente ermöglicht. Damit können die relevanten Unterschiede und Gemeinsamkeiten identifiziert und dargestellt werden.

Das Kategorisierungsschema typisiert und beschreibt die Finanzausgleichsmechanismen jedes Kantons anhand zentraler Eigenschaften. Zusätzlich wird die Funktionsweise jedes Ausgleichsmechanismus in kurzen Worten beschrieben. Wir versuchen damit einen Mittelweg zu finden zwischen einer sehr detaillierten und ausufernden Beschreibung aller einzelnen Ausgleichsmechanismen (was eine sehr geringe Über-

¹ Es fehlen Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Neuenburg, Obwalden.

sichtigkeit zur Folge hätte) und einer allzu „groschlächtigen“ Einteilung (womit ein Verlust interessanter Details und Besonderheiten verbunden wäre).

Es ist uns ein wichtiges Anliegen, dass der Zwischenbericht von Lesern mit unterschiedlichen Bedürfnissen genutzt werden kann. Er soll zum einen ein Nachschlagewerk des innerkantonalen Finanzausgleichs sein, andererseits kann er dank der aufbereiteten Informationen und der theoretischen Elemente auch als Ausgangspunkt für weitergehende Vergleiche und Analysen genutzt werden.

Den einzelnen Kantonen soll der Zwischenbericht v.a. helfen, einen allfälligen Reformbedarf beim eigenen System zu orten. Gleichzeitig bietet er einen Überblick über ähnliche Probleme respektive bereits realisierte Reformen in anderen Kantonen.

Wir haben uns bemüht, eine flexible „Navigation“ beim Lesen zu ermöglichen, d.h. der Bericht wird so gestaltet, dass er nicht zwingend von ganz vorne bis ganz hinten gelesen werden muss. Zentrale Begriffe und wichtige theoretische Konzepte können zum Beispiel einfach im Anhang nachgeschlagen werden. Hier findet man ein Verzeichnis der Begriffe in alphabetischer Reihenfolge.

3 Inhaltsübersicht

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wird in einem zweiten Kapitel das Kategorisierungsschema erläutert, das zur Beschreibung der 22 kantonalen Finanzausgleichssysteme verwendet wird. Dieses Schema wird Schritt für Schritt beschrieben. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Erklärung der Kategorisierung der Finanzausgleichsinstrumente und insbesondere deren Typisierung anhand wichtiger Eigenschaften.

Als erstes Ausgleichssystem wird in einem dritten Kapitel der Bundesfinanzausgleich kategorisiert. Wir stellen zuerst kurz den aktuellen Stand der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) dar und kategorisieren und beschreiben dann den Bundesfinanzausgleich nach der selben Methode, nach der später die 22 innerkantonalen Finanzausgleichssysteme behandelt werden. Der Grund dafür ist insbesondere die hohe Bekanntheit des NFA. Es scheint uns sinnvoll zu sein, das Klassifizierungssystem zuerst auf das „bekannte“ Bundesfinanzausgleichsmodell anzuwenden. Ein weiterer Grund ist die Bedeutung des NFA als nützliches „Referenzmodell“.

Der umfangreichste Teil des Zwischenberichtes ist die Übersicht über die kantonalen Finanzausgleichssysteme im vierten Kapitel. Alle Finanzausgleichsinstrumente der 22 teilnehmenden Kantone werden nach einheitlichen Kriterien kategorisiert und beschrieben. Damit entsteht eine aktuelle Übersicht über die kantonalen Finanzausgleichssysteme, welche einen Vergleich der unterschiedlichen Systeme erlaubt.

Im fünften und letzten Kapitel des Zwischenberichtes werden einige interessante, aktuelle Probleme des Finanzausgleichs vertieft. Ziel ist ein Vergleich und eine kurze Einordnung unterschiedlicher Finanzausgleichslösungen mit Blick auf ausgewählte,

aktuelle finanzpolitische Fragestellungen, darunter die Anpassungen durch die NFA und die Frage der Bonität der Gemeinden.

II Das Kategorisierungsschema

1 Grundfragen bei der Ausarbeitung eines Kategorisierungsschemas

1.1 Die Finanzausgleichsinstrumente als Bausteine des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist ein wichtiges Instrument der Politik in einem föderalistischen Staat. Er soll die Disparitäten, d.h. die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden oder Kantonen, reduzieren. Diese Unterschiede sind eine Folge des Finanzföderalismus, der eine zumindest teilweise dezentrale Entscheidung über die Ausgaben und deren Finanzierung beinhaltet, was zwangsläufig zu gewissen finanziellen Unterschieden führt.

Zusammen mit einer geeigneten Gestaltung der Gebietsstruktur und der Aufgaben- und Einnahmenverteilung kann der Finanzausgleich im engeren Sinne die Disparitäten auf ein politisch akzeptables Mass begrenzen. Der vorliegende Zwischenbericht konzentriert sich auf den Vergleich dieses Finanzausgleichs i.e.S.². *Wir verstehen darunter alle Zahlungen zwischen Gemeinden oder dem Kanton und den Gemeinden, welche vorwiegend aufgrund ihrer Ausgleichswirkung ausgerichtet werden.*

Der Finanzausgleich (= das Finanzausgleichssystem) besteht in jedem Kanton aus mehr oder weniger aufeinander abgestimmten Ausgleichsinstrumenten (= Ausgleichsmechanismen), welche – allgemein formuliert – die Kalkulation und zusätzliche Modalitäten der Finanzierung und Auszahlung der einzelnen Ausgleichsleistungen umschreiben. Ein Vergleich des innerkantonalen Finanzausgleichs muss sich primär auf diese „Bausteine“ des Finanzausgleichssystems konzentrieren, da die Gestaltung dieser Instrumente die Wirkungen und Nebenwirkungen des Finanzausgleichs bestimmt. Eine Typisierung und Beschreibung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente aller Kantone steht daher im Zentrum der Analyse.

1.2 Anforderungen an ein Kategorisierungsschema

In den letzten Jahrzehnten sind in den verschiedenen Kantonen Finanzausgleichsinstrumente in unzähligen Varianten entstanden, die von Zeit zu Zeit ergänzt und ganz oder teilweise umgestaltet worden sind. Bei der Entwicklung und Anpassung der Ausgleichsmechanismen hat man sich – verständlicherweise – nach den Bedürfnissen des eigenen Kantons und seiner Gemeinden gerichtet. Deshalb sind Ausgleichsinstrumente entstanden, die sich sowohl bezüglich ihres konkreten Inhalts, den Bedingungen und Auflagen an die Empfänger, und nicht zuletzt in ihren Bezeichnungen stark unterscheiden. Eine Übersicht und ein Vergleich der Ausgleichssysteme ist daher nur dann möglich, wenn alle diesbezüglich wichtigen Informationen aus den Kantonen systematisch aufgearbeitet werden. Wir haben in diesem Zusammenhang versucht, ein Kategorisierungs- oder Klassifizierungsschema zu entwickeln, das in der Lage ist, die

² Der Begriff Finanzausgleich steht daher im Weiteren für den Finanzausgleich i.e.S.

Finanzausgleichslösungen der 22 Kantone so zu systematisieren und zu beschreiben, dass sie in knapper Form übersichtlich dargestellt und verglichen werden können.

Bei der Gestaltung des Kategorisierungsschemas standen folgende Zielvorgaben im Zentrum:

- **Zentrale Eigenschaften:** Die Kategorisierung muss die zentralen Merkmale der Finanzausgleichsinstrumente „sichtbar machen“. Zentral sind jene Eigenschaften, welche die Wirkungen und Nebenwirkungen eines Finanzausgleichsinstrumentes wesentlich mitbestimmen. Das „Herausfiltern“ der wesentlichen Eigenschaften ist die Hauptarbeit bei der Analyse und die Grundlage der Übersicht.
- **Einheitliche Darstellung:** Die Vielfalt an verschiedenen Ausgleichsinstrumenten muss durchgehend nach einheitlichen Kriterien geordnet werden. Jedes Finanzausgleichsinstrument muss mit den gleichen Kategorien typisiert, respektive beschrieben, und gegebenenfalls beurteilt werden. Nur so sind die Finanzausgleichsinstrumente und ihre Merkmale vergleichbar.
- **Übersichtlichkeit und Verständlichkeit:** Die Kategorisierung des Finanzausgleichs muss zu einer übersichtlichen und gleichzeitig verständlichen Darstellung der Ausgleichsinstrumente führen. Es muss ein Mittelweg zwischen einer allzu grobschlächtigen Kategorisierung und einer detailversessenen Beschreibung von Besonderheiten gefunden werden.

Diese Zielvorgaben konkretisieren sich in den Gestaltungsprinzipien bzw. den Grundelementen des Kategorisierungsschemas:

- **Kategorisierung der Finanzausgleichsinstrumente anhand ihrer Eigenschaften:** Im Zentrum der Kategorisierung steht die Analyse der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente. Diese Analyse basiert im Wesentlichen auf 7 zentralen Eigenschaften, die zur einheitlichen Typisierung und Beschreibung aller Finanzausgleichsinstrumente verwendet werden.
- **Beschreibung der Berechnung und spezifischer Besonderheiten:** Eine kurze Beschreibung der Berechnung des Finanzausgleichs und seiner spezifischen Besonderheiten ergänzt die etwas abstrakte Kategorisierung anhand der Eigenschaften. Dies wird aus zwei Gründen gemacht: Einerseits verhindert man dabei, dass wichtige spezifische Eigenheiten eines Finanzausgleichsinstrumentes untergehen. Andererseits erhöht die alternative Beschreibung die Verständlichkeit.
- **Erster Überblick durch Zuteilung zu 10 Finanzausgleichstypen:** Die Typisierung der Finanzausgleichsinstrumente erlaubt einen raschen allgemeinen Überblick über die Finanzausgleichsinstrumente eines Kantons. Dazu werden jeweils jene Instrumente, deren Kombination von 4 wesentlichen Eigenschaften gleich oder ähnlich sind, einem *Finanzausgleichstyp* zugeordnet. Damit lässt sich eine bestimmte „Bezeichnung“ (der Name des Finanzausgleichstyps) mit einem bestimmten Wirkungstypus und auch allfälligen Nebenwirkungen verbinden. Die Typenbe-

zeichnung komprimiert Informationen zur speziellen Kombination von vier wichtigen Eigenschaften des Finanzausgleichs zu einem Begriff.

- **Besondere Gewichtung dynamischer Eigenschaften:** Die „Dynamik“ der Finanzausgleichsinstrumente wird von verschiedenen Eigenschaften bestimmt, welchen oft zu wenig Beachtung geschenkt wird. Diese Merkmale sind aber ebenfalls als „zentral“ zu bewerten, da eine vernünftige Dynamik eine unabdingbare Voraussetzung eines guten Finanzausgleichsinstrumentes ist.

1.3 Unterschiede zu bisherigen Untersuchungen

Die vorliegende Untersuchung unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von bisherigen Übersichten. Anschaulich werden die zentralen Änderungen, wenn man zwei Mängel der bisherigen Untersuchungen betrachtet:

- In bestehenden Übersichten werden üblicherweise die Bezeichnungen der Instrumente aus den kantonalen Gesetzen übernommen. Eine gewisse Verwirrung und Fehlinterpretation ist dabei unumgänglich, da gleiche Bezeichnungen für sich teilweise stark unterscheidende Mechanismen verwendet werden. Unser Kategorisierungsschema typisiert die Instrumente aufgrund ihrer zentralen Eigenschaften. Damit werden logische „Gruppen“ geschaffen, deren Gemeinsamkeit klar definiert ist.
- In bestehenden Übersichten unterscheidet man maximal zwei bis drei Eigenschaften der Finanzausgleichsinstrumente. Damit ist keine ausreichende Beschreibung möglich. Unser Kategorisierungsschema verwendet 8 Eigenschaften, wobei jede Eigenschaft jeweils ein wesentliches Merkmal eines Finanzausgleichsinstrumentes zu erfassen versucht.

Der Vorteil unseres Vorgehens besteht darin, dass dank des Kategorisierungsschemas eine umfassende, einheitliche und verständliche Beschreibung auf begrenztem Raum möglich ist. Damit werden auch die Voraussetzungen für einen Vergleich zwischen den Finanzausgleichsinstrumenten geschaffen.

Da die Kategorisierung neu ist und mit verschiedenen neu definierten Begriffen gearbeitet wird, ist es notwendig, dass der Leser mit diesen Begriffen vertraut ist. Deshalb erläutern wir die Kategorisierung in diesem ersten „Theorieteil“ ausführlich. Zusätzlich findet sich im Anhang eine alphabetische Auflistung aller zentralen Begriffe.

2 Das Kategorisierungsschema im Detail

2.1 Aufbau der Kategorisierung

Jedes Finanzausgleichssystem der 22 Kantone wird nach dem Schema beschrieben und kategorisiert, das in Abbildung 1 dargestellt ist. Der vorliegende Abschnitt erläutert das Kategorisierungsschema Schritt für Schritt. Die behandelten Teile werden durch Fett-

schrift im Kategorisierungsschema und im Text markiert. So erkennt der Leser auf einen Blick, welche Sachverhalte gerade diskutiert werden.

Wir beginnen dabei mit dem generellen Aufbau, d.h. der Gesamtübersicht über das Kategorisierungsschema.

Das Schema besteht aus drei Teilen:

1. Der Beschreibung der gesetzlichen Grundlagen des Finanzausgleichs.
2. Der Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Finanzausgleichsmechanismen.
3. Der Beschreibung des Gesamtsystems.

Kanton		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	Finanzausgleichstyp: Berechnung und Datengrundlage: Finanzierung - Herkunft der Mittel: - Höhe des Gesamtbetrags: Auszahlung: - Rechtsanspruch: - Verwendung: - Auflagen: Bemerkungen:	
Gesamtsystem	Ziel des Finanzausgleiches: Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Bemerkungen/Bewertung: Reform:	

Abbildung 1: Kategorisierungsschema (I)

Die Aufzählung der zentralen **gesetzlichen Grundlagen**³ dokumentiert die Quelle(n) der analysierten Finanzausgleichsmechanismen. Zusätzlich wird das Jahr angegeben, aus welchem das Gesetz stammt, sowie der Zeitpunkt einer allfälligen Revision. Diese Angaben haben grundsätzlich nur den Zweck eines „bibliographischen Hinweises“. Allerdings gibt es natürlich Fälle, wo bereits die Aufzählung der gesetzlichen Grundlagen erahnen lässt, dass der Finanzausgleich oft ergänzt und revidiert wurde. Dies kann

³ In Kantonen mit einem indirekten Finanzausgleich, der sich über sehr viele Spezialgesetze erstreckt, werden jeweils nur die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen für den indirekten Finanzausgleich sowie einige wichtige Anwendungen aufgelistet.

ein erstes Anzeichen für gewisse Probleme sein. Das Thema „gesetzliche Grundlagen“ bedarf keiner zusätzlichen Erläuterungen und wird deshalb im weiteren Text nicht mehr behandelt.

Die **Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente** steht im Zentrum der Analyse der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Alle Finanzausgleichsinstrumente werden zunächst anhand wichtiger Eigenschaften einem von 10 Finanzausgleichstypen zugeordnet. Damit lässt sich später in der Übersicht ein rascher Überblick über die Funktionsweise des Instrumentes gewinnen. Ergänzend dazu wird der Ausgleichsmechanismus kurz beschrieben, d.h. es wird in knapper Form erläutert, wie die Ausgleichsbeiträge berechnet werden und welche Daten verwendet werden. Die Funktionsweise des Instrumentes wird also – zusätzlich zur Typisierung – nochmals auf eine alternative Art erläutert, was einerseits einen anderen Zugang zum Instrument erlaubt und andererseits sicherstellt, dass wichtige Besonderheiten nicht untergehen. Weitere zentrale Eigenschaften eines Finanzausgleichsinstrumentes betreffen die Modalitäten der Finanzierung und Auszahlung. Diese Eigenschaften sind v.a. für die mittel- und langfristige Entwicklung von Bedeutung.

Wo es notwendig oder sinnvoll ist, werden zusätzliche Bemerkungen angebracht, etwa um allfällige Besonderheiten zu unterstreichen. Abschnitt 2.2 erläutert die Kategorisierung der Finanzausgleichsinstrumente im Detail.

Die Beschreibung des **Gesamtsystems** ergänzt die Ausführungen zu den einzelnen Instrumenten durch eine zusammenfassende Beschreibung und Bewertung der Wirkungen des Gesamtsystems. Obwohl die einzelnen Instrumente im Mittelpunkt der Analyse stehen, ist es notwendig, auch das „Zusammenspiel“ dieser Instrumente zu beschreiben. Ein Schwerpunkt wird auch hier auf die Dynamik des Finanzausgleichssystems gelegt, d.h. auf die Frage, wie sich das ganze System an veränderte „Rahmenbedingungen“ anpassen kann. Ein Finanzausgleichssystem mit guten dynamischen Eigenschaften reagiert auf Veränderungen wie etwa Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden, Inflation, Änderungen der Ausgabenstruktur, Erhöhung der Unterschiede zwischen den Gemeinden usw. mit einer angemessenen Anpassung der Ausgleichsbeiträge. Damit bleibt die gewünschte Wirkung auch mittel- und langfristig erhalten, und unerwünschte Nebenwirkungen können vermieden werden, ohne dass eine häufige Anpassung bei den Ausgleichsmechanismen vorgenommen werden muss. Auf das Thema „Beschreibung des Gesamtsystems“ wird in Abschnitt 2.3 ausführlich eingegangen.

2.2 Die Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente

2.2.1 Übersicht

Wie bereits erwähnt, steht die Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente im Zentrum der Übersicht. Diese Kategorisierung besteht ihrerseits aus vier „Teilen“:

1. Die Zuordnung zu einem Finanzausgleichstyp.
2. Die Beschreibung der Berechnung und der Datengrundlage.
3. Die Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten.
4. Allfällige Bemerkungen (vgl. Abbildung 2).

Diese Kategorisierung ist schrittweise entstanden. Ausgegangen sind wir von einem provisorischen Kategorisierungsschema, welches aufgrund einer Analyse der Finanzausgleichsmechanismen mehrerer Kantone entstanden ist. Dieses provisorische Schema wurde nach einem Probelauf, d.h. nach einer ersten Kategorisierung der Finanzausgleichsmechanismen aller 22 Kantone, ergänzt und bereinigt.

Kanton		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	<p>I. Finanzausgleichstyp (Typisierung aufgrund der folgenden 5 Eigenschaften: 1 AUSGLEICHSZIEL, 2 VERWENDETE WERTE/BEEINFLUSSBARKEIT, 3A (AUFLAGEN DER) VERWENDUNG, 3B AUFLAGEN (DER AUSZAHLUNG), 4 ADRESSATENKREIS)</p> <p>II. Berechnung und Datengrundlage (Beschreibung in Worten)</p> <p>III a. Finanzierung (Kategorisierung mit zwei Eigenschaften) - HERKUNFT DER MITTEL (5) - HÖHE DES GESAMTBETRAGS (6)</p> <p>III b. Auszahlung: (Kategorisierung mit drei Eigenschaften, wobei die [Auflagen der] Verwendung und die [übrigen] Auflagen thematisch zusammengehören) - RECHTSANSPRUCH (7): - VERWENDUNG (3A): - AUFLAGEN (3B):</p> <p>IV. Bemerkungen: (Beschreibung „in Worten“)</p>	
Gesamtsystem	Ziel des Finanzausgleiches: Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Bemerkungen/Bewertung: Reform:	

Abbildung 2: Kategorisierungsschema (II; Die 8 Eigenschaften sind als „Kapitälchen“)

Die Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichselemente arbeitet, wie die Bezeichnung schon andeutet, mit zwei verschiedenen „Darstellungsprinzipien“:

- Eine eigentlichen Kategorisierung, d.h. einer Analyse und Auflistung der Eigenschaften (I, III a, III b).
- Eine ergänzende Beschreibung der Berechnung des Finanzausgleichsbetrages und allfälliger Besonderheiten des Finanzausgleichsinstrumentes „in Worten“ (II, IV).

Bei der Zuordnung eines Finanzausgleichsinstrumentes zu einem Finanzausgleichstyp (I) und der Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten (III a und III b) werden jeweils die Eigenschaften des Instrumentes zu Grunde gelegt. Die Eigenschaften sind jene Merkmale eines Finanzausgleichs, welche seine Wirkung bestimmen. Es werden 8 Eigenschaften verwendet. Diese Eigenschaften werden einerseits zur Typisierung des Finanzausgleichsinstrumentes benutzt und zum anderen zur Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten.

Zwei Eigenschaften – die Restriktionen der Verwendung und die Auflagen der Auszahlung . werden dabei „doppelt“ verwendet, da sie sowohl bei der Typisierung als auch bei der adäquaten Beschreibung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten wichtig sind.

Die Eigenschaften werden also nicht einzeln aufgelistet, sondern „thematisch“ gruppiert. Der Finanzausgleichstyp beschreibt dabei die „direkte Wirkung“ des Finanzausgleiches. Aufgrund des Finanzausgleichstyps ist in aller Regel grundsätzlich bekannt, *welche Gruppe von Gemeinden mit welchem Ziel nach welchen Bemessungskriterien zu welchen Bedingungen* einen Ausgleichsbetrag bekommt (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Fünf Eigenschaften beschreiben die Modalitäten der Finanzierung und Auszahlung. Diese beiden Themenbereiche umfassen zentrale Eigenschaften der Finanzierung und der Auszahlung, welche die Typisierung optimal ergänzen.⁴

Die Beschreibung der Berechnung des Finanzausgleiches „in Worten“ ergänzt die etwas abstrakte Typisierung gut, da damit ein Fokus auf wichtige Besonderheiten bei der Berechnung oder bei den verwendeten Daten gelegt werden kann. Zusätzlich erlaubt die Kategorie „Bemerkungen“ auf wichtige Eigenheiten des Finanzausgleichsinstrumentes hinzuweisen.

⁴ U.a. werden folgende Fragen beantwortet: Wer finanziert den Ausgleich? Welcher Mechanismus bestimmt die Höhe des Ausgleichsbetrages? Besteht ein Rechtsanspruch auf die Zahlung? Gibt es zusätzliche Auflagen an die Empfänger?

2.2.2 Zuordnung zu einem Finanzausgleichstyp

2.2.2.1 Überblick

Alle Finanzausgleichsinstrumente werden einem von zehn **Finanzausgleichstypen** zugeordnet. Sie beschreiben jeweils einen Grundtypus eines Ausgleichs, d.h. alle zugewiesenen Ausgleichsmechanismen teilen gewisse *grundsätzliche* Eigenschaften.

Nachfolgend gehen wir auf folgende Fragen ein:

- Welche Eigenschaften werden bei der Kategorisierung verwendet (vgl. 2.2.2.2 und 2.2.2.3)?
- Wie erklären sich die Bezeichnungen (vgl. 2.2.2.4)?
- Wie wird bei der Zuteilung zu einem Finanzausgleichstyp verfahren (vgl. 2.2.2.5)?

Anschließend werden alle Finanzausgleichstypen vorgestellt.

2.2.2.2 Eigenschaften der Finanzausgleichstypen

Der Finanzausgleichstyp beschreibt quasi die Grundarchitektur des Ausgleichsinstrumentes. Jeder Finanzausgleichstyp ergibt sich aus einer bestimmten Kombination von vier Eigenschaften. Die Eigenschaften wurden so ausgewählt, dass vier zentrale Fragen beantwortet werden können, welche die „Funktionsweise“, d.h. die direkte Wirkung des Finanzausgleichsinstrumentes betreffen:

- Was wird mit dem Ausgleich bezweckt? Welche Disparitäten sollen abgebaut werden? (*Ausgleichsziel*)
- Wonach richtet sich der Ausgleich? Nach der aktuellen finanziellen Situation des Empfängers oder nach unbeeinflussbaren Kennzahlen? (*Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit*)
- Welche Bedingungen und Auflagen hat ein Gesuchsteller zu erfüllen, damit er Finanzausgleichsmittel erhält? (*Auflagen der Auszahlung und Verwendung [zwei Eigenschaften]*)
- An wen richtet sich der Ausgleich? An eine Mehrheit der Gemeinden oder an einige wenige Gemeinden, die als Spezialfälle zu charakterisieren sind? (*Adressatenkreis*)

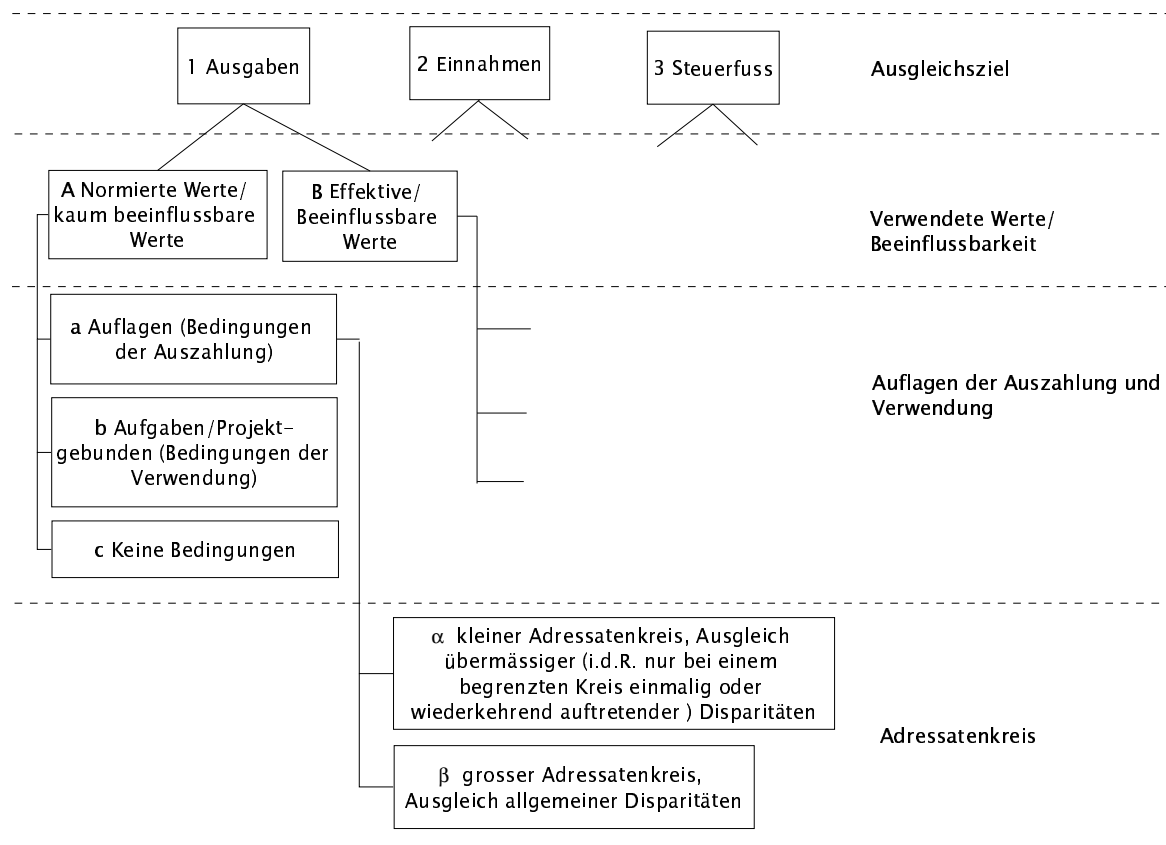


Abbildung 3: Schema zur Typisierung der Finanzausgleichsinstrumente

2.2.2.3 Die verwendeten Eigenschaften im Einzelnen

Jede der vier Eigenschaften beschreibt ein Merkmal eines Finanzausgleichsinstrumentes, das seine Grundstruktur wesentlich prägt. Im Folgenden beschreiben wir die einzelnen Eigenschaften kurz.

2.2.2.3.1 Ausgleichsziel

Das Ausgleichsziel beschreibt die Art der Disparitäten, welche ein Ausgleichsinstrument ausgleichen will. Disparitäten sind finanzielle Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden, die eine Folge des Finanzföderalismus sind. Dezentrale Entscheidungen über Ausgaben und deren Finanzierung sowie exogene Faktoren wie etwa eine unterschiedliche Bevölkerungsstruktur und unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen führen – allgemein formuliert – zu unterschiedlichen finanziellen „Startbedingungen“ (z.B. Unterschiede in der Steuerkraft) und „Resultaten“ (z.B. Unterschiede in der Steuerbelastung) der Gemeinden.

Alle Finanzausgleichsinstrumente streben *zumindest eines* der folgenden drei Ausgleichsziele an:

- **Ausgaben- oder Lastenausgleichsziele:** Alle Ausgleichsinstrumente, welche die Reduktion der Unterschiede bei der Ausgabenbelastung in einzelnen Bereichen oder insgesamt bezwecken, haben ein Lastenausgleichsziel. *Die Begriffe*

*Ausgabenausgleich(sziel) und Lastenausgleich(sziel) werden als Synonyme verwendet.*⁵

- **Einnahmenausgleichsziele:** Alle Ausgleichsinstrumente, welche die Reduktion unerwünschter Einnahmenunterschiede bezwecken, haben ein Einnahmenausgleichsziel.
- **Steuerfussausgleichsziele:** Jene Ausgleichsmechanismen, welche einen direkten Einfluss auf den Steuerfuss nehmen, haben ein Steuerfussausgleichsziel.

Bei fünf der 10 Finanzausgleichstypen steht ein einziges der oben erwähnten Ziele im Zentrum. Die anderen sind so konstruiert, dass mehrere Ziele verfolgt werden. In gewissen Fällen – v.a. beim indirekten Finanzausgleich – lassen sich neben einer Mischung der drei oben erwähnten Ausgleichsziele auch andere, „finanzausgleichsfremde“ Ziele beobachten (vgl. Mischsysteme 2.2.2.5.3).

Das Ausgleichsziel ist eine zentrale Eigenschaft zur Unterscheidung der Finanzausgleichstypen, da es den eigentlichen „Zweck“ des Instrumentes beschreibt. Zu beachten ist, dass sich dieser Zweck in den Ausgleichsregeln (i.d.R. in der Ausgleichsformel⁶) manifestiert. Zu klären ist insbesondere auch die Frage, welche Ziele mit einem Finanzausgleichsinstrument überhaupt erfüllt werden können. Die in den Gesetzen, z.B. in Zweckartikeln, deklarierte Zielabsicht kann in einzelnen Fällen von den tatsächlich realisierbaren Zielen abweichen.

2.2.2.3.2 Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit

Die Eigenschaft „**Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit**“ (im Schema: A, B) kategorisiert die „Bemessungsgrundlage“ des Ausgleichs. Es wird beschrieben, mit welchen Daten die Disparitäten gemessen werden. Dabei gibt es zwei Kategorien:

1. *Unbeeinflussbare Kennzahlen (A) (=Norm-Werte, =Soll-Werte):* Darunter verstehen wir Berechnungswerte, auf deren Höhe die Gemeinden gar keinen oder einen sehr geringen Einfluss haben. Die Gemeinden werden damit „nicht in Versuchung geführt“, ihre Finanzpolitik so zu optimieren, dass ein möglichst grosser Finanzausgleichsbeitrag resultiert.
2. *Effektive Werte (B):* Als effektive bzw. beeinflussbare Werte gelten jene Berechnungsfaktoren, bei welchen die Gemeinde die Höhe des Berechnungsfaktors in einem bestimmten Jahr direkt oder indirekt spürbar anpassen kann, womit sie die

⁵ Ein Ausgabenausgleichsziel bedeutet also *nicht* automatisch, dass sich der Ausgleich nach den effektiven Ausgaben bemisst, sondern nur, dass der Ausgleich (auf welchem Weg auch immer) letztlich eine kurz und/oder langfristige Reduktion des Aufwandes in der Laufenden Rechnung zur Folge haben soll. (Die gleiche breite Definition gilt natürlich für den Lastenausgleich).

⁶ Die Finanzausgleichsmechanismen der verschiedenen Kantone unterscheiden sich sehr bezüglich des „Formalisierungsgrades“ der Finanzausgleichsregeln. Während in gewissen Kantonen in den gesetzlichen Grundlagen klare Berechnungsformeln zu finden sind, enthalten andere Gesetze und Verordnungen nur allgemeine Ausgleichsprinzipien. Die Ausgleichsregeln sind in diesen Fällen oft erst durch einen Blick auf die Praxis der Behörden eruierbar.

Möglichkeit hat, die Höhe des Ausgleiches zu beeinflussen (z.B. wenn der eigene Steuerfuss als wesentliches Berechnungskriterium verwendet wird).

Für die Typisierung ist die Eigenschaft „Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit“ von grosser Bedeutung, da sie ein Merkmal beschreibt, das für die Wirkung und insbesondere auch für allfällige Nebenwirkungen von grosser Bedeutung ist. Unbeeinflussbare Kennzahlen haben den Vorteil, dass sie den Gemeinden keine Möglichkeit bieten, alleine aufgrund einer „geschickteren“ Politik in Genuss von höheren Ausgleichsbeiträgen zu kommen. Effektive, beeinflussbare Berechnungswerte haben ihrerseits den Vorteil, dass sie – mindestens kurzfristig – einen „gezielteren“ Abbau der Unterschiede ermöglichen können.

2.2.2.3.3 Auflagen der Auszahlung und Verwendung

Die **Auflagen der Auszahlung und Verwendung** (im Schema: a,b,c) beschreiben zusätzliche Bedingungen, welche bei gewissen Finanzausgleichstypen an die Bezüger von Ausgleichsmitteln gestellt werden. Als „zusätzlich“ sind die Bedingungen zu bezeichnen, weil natürlich auch die eigentliche „Berechnungsformel“ Bedingungen für den Erhalt von Ausgleichsmitteln definiert (z.B. die Regel, dass nur jene Gemeinden einen Ressourcenausgleich erhalten, deren Steuerkraft unterdurchschnittlich ist). Im Unterschied zu den Bedingungen in der Berechnungsformel haben die zusätzlichen Auflagen nichts (oder nur sehr indirekt etwas) mit dem deklarierten Ausgleichsziel des Instrumentes zu tun.

Bei allen Finanzausgleichsinstrumenten, können drei Kategorien unterschieden werden:

- a) Auflagen (Bedingungen der Auszahlung): „Auflagen“ haben alle Finanzausgleichsinstrumente, welche die Auszahlung der Beiträge an bestimmte zusätzliche Bedingungen knüpfen. Je nach Umfang und Art der Auflagen ist ein kleinerer oder grösserer Kontrollaufwand erforderlich.
- b) Aufgaben-/Projektgebunden: Zahlungen können nur für bestimmte Aufgabenbereiche oder Projekte genutzt werden.⁷
- c) Keine Bedingungen:

Die zusätzlichen Auflagen der Auszahlung können unterschiedlich motiviert sein. Es bestehen grundsätzlich zwei Arten von Auflagen: 1. Jene Auflagen, welche erlassen werden (müssen), um einen Missbrauch der Ausgleichsmittel zu verhindern (Beispiel: die Vorschrift, dass Steuerfussausgleichsbezüger gewisse andere Einnahmequellen ausschöpfen müssen), und 2. jene Auflagen, welche einen gezielteren Einsatz der Ausgleichsmittel bezwecken (Beispiel: Ressourcenausgleich nur an Gemeinden mit hohem

⁷ In der Regel werden die Zahlungen auch nur dann *ausgezahlt*, wenn bestimmte Aufgaben oder Projekte damit finanziert werden.

Steuerfuss). Bei der Typisierung werden nur Auflagen der 1. Art beachtet, da „fakultative“ Restriktionen nicht zu den „typischen“ Eigenschaften gehören.⁸

Die Vorgaben bezüglich der Verwendung der Finanzausgleichsmittel treten in zwei Formen auf. Die Finanzausgleichsmittel können auf eine bestimmte Ausgabenkategorie (Beispiel: Strassenunterhalt) oder auf bestimmte Projekte (Beispiel: Mehrzweckhalle) beschränkt werden.

Auflagen der Auszahlung sind auch bei politischen Diskussionen oft im Mittelpunkt. In vielen Fällen sind sie eine logische Folge der Verwendung von beeinflussbaren Werten, d.h. Auflagen und Kontrollen sind natürlich v.a. dann notwendig, wenn die Gefahr eines Missbrauchs durch die Gemeinden besteht.

2.2.2.3.4 Adressatenkreis

Die Eigenschaft **Adressatenkreis** (α , β) bezeichnet die Grösse des Adressatenkreises, d.h. die Anzahl der vom Ausgleich direkt betroffenen Gemeinden bzw. der direkt betroffenen Bevölkerung. Bei vielen Ausgleichsinstrumenten handelt es sich dabei um den Anteil der Empfängergemeinden; dort, wo es horizontale Finanzierungen gibt, werden selbstverständlich die Gemeinden, die Zahlungen zu leisten haben, mitberücksichtigt.

Es wird grob unterschieden zwischen Ausgleichsinstrumenten, die grundsätzlich für eine Minderheit der Gemeinden/Bevölkerung gedacht sind (dazu gehören typischerweise Ausgleichszahlungen für Härtefälle), und Ausgleichsinstrumenten, die für eine breite Mehrheit von Gemeinden grössere oder kleinere Transfers vorsehen.

Dieses Merkmal erlaubt keine genaue trennscharfe Unterscheidung. Die Zuordnung der Instrumente zu „Grundbausteinen des Finanzausgleiches“ (=grosser Adressatenkreis α) oder „Ausgleichsinstrumenten für Spezialfälle“ (=kleiner Adressatenkreis β), vermag jedoch eine treffende Beschreibung des „Ausgleichskonzeptes“ zu liefern und ist damit ein wertvolles Typisierungsmerkmal.

2.2.2.4 Wahl der Typenbezeichnungen

Die 10 Finanzausgleichstypen haben jeweils eine Typenbezeichnung, oder, einfacher formuliert, einen „Namen“. Dort, wo sich in der Praxis gewisse Bezeichnungen durchgesetzt haben, verwenden wir diese gängigen Begriffe zur Bezeichnung eines Ausgleichstypen. Zu beachten ist aber, dass es sich hierbei um einen neu definierten Begriff handelt, der eine bestimmte Kombination von vier Eigenschaften umfasst. Die inhaltliche Bedeutung des Begriffes ist daher nicht in vollem Umfang identisch mit einigen herkömmlichen Interpretationen.

⁸ Wie bereits erwähnt, werden die Auflagen der Auszahlung und Verwendung auch bei der Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten verwendet, weil sie thematisch dort dazugehören. Dort werden dann aber alle Auflagen – auch die fakultativen – explizit erwähnt.

In jenen Fällen, in welchen sich in der Praxis keine geeigneten Begriffe finden liessen (insbesondere für gewisse Mischsysteme), haben wir eigene Bezeichnungen kreiert. Dabei haben wir versucht, die Typenbezeichnungen so zu wählen, dass die Bezeichnung die speziellen Eigenschaften des jeweiligen Typs hervorhebt.

2.2.2.5 Vorstellung der einzelnen Finanzausgleichstypen

2.2.2.5.1 Bemerkungen zur Einteilung

Nachfolgend werden die zehn Ausgleichstypen vorgestellt. Sie entsprechen in der Praxis häufig vorkommenden Kombinationen der oben beschriebenen 4 Eigenschaften. Die Typen wurden so gewählt, dass alle Ausgleichsinstrumente der 22 Kantone einem der 10 Typen zugeordnet werden können. Es ist unvermeidlich, dass bei einer solchen Einteilung gewisse Typen häufiger und andere seltener sind. Wir kommen jedoch ohne Extremfälle aus, d.h. es war weder notwendig, Ausgleichstypen auf einen speziellen Fall „zuzuschneiden“, noch sind wir auf Finanzausgleichstypen angewiesen, welche als „Sammelbecken“ für unterschiedliche unzureichbare Instrumente benutzt werden müssen.

Bei einer solchen Einteilung gibt es natürlich immer vereinzelte Grenzfälle oder Fälle, die durch die Typisierung schlechter beschrieben werden als andere. In diesem Zusammenhang muss aber betont werden, dass die Typisierung nur eines unter mehreren „Verfahren“ der Beschreibung der Finanzausgleichsinstrumente ist und dass das Kategorisierungsschema als Ganzes genügend Raum bietet, um auf Sonderfälle einzugehen.

Bei der Durchsicht der Finanzausgleichstypen wird der Leser feststellen, dass bei mehreren Finanzausgleichstypen gewisse Eigenschaften immer in gleichen oder ähnlichen Kombinationen auftreten. Dies trifft insbesondere auf die „Verwendeten Werte/Beeinflussbarkeit“ und die Notwendigkeit von „Auflagen“ zu, da die Verwendung von beeinflussbaren Werten bestimmte Auflagen und Regeln und deren Kontrolle notwendig machen. Diese „Redundanz“ könnte man als unnötig bezeichnen, da die 10 Typen „technisch“ gesehen allenfalls auch mit nur drei Eigenschaften beschrieben werden könnten. Allerdings würde dies die Verständlichkeit der Erklärung reduzieren, da die Kategorien „Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit“ und „Auflagen der Auszahlung und Verwendung“ jeweils wichtige, unterschiedliche Eigenschaften beschreiben.

Die 10 Ausgleichstypen werden in mehreren graphischen Darstellungen als Kombination der vier beschriebenen Eigenschaften definiert. Diese Eigenschaften und zusätzlichen Eigenheiten der Instrumente werden parallel dazu im Text beschrieben. Zusätzlich finden sich alle Ausgleichstypen auch im Verzeichnis wichtiger Begriffe im Anhang.

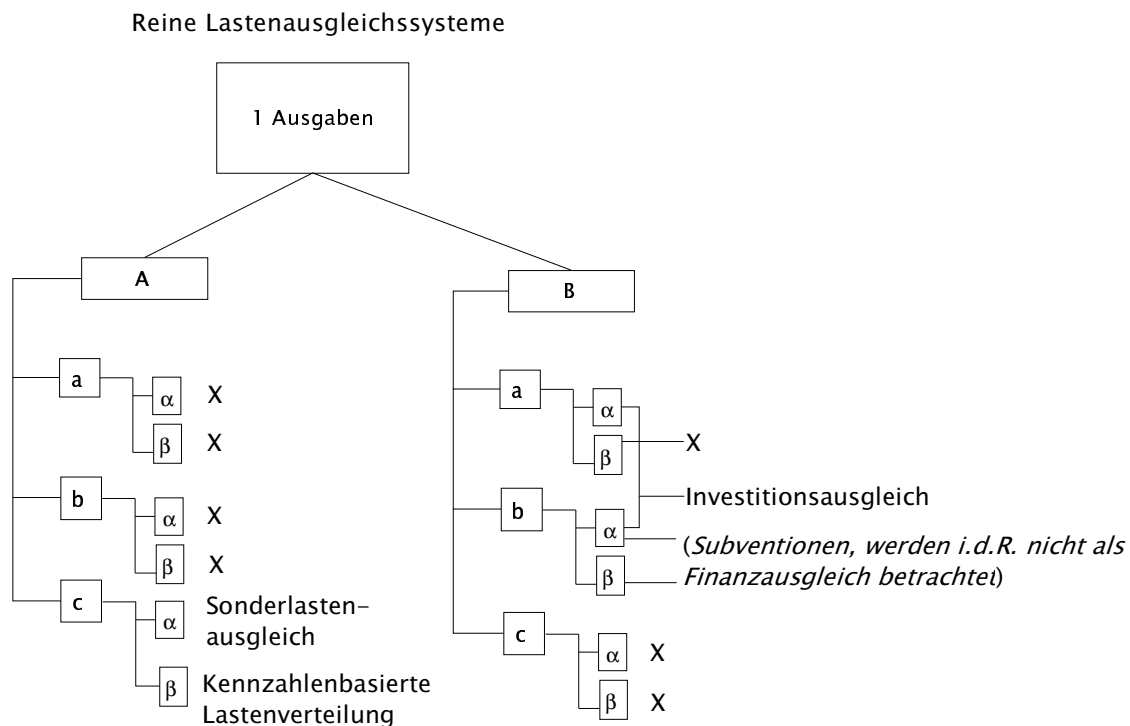
Die Ausgleichstypen sind nach der Eigenschaft „Ausgleichsziel“ sortiert, d.h. zuerst werden jene Ausgleichsmechanismen vorgestellt, welche nur ein Ausgleichsziel haben, anschliessend die Mischsysteme.

2.2.2.5.2 Ausgleichstypen mit einem Ausgleichsziel

Wie bereits erwähnt, unterscheiden wir drei Ausgleichsziele von Finanzausgleichsinstrumenten: Lastenausgleichs-, Steuerfussausgleichs- und Einnahmenausgleichsziele. Während beim Steuerfussausgleich und beim Einnahmenausgleich nur eine häufige Kombination der 4 Eigenschaften gebräuchlich ist, können drei verschiedene Lastenausgleichstypen unterschieden werden (Abbildung 4)⁹. Diese drei Ausgleichsmechanismen zielen alle auf den Ausgleich der Disparitäten der Ausgabenbelastung; sie verwenden aber sehr unterschiedliche Konzepte:

1. Ausgleichsinstrumente, die versuchen, die übermässigen Lasten einer ausgewählten Anzahl von Gemeinden (= *kleiner Adressatenkreis* (α)) in einem oder mehreren zusammenhängenden Aufgabengebieten auszugleichen, werden als **Sonderlastenausgleich** bezeichnet. Da die Beiträge aufgrund von *unbeeinflussbaren Kennzahlen oder als Pauschalen* (A) ausgezahlt werden, sind *keine Auflagen* (c) notwendig. In neueren Finanzausgleichsgesetzen finden sich solche Mechanismen v.a. im Bereich der Soziallasten oder der Lasten der Höhe und Weite.
2. Bei **kennzahlenbasierten Lastenausgleichssystemen** werden allgemeine Subventionen resp. Gemeindebeiträge aufgrund von überwiegend *unbeeinflussbaren* Kennzahlen aufgeteilt. Im Unterschied zu den Sonderlasten sind dabei alle oder zumindest eine *grosse Mehrheit der Gemeinden* (β) involviert, v.a. weil sich der Ausgleich nach den gesamten und nicht nach den übermässigen (eine bestimmte Grenze übersteigenden) Lasten richtet. Ziel des Ausgleichs ist eine gerechtere Verteilung der Lasten aller Gemeinden. Es sind in aller Regel *keine Auflagen* (c) notwendig.
3. Ausgleichsinstrumente, welche die Investitionskosten ausgleichen, werden als **Investitionsausgleich** bezeichnet. Da damit i.d.R. einzelne Projekte (= *projektgebundene Verwendung* b) ganz oder zu bestimmten Teilen finanziert werden (d.h. *effektive Ausgaben* (B) als Massstab für den Ausgleich verwendet werden), sind *Auflagen notwendig* (a). Ein Investitionsausgleich ist in aller Regel für besonders bedürftige Gemeinden oder für besonders wichtige Investitionsprojekte konzipiert, d.h. er richtet sich in aller Regel *an eine kleine Zahl von Gemeinden* (α).

⁹ Subventionen, welche einen Kantonsbeitrag nach einem einheitlichen Prozentsatz für alle Gemeinden vorsehen, werden nicht als Finanzausgleichsinstrumente betrachtet.



Legende

X kommt selten oder nie vor

A Normierte Werte/ kaum beeinflussbar; B Effektive/beeinflussbare Werte

a Auflagen; b Aufgaben/Projektgebunden c Keine Bedingungen

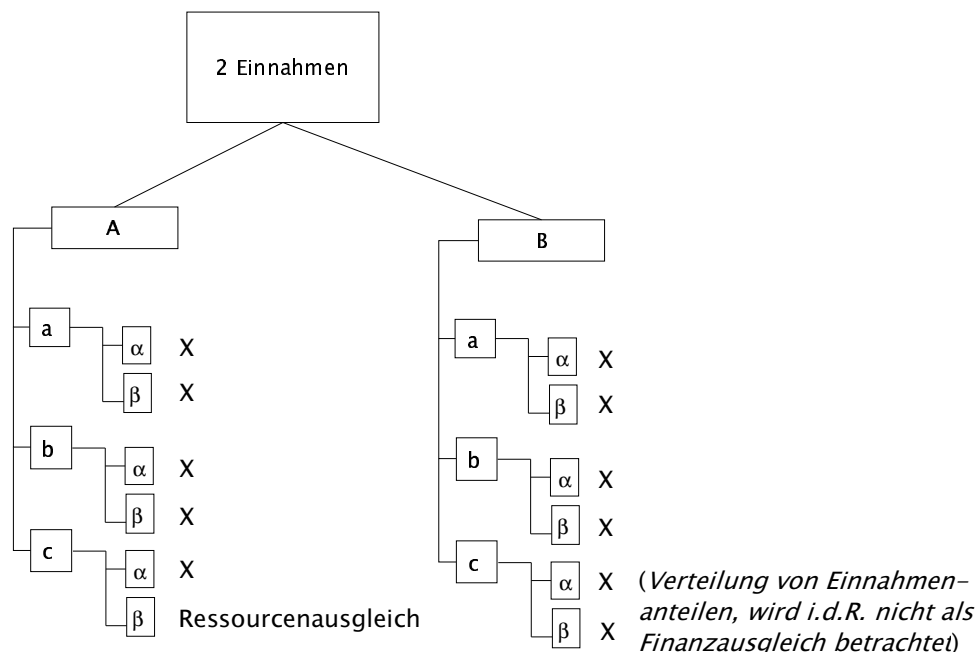
α kleiner Adressatenkreis β grosser Adressatenkreis

Abbildung 4: Lastenausgleichssysteme

Ausgleichssysteme, bei denen allein ein Ausgleich der Einnahmen bezweckt wird, treten lediglich in jener Form auf, die wir als **Ressourcenausgleich** bezeichnen (Abbildung 5). Diese Ausgleichsmechanismen gleichen *Einnahmepotentiale* aus. Die Auszahlung ist oftmals abhängig von den (Steuer-)Einnahmen pro Einwohner bei einem einheitlichen Steuerfuss (oft als Finanzkraft oder Steuerkraft bezeichnet). Das Ressourcenpotential ist eine Kennzahl, die durch die Gemeinde *kaum beeinflusst* (A) werden kann.¹⁰ Deshalb sind *Auflagen und Kontrollen i.d.R. nicht notwendig* (c). Ressourcenausgleichsinstrumente nehmen in den Ausgleichssystemen immer eine zentrale Rolle ein und betreffen praktisch immer einen *grossen Teil der Gemeinden resp. der Bevölkerung* (β).

¹⁰ Präziser formuliert müsste man sagen, dass es sich für die Gemeinden nicht lohnt, Anstrengungen zur Senkung des Ressourcenpotentials zu betreiben, um damit in den Genuss höherer Ausgleichszahlungen zu kommen. Die Steuereinnahmen der natürlichen Personen, die üblicherweise einen Grossteil des Ressourcenpotentials ausmachen, können nicht direkt beeinflusst werden. Eine indirekte Einflussnahme lohnt sich nicht. Falls eine breite Definition der Ressourcenbasis verwendet wird, die etwa Gebühren mit einschliesst, können unter Umständen zusätzliche Vorschriften notwendig sein, um sicherzustellen, dass die Gemeinden nicht auf Kausalabgaben verzichten und den Ausfall mit Ressourcenausgleich kompensieren.

Reine Einnahmenausgleichssysteme



Legende

X kommt selten oder nie vor

A Normierte Werte/ kaum beeinflussbar; B Effektive/beeinflussbare Werte

a Auflagen; b Aufgaben/Projektgebunden c Keine Bedingungen

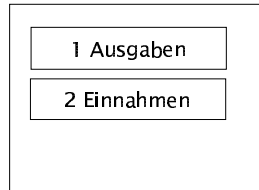
α kleiner Adressatenkreis β grosser Adressatenkreis

Abbildung 5: Einnahmenausgleichssysteme

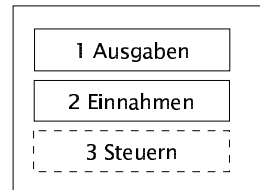
Alle Ausgleichsmechanismen, bei welchen der *Steuerfuss im Zentrum der Berechnung* der Höhe des Finanzausgleiches steht, werden als **Steuerfussausgleich** bezeichnet (Abbildung 6). Meist wird mit einem Steuerfussausgleich die *Reduktion der Höchstbelastung* angestrebt; in einigen Fällen werden auch Massnahmen bei den Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen getroffen (Mindeststeuerfuss, Abschöpfungen), um die innerkantonalen Steuerfussunterschiede zu reduzieren. Eine direkte Berücksichtigung des Steuerfusses ist bezüglich des Zieles „Verminderung der Steuerfussdisparitäten“ (kurzfristig) relativ ausgleichswirksam, d.h. es müssen weniger Mittel zur Erreichung dieses Zieles eingesetzt werden, als dies bei anderen Instrumenten der Fall ist. Allerdings treten sehr problematische Anreizeffekte auf, da *der Steuerfuss von den Gemeinden natürlich beeinflusst werden kann* (B). Deshalb sind *Auflagen und Kontrollen unerlässlich* (a).

Steuerfussausgleichsinstrumente sollten sich nur an eine *Minderheit der Gemeinden richten* (α), da ein direkter Ausgleich des Steuerfusses die Gemeindeautonomie, wegen der notwendigen Auflagen und Kontrollen, stark tangiert.

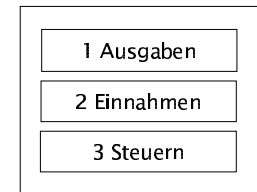
Mischsysteme I



Mischsysteme II



Mischsysteme III

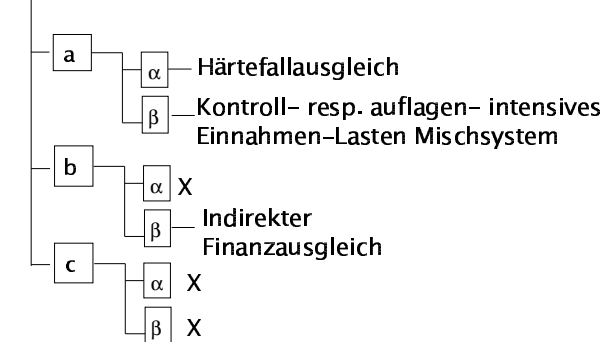
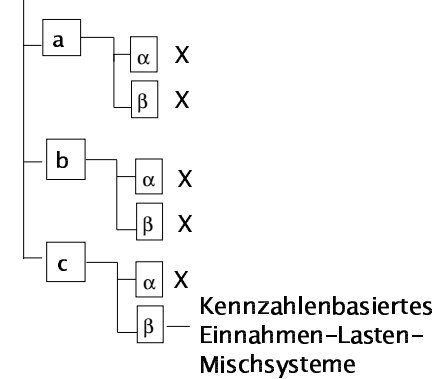
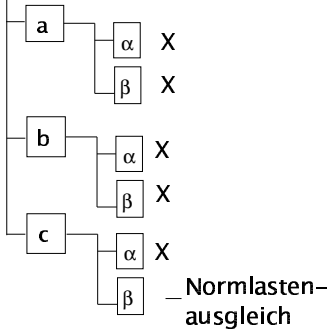


↑
Vielfältige Mischung
verschiedener Ziele mit
unterschiedlicher
Gewichtung
↓

A Normierte Werte/
kaum beeinflussbare
Werte

A Normierte Werte/
kaum beeinflussbare
Werte B Effektive/
Beeinflussbare
Werte

A Normierte Werte/
kaum beeinflussbare
Werte B Effektive/
Beeinflussbare
Werte



← *Ausschliesslich normierte Werte* *Effektive Werte stehen im Zentrum* →

Legende

X kommt selten oder nie vor

A Normierte Werte/ kaum beeinflussbar; B Effektive/beeinflussbare Werte

a Auflagen (Bedingungen der Auszahlung); b Aufgaben/Projektgebunden (Bedingungen der Verwendung); c Keine Bedingungen

α kleiner Adressatenkreis; β grosser Adressatenkreis

Abbildung 7: Mischsysteme (zunehmende Bedeutung der beeinflussbaren Werte von Mischsystem I bis Mischsystem III)

Bei **Normlastenausgleichssystemen** wird die Differenz zwischen *explizit normierten Lasten und Einnahmen* (A) in einem oder mehreren Bereichen ausgeglichen. Bei der Definition von Berechnungsgrössen begegnet man aber – v.a. in Kantonen mit heterogenen Strukturen – oft sachlichen und politischen „Normierungsproblemen“. Deshalb beschränkt sich der Normlastenausgleich in gewissen Fällen auf bestimmte Anwendungen (z.B. den Bereich Schule), in welchen die Berechnungsgrössen relativ unumstritten sind, oder man normiert die entsprechenden Ausgaben- resp. Einnahmenwerte lediglich durch eine grobe Bereinigung der Ist-Werte. Der Normlastenausgleich ist von seiner Idee her ein „umfassender“ Ausgleich, der damit zwangsläufig eine *grosse Zahl von Gemeinden* (β) betrifft. *Auflagen oder Kontrollen sind aufgrund der Normierung nicht notwendig* (c).

Einnahmen-Lasten-Mischsysteme nennen wir jene Systeme, welche den Ausgleichsbetrag – im Unterschied zum Normlastenausgleich – nicht aufgrund einer realistischen Normierung der Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag vornehmen (und die i.d.R. auch gar nicht anstreben), sondern unterschiedliche Quellen von Disparitäten (oder die Disparitäten selber) so „zusammenrechnen“, dass am Schluss eine politisch akzeptierte Masszahl für die auszugleichenden Unterschiede entsteht. Oft wird dazu eine Indexierung vorgenommen. Wir unterscheiden zwei Typen, welche sich bezüglich der verwendeten Berechnungswerte unterscheiden:

- **Kennzahlenbasierte Einnahmen-Lasten-Mischsysteme** (vorwiegend unbeeinflussbare Werte)
- **Kontroll- resp. auflagenintensive Mischsysteme** (vorwiegend effektive, beeinflussbare Berechnungsgrössen)

Kennzahlenbasierte Einnahmen-Lasten-Mischsysteme werden jene Ausgleichsmechanismen genannt, bei welchen aufgrund verschiedener Kennzahlen der Aufgaben- und Einnahmenseite mit meist unterschiedlicher Gewichtung ein Ausgleich berechnet wird. Dabei werden *vorwiegend unbeeinflussbare* (A) Werte für die Berechnung der Ausgleichsbeträge herbeigezogen, während bei Kontroll- resp. auflagenintensiven Mischsystemen die *effektiven, beeinflussbaren Berechnungsgrössen im Vordergrund* (B) stehen. Zur zweiten Kategorie gehören insbesondere Ausgleichsmechanismen, bei welchen die effektiven Gesamtausgaben oder die Höhe des Steuerfusses einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe des Ausgleichsbetrages haben. Dies macht natürlich automatisch Auflagen und Kontrollen (c) notwendig.

Beim **indirekten Finanzausgleich** wird die Höhe einer Subvention (Kanton an Gemeinden) oder eines Finanzierungsbeitrages (Gemeinden an Kanton) zusätzlich an einen Index geknüpft, der die Belastung und/oder die Einnahmenstärke einer Gemeinde abbilden soll. Der Indirekte Finanzausgleich wird nach Massgabe der *effektiven Ausgaben* (B) im jeweiligen Bereich ausgezahlt, d.h. die Auszahlung erfolgt *gebunden an eine bestimmte Verwendung* (b). Oft bestehen indirekte Finanzausgleichsmechanismen parallel in mehreren Bereichen. Der indirekte Finanzausgleich ist ein Ausgleichsinstrument, mit welchem in einem oder mehreren Ausgabegebieten

praktisch alle Gemeinden (β) kleinere oder grössere Beiträge erhalten. Beim indirekten Finanzausgleich muss noch berücksichtigt werden, dass er nicht bloss ein Mischsystem in dem Sinne ist, dass Lastenausgleichsziele mit Einnahmen- und/oder Steuerfussausgleichszielen gemischt werden, sondern er vermischt auch Umverteilungsziele (Abbau von Disparitäten) mit Lenkungszielen.¹¹

Viele Kantone kennen einen Ausgleich, bei welchem zusätzliche Mittel an Gemeinden in besonders schwierigen Situationen verteilt werden. Dies betrifft Gemeinden, welche trotz den übrigen Ausgleichsinstrumenten immer noch sehr hohe Steuerfüsse erheben müssten, oder temporäre Zahlungen, die an Verlierer einer Finanzausgleichsreform oder als Fusionsanreiz gezahlt werden. All diese Ausgleichszahlungen können unter dem Titel **Härtefallausgleich** subsumiert werden.

Schon aufgrund der Bezeichnung ist klar, dass solche Ausgleichsinstrumente für eine *kleine Zahl von Gemeinden* (α) konzipiert sind. In der Regel wird bei der Bemessung des Härtefallausgleiches eine Gesamtbeurteilung vorgenommen. Aufgrund verschiedener Faktoren wird darüber entschieden (=Berücksichtigung mehrerer Ziele), welche Gemeinden unter diese Rubrik fallen. Meist müssen die Gemeinden *verschiedene Auflagen und Bedingungen* (a) erfüllen, um in den Genuss dieser Zahlungen zu kommen.

Die Ausgleichsmechanismen, die dem Härtefallausgleichstyp zuzuordnen sind, sind oft ebenfalls Mischsysteme im doppelten Sinne. Neben einer Umverteilung an Gemeinden, die nach einer zusammenfassenden Beurteilung mehrerer Ausgleichskriterien als ausgleichswürdig zu betrachten sind, strebt man häufig auch eine „Strukturveränderung“ der einen oder anderen Art an (einschneidende Sparmassnahmen, Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, Fusionen).

2.2.2.6 Zusammenfassung

Die Typisierung ist ein zentrales Element der Kategorisierung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente. Bevor wir wieder zum Kategorisierungsschema zurückkehren, nochmals ein Überblick über die wichtigsten Elemente der Typisierung:

- Die Typisierung dient der Zuordnung der Ausgleichsinstrumente zu einem Grundtypus.
- Die Zuordnung erfolgt anhand von vier Eigenschaften, welche die „Funktionsweise“, d.h. die direkte Wirkung des Finanzausgleichsinstrumentes betreffen:
 - Ausgleichsziel
 - Verwendete Werte/Beeinflussbarkeit
 - Auflagen der Auszahlung und Verwendung
 - Adressatenkreis

¹¹ Diese Vermischung führt zumindest bei längerer Anwendung fast immer dazu, dass letztlich weder das Ausgleichsziel noch das Ziel der Förderung wirklich befriedigend erfüllt wird.

- Es werden 10 Finanzausgleichstypen unterschieden, wobei fünf Typen nur ein Ausgleichsziel haben.:
 - Sonderlastenausgleich
 - Kennzahlenbasierte Lastenverteilung
 - Investitionsausgleich
 - Ressourcenausgleich
 - Steuerfussausgleich
- Die restlichen fünf typisieren Instrumente verfolgen gleichzeitig mehrere Ausgleichsziel:
 - Normlastenausgleich
 - Kennzahlenbasiertes Einnahmen-Lasten-Mischsystem
 - Härtefallausgleich
 - Kontroll- resp. auflagenintensives Einnahmen-Lasten Mischsystem
 - Indirekter Finanzausgleich

2.2.3 Beschreibung der Berechnung und der Datengrundlage

Die **Beschreibung der Berechnung und die Aufzählung der zur Berechnung verwendeten Daten** dient zwei Zwecken. Zum einen wird der Zugang zur Übersicht vereinfacht und ihre Verständlichkeit verbessert, wenn die Ausgleichsinstrumente jeweils *auch* „in Worten“ beschrieben werden. Zusätzlich bietet sich damit die Möglichkeit, in Ergänzung zu der eher schematischen Beschreibung anhand der Eigenschaften auf Besonderheiten hinzuweisen.

Kanton		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	Finanzausgleichstyp Berechnung und Datengrundlage Finanzierung - Herkunft der Mittel: - Höhe des Gesamtbetrags: Auszahlung: - Rechtsanspruch: - Verwendung: - Auflagen: Bemerkungen:	
Gesamtsystem	Ziel des Finanzausgleiches: Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Bemerkungen/Bewertung: Reform:	

Abbildung 8: Kategorisierungsschema (III)

2.2.4 Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten

Die **Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten** behandelt fünf Eigenschaften. Weil diese Eigenschaften bei jedem Ausgleichsinstrument auftreten und weil sie einige interessante und für das Verständnis des Ausgleichsmechanismus wichtige Informationen liefern, ist eine Kategorisierung sinnvoll.

Die Finanzierung und Auszahlung sind zwingende Elemente eines jeden Transfermechanismus. Ein Finanzausgleichsinstrument muss irgendwie finanziert werden, und es muss Regeln haben, die die Ausschüttung der Ausgleichsbeiträge definieren. Die diesbezüglichen Regeln werden teilweise bereits durch den Finanzausgleichstypus beschrieben. Dort liegt allerdings das Hauptgewicht auf der unmittelbaren Ausgleichsmechanik. Die Kategorisierung der Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten verwendet aber 5 Eigenschaften, die nicht primär für die konkrete Berechnung eines bestimmten Ausgleiches von Interesse sind, sondern v.a. für die langfristige Funktionsfä-

higkeit des Finanzausgleichs und für seine Flexibilität, auf unerwartete Änderungen der Verhältnisse und der Rahmenbedingungen zieladäquat zu reagieren. Einige dieser Eigenschaften werden üblicherweise kaum beachtet, obwohl sie für die Beantwortung der Frage, ob der Finanzausgleich nicht nur im Jahr nach der Einführung, sondern auch noch in fünf oder zehn Jahren so funktioniert, wie es gewünscht wird, essentiell sind.

Nachfolgend werden die 5 Eigenschaften beschrieben. Es wird erläutert, welche Ausprägungen die entsprechenden Eigenschaften annehmen können und welchen Beitrag sie zur Beschreibung des Finanzausgleichsinstrumentes leisten.

Kanton		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	Finanzausgleichstyp Berechnung und Datengrundlage Finanzierung (vgl. 2.2.4.1) - Herkunft der Mittel: - Höhe des Gesamtbetrags: Auszahlung (vgl. 2.2.4.2) - Rechtsanspruch: - Verwendung: - Auflagen: Bemerkungen: (vgl. 2.2.5)	
Gesamtsystem	Ziel des Finanzausgleiches: Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Bemerkungen/Bewertung: Reform:	

Abbildung 9: Kategorisierungsschema (IV)

2.2.4.1 Modalitäten der Finanzierung

Die **Herkunft der Mittel** ist ein übliches Merkmal zur Unterscheidung von Finanzausgleichsmechanismen. Die Frage „wer zahlt den Ausgleich“ ist, genauso wie die Frage „wer erhält Ausgleichszahlungen“, relevant für die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs.

Es wird angegeben, ob der Kanton (vertikal), ein Teil der Gemeinden oder alle Gemeinden zusammen (horizontal) oder der Kanton zusammen mit den Gemeinden (gemischt) den Ausgleich finanziert.

Eine Bewertung der entsprechenden Regelungen ist ohne eine Analyse der Einnahmen- und Aufgabenteilung nicht sinnvoll. Trotzdem lassen sich aus diesem Merkmal gewisse Informationen über die „Finanzflüsse“ herauslesen.

Der Mechanismus, der die **Höhe des Gesamtbetrages** definiert, ist eine wichtige Eigenschaft eines Finanzausgleichsinstrumentes. Er bestimmt die Dynamik des Ausgleiches wesentlich mit.

Man kann grundsätzlich zwei Prinzipien der Bestimmung des Gesamtbetrages unterscheiden¹²:

1. Modelle, bei welchen sich die Ausgleichsmittel nach dem „Ausgleichsbedarf“ der Empfänger richten (der Bedarf bestimmt die Ausgleichshöhe) und
2. Modelle, bei welchen die Höhe der für den Finanzausgleich reservierten Mittel massgebend für den Gesamtbetrag ist, der verteilt werden kann (verfügbarer Betrag bestimmt Ausgleichshöhe).

Mechanismen, die sich nach dem Empfänger richten, können z.B. eine Mindestausstattung der Ressourcen oder einen Höchststeuerfuss garantieren, was von Jahr zu Jahr eine Anpassung des Gesamtbetrages erfordert. Demgegenüber verteilen „einzahlerorientierte“ Systeme z.B. jährlich einen bestimmten Prozentsatz einer Steuer, was bedeutet, dass die Ausgleichsleistung schwanken kann.

Bei Ausgleichsinstrumenten, wo der Gesamtbetrag von der finanziellen Situation der finanzierenden Gebietskörperschaft(en) (Kanton resp. (ein Teil der) Gemeinden) abhängt, liegt das Risiko (z.B. von Konjunkturschwankungen) bei den Empfängern. Auf der anderen Seite besteht bei einer reinen Ausrichtung der Zahlungen am Ausgleichsbedürfnis des Empfängers die Gefahr, dass die Belastung derjenigen, die den Ausgleich finanzieren, ständig ansteigt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Empfänger die Höhe der Ausgleichsleistung selbst massgebend beeinflussen können.

2.2.4.2 Modalitäten der Auszahlung

In einigen Ausgleichssystemen besteht – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – ein **Rechtsanspruch** auf Zahlungen in einer bestimmten Höhe. Bei anderen Instrumenten werden die Beiträge lediglich nach Ermessen der Exekutive gewährt. Deren Entscheidung ist oft nur schlecht prognostizierbar. Bei Finanzausgleichsinstrumenten, die keinen Rechtsanspruch kennen, signalisiert der Gesetzgeber, dass dieser Ausgleich nicht zur dauernden Kernaufgabe des Staates gehört, sondern allenfalls für besondere Ausnahmesituationen konzipiert ist.

Die Existenz eines Rechtsanspruchs kann auch für die Bonität der Gemeinden von einiger Bedeutung sein, da ein garantierter Ausgleichsbetrag in Notsituationen dem Kreditgeber eine gute Sicherheit bieten kann.

¹² Daneben existieren natürlich auch verschiedene Mischsysteme.

Bei der Einteilung der Instrumente werden drei Kategorien verwendet:

- „Rechtsanspruch“ für jene Fälle, wo sich aus der gesetzlichen Grundlage ein Anspruch auf einen Finanzausgleichsbetrag ableiten lässt. Alle wesentlichen Berechnungsparameter und allfällige Nebenbedingungen müssen hinreichend genau spezifiziert sein.
- „Bedingter Rechtsanspruch“ für jene Fälle, wo grundsätzlich ein Rechtsanspruch besteht, wo die entscheidende Behörde jedoch einen wesentlichen Entscheidungsspielraum v.a. bezüglich der Höhe des Ausgleichsbetrages (allenfalls auch bezüglich des Zeitpunktes) hat.
- „Kein Rechtsanspruch“ für jene Fälle, wo die verfügende Behörde aufgrund der rechtlichen Situation keine Verpflichtung hat, Beiträge zu gewähren.

Finanzausgleichszahlungen werden entweder zur freien **Verwendung** oder gebunden an eigene laufende Ausgaben oder Investitionen in einem bestimmten Bereich ausbezahlt. „Gebunden“ bedeutet, dass der Finanzausgleich in Abhängigkeit der in einem bestimmten Aufgabenbereich effektiv ausgegebenen (=verwendeten) Mittel ausgerichtet wird oder dass der gesprochene Betrag nur für einen konkret fixierten Zweck verwendet werden darf. Aus ökonomischer Sicht ist es – bei Zahlungen, die Ausgleichszwecken dienen sollen – nicht sinnvoll, dem Empfänger eine genaue Verwendung eines Geldbetrages vorzuschreiben. Eine langjährige Anwendung solcher Ausgleichsmechanismen kann zu grossen Problemen führen. So werden natürlich in solchermaßen „geförderten“ Aufgabenbereichen zu hohe Investitionen vorgenommen, weil die Gemeinde nur einen gewissen Anteil der Kosten selber bezahlen muss. Die Folgekosten dieser Politik treten besonders dann zu Tage, wenn man nach einigen Jahren versucht, das Ausgleichssystem wieder zu ändern.

Die Auszahlung des Finanzausgleichs wird bei einigen Instrumenten – zusätzlich zu den eigentlichen Bestimmungsfaktoren in der Berechnungsformel – vom Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen abhängig gemacht. Diese zusätzlichen Restriktionen werden als **Auflagen** bezeichnet. Auflagen werden aus zwei Gründen verwendet. Einerseits um einen Missbrauch bei jenen Finanzausgleichsinstrumenten zu verhindern, welche durch die Empfängergemeinden beeinflusst werden können, andererseits um zu verhindern, dass Gemeinden in den Genuss von Finanzausgleichsmitteln kommen, welche ihnen zwar nach der Berechnungsformel zustehen, welche sie aber nach einer politischen Gesamtbeurteilung nicht benötigen. Oft wird etwa ein Ausgleichsbetrag nur dann ausbezahlt, wenn der Steuerfuss des Empfängers eine bestimmte Grenze nicht unterschreitet. Diese Auflagen können ebenfalls dazu führen, dass die Gemeinden ihr Verhalten diesen Bedingungen anpassen (das heisst z.B. der Steuerfuss wird künstlich hochgehalten und mögliche Sparmassnahmen werden nicht durchgeführt), um die Finanzausgleichsmittel nicht zu verlieren.

2.2.5 Bemerkungen

Zusätzliche Bemerkungen werden nur dort gemacht, wo es aus unserer Sicht Zusatzinformationen braucht oder wo eine erste Beurteilung oder Interpretation der Eigenschaften sinnvoll ist.

Bemerkungen werden also v.a. dort zu finden sein, wo sich bei einem Finanzausgleichsinstrument gewisse „Auffälligkeiten“ zeigen. Erwähnenswerte Besonderheiten sind z.B. von den gesetzlichen Regeln abweichende Auszahlungspraxen oder Ausnahmeregelungen für einzelne Gemeinden.

2.3 Beschreibung des Gesamtsystems

Im Zentrum der Kategorisierung stehen die einzelnen Finanzausgleichsinstrumente, die nebeneinander und meist unabhängig voneinander „funktionieren“. Trotzdem ist es notwendig und sinnvoll, bei jedem Kanton das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente aufeinander grob zu beurteilen.

Die Beschreibung des Gesamtsystems enthält zusätzliche Informationen sowie eine erste Gesamtbeurteilung des Finanzausgleichs¹³.

Zusätzliche Informationen liefert die Kategorie **Ziele des Finanzausgleichs**. In dieser Rubrik wird, falls in den massgebenden Rechtsgrundlagen erwähnt, das offizielle Ziel des gesamten Finanzausgleichsinstrumentariums aufgelistet. Zwar entspricht das offizielle Ziel nicht immer der beobachtbaren Wirkung. Gerade ein solcher Widerspruch dient aber auch der besseren Beschreibung des Finanzausgleichs und seiner allfälligen Mängel.

Ebenfalls der zusätzlichen Information dient der Hinweis auf allfällige laufende oder geplante **Reformen** im Bereich des Finanzausgleichs.

Die Kategorie **Dynamik/Voraussagbarkeit** dient der Beurteilung der dynamischen Eigenschaften des gesamten Finanzausgleichssystems. Natürlich werden diese direkt durch die dynamischen Eigenschaften der einzelnen Instrumente bestimmt. Allerdings erlaubt eine zusammenfassende Beurteilung auch eine gewisse Gewichtung nach der Bedeutung der einzelnen Instrumente. Ausserdem spielt etwa die Anzahl der verwendeten Instrumente und ihre „Kompatibilität“ eine Rolle. Die langfristige Entwicklung der Ausgleichswirkung in einem Kanton mit vielen, sehr unterschiedlichen, nicht aufeinander abgestimmten Finanzausgleichsinstrumenten ist kaum zu prognostizieren.

Mit der Kategorie **Bemerkungen/Bewertung** wird, soweit dies möglich ist, eine „Gesamtbewertung“ des Finanzausgleichssystems vorgenommen. Zusätzlich wird – je nach Bedarf – auf besondere Schwächen und Stärken und erwähnenswerte Besonderheiten eingegangen.

¹³ Eine eigentliche Gesamtbeurteilung ist allerdings erst mit dem Schlussbericht möglich.

2.4 Zusammenfassung des Kategorisierungsschemas

Mit Hilfe des Schemas fassen wir die zentralen Elemente der Kategorisierung nochmals zusammen.

Kanton			Kurzbeschreibung des Kategorisierungszieles
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung	Quellennachweis
Kategorisierung und Beschreibung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	Finanzausgleichstyp		<i>Rascher Überblick über die zentralen Wirkungen, Sortieren der Ausgleichsinstrumente anhand von 5 Eigenschaften (Zusammenfassung der Typisierung s. 2.2.2.6)</i>
	Berechnung und Datengrundlage		<i>Ergänzung der Typisierung, alternative Beschreibung „in Worten“ zur Verbesserung der Verständlichkeit, Erwähnung wichtiger Besonderheiten bei der Berechnung oder bei den verwendeten Daten</i>
	Finanzierung - Herkunft der Mittel: - Höhe des Gesamtbetrags: Auszahlung: - Rechtsanspruch: - Verwendung: - Auflagen:		<i>Thematisch zusammengefasste Kategorisierung der zentralen Eigenschaften der Finanzierung und Auszahlung.</i> <i>Ergänzung der Typisierung und der Beschreibung der Berechnung durch Eigenschaften, welche v.a. für die mittel- und langfristige Entwicklung des Finanzausgleiches zentral sind</i>
	Bemerkungen:		<i>Hinweise auf auffällige Besonderheiten</i>
Gesamtsystem	Ziel des Finanzausgleiches: Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Bemerkungen/Bewertung: Reform:		<i>Zusätzliche Informationen zum gesamten Finanzausgleich, Bemerkungen zum „Zusammenspiel“ der einzelnen Instrumente, erste Beurteilung des gesamten Finanzausgleichssystems, Bemerkungen zur Dynamik</i>

Abbildung 10: Kategorisierungsschema (V)

III Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung auf Bundesebene

1 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) ist ein politisches Grossprojekt. Es wurde vom Bund zusammen mit den Kantonen in Angriff genommen, um den Föderalismus zu modernisieren und zu stärken. Die Reform bezweckt einerseits einen verbesserten Ausgleich und andererseits eine effizientere staatliche Leistungserbringung.

Die NFA besteht aus vier Teilprojekten:

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
- Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Finanzausgleich im engeren Sinn

Drei der vier Teilprojekte betreffen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen respektive der Kantone untereinander.¹⁴ Die gleichzeitige Reform der Aufgabenteilung und des Finanzausgleiches ist zweckmässig, da der aktuelle Finanzausgleich weitestgehend auf finanzkraftabhängigen Zahlungen an einzelne Aufgaben der Kantone basiert. Der Finanzausgleich ist damit quasi ein integraler Bestandteil der aktuellen Aufgabenteilung. Bei einer Änderung des Finanzausgleiches ist daher auch eine Überprüfung der Aufgabenteilung opportun.

Der NFA wird in zwei Etappen reformiert. Die parlamentarischen Beratungen zum ersten Paket (Verfassungsnormen und Finanzausgleichsgesetz) sollten Ende Jahr abgeschlossen sein, so dass voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2004 über die verschiedenen Verfassungsänderungen abgestimmt werden kann. In der zweiten Projektphase müssen verschiedene Gesetzesbestimmungen der geänderten Verfassung angepasst werden. Die NFA sollte nach derzeitigem Planungsstand im Jahre 2007 integral in Kraft gesetzt werden.

2 Die Eigenschaften des Finanzausgleichs i.e.S. bei der NFA

Im vorliegenden Zwischenbericht steht die Analyse des Finanzausgleichs im Zentrum. Diese Analyse wird im Schlussbericht ergänzt durch zusätzliche Analysen der Aufgabenteilung und der Gemeindestrukturen. Im Zusammenhang mit der Beschreibung der Finanzausgleichssysteme diskutieren wir aus zwei Gründen zuerst den Finanzausgleich i.e.S. bei der NFA:

¹⁴ Die „Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ hat – wie ihr Name schon besagt – auch eine gewisse „Finanzausgleichsdimension“. Allerdings steht hier nach unserer Ansicht die Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit im Vordergrund. Die vorgesehenen Lastenausgleichszahlungen werden nicht primär aufgrund eines Ausgleichszieles gezahlt, sondern als Abgeltung einer Leistung, welche gewisse Kantone für einen Verbund von Kantonen übernehmen.

- Die Mechanismen des Bundesfinanzausgleichs können eine nützliche Ausgangsbasis für Überlegungen zu einer allfälligen Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs darstellen. Daher ist es sinnvoll, den Bundesfinanzausgleich nach dem selben Schema zu kategorisieren wie die innerkantonalen Ausgleichsmechanismen.
- Der Finanzausgleich i.e.S. bei der NFA ist wohl zur Zeit das bekannteste Finanzausgleichssystem in der Schweiz. Auch deshalb erscheint es uns sinnvoll zu sein, das im letzten Kapitel vorgestellte Klassifizierungssystem zuerst auf das „bekannte“ Bundesfinanzausgleichsmodell anzuwenden.

NFA (Finanzausgleich i.e.S.)		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz in Kraft seit	Letzte Änderung
Bundesgesetz über den Finanzausgleich	(geplant: 1.1.2007)	
Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: horizontaler Ressourcenausgleich (Abschöpfung bei den ressourcenstarken Kantonen) sowie vertikaler Ressourcenausgleich (Mindestausstattung der Ressourcenschwachen); Ressourcenindex: Einkommen und Vermögen nat. Personen, steuerbarer Gewinn jur. Personen)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: gemischt, ressourcenstarke Kantone (mind. 40%, max. 50%) und Bund - Höhe des Gesamtbetrags: Grundbetrag für 4 Jahre, allfällige Neudefinition der Ausgleichsgrenzen und der Abschöpfungssätze, abhängig vom sog. Wirkungsbericht, → Mischung zwischen Einzahler- und Ausgleichszielorientierung <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz und Bundesbeschluss - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Zentraler Mechanismus des neuen Finanzausgleichs</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Geographisch-topographischer und soziodemographischer Lastenausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Geographisch-topographischer und 2. soziodemographischer Lastenausgleich; Ausgleich übermässiger Belastung (=überdurchschnittliche Indexwerte), Indikatoren zu 1: Flächen- und Bevölkerungsanteil in Höhenlagen, Siedlungsstruktur (Bevölkerungsdichte und Siedlungen <200 Einwohner); Indikatoren zu 2: Verschiedene Indikatoren aus den Bereichen Armut, Altersgruppen, Ausländer, Arbeitslosigkeit + Einstufung als wichtige Agglomeration</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal, Bund - Höhe des Gesamtbetrags: Grundbetrag festgelegt für 4 Jahre, allfällige Neudefinition der Ausgleichsgrenzen und Abschöpfungssätze abhängig vom Wirkungsbericht, → Mischung zwischen Einzahler- und Ausgleichszielorientierung <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz und Bundesbeschluss - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Ein Teil der Kennzahlen ist lediglich provisorisch</p>
<p>Ausgleichsinstrument Härteausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Übergangslösung, allmählich abnehmender Ausgleich an ressourcenschwache Reformverlierer</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt, 2/3 Bund, 1/3 Kantone - Höhe des Gesamtbetrags: Der zum Einführungszeitpunkt bestehende Ausgleichsbedarf wird ausgeglichen → Ausgleichszielorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz und Bundesbeschluss - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine (abgesehen davon, dass nur ressourcenschwache Reformverlierer einen Ausgleich erhalten) <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Breiter Katalog an Zielen (Stärkung der kantonalen Finanzautonomie, Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung, Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone, Ausgleich übermässiger Sonderlasten, Sicherung einer minimalen Ressourcenausstattung)</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: In wesentlichen Bereichen gute Dynamik. Der regelmässige Wirkungsbericht sorgt zudem für eine Früherkennung von allfälligen Problemen.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Das NFA-Modell wird von vielen als Referenzmodell betrachtet. Allerdings müssen bei einer Übertragung dieser Ausgleichsprinzipien die Unterschiede des Verhältnisses Bund Kantone im Vergleich zum Verhältnis Kantone Gemeinden beachtet werden.</p> <p>Reform:</p>

IV Übersicht über die kantonalen Finanzausgleichssysteme

Aargau		
<p>Gesetzliche Grundlagen Finanzausgleichsgesetz (Dekret über den Finanzausgleich) (Indirekter Finanzausgleich: z.B. Gesetz über die Leistungen des Staates für das Volksschulwesen, Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung)</p>	<p>Gesetz von 1983</p>	<p>Letzte Änderung 2003 (Ind. FA z.T. 2002 geändert)</p>
<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsbeiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kennzahlenbasiertes Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Ausgleichszahlungen erhalten jene Gemeinden, deren Finanzbedarf (Grundbedarf + effektiver Bedarf gewisser Aufgabenbereiche + nach Kennzahlen aufgeschlüsselter Rest) kleiner ist als die Ertragskraft (Sollsteuerertrag der Gemeinde beim ausgleichsberechtigten Steuerfuss). Ausgleichsbetrag = Finanzbedarf – Ertragskraft.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Kanton + Gemeinden mit sowohl tiefem Steuerfuss als auch hoher Steuerkraft speisen den Ausgleichsfonds) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichsfonds; grundsätzlich Ausgleichsbedarf-/empfängerorientiert, Ausgleichsbeiträge können aber unter gewissen Bedingungen für alle Gemeinden anteilmässig gekürzt werden (in der Vergangenheit v.a. abhängig vom Fondsbestand). <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch (keine absolute Garantie eines Beitrages in bestimmter Höhe) - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Der Steuerfuss muss den Durchschnittssteuerfuss um mindestens 10% übersteigen. <p>Bemerkungen:</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Zusätzliche Beiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zusätzliche Beiträge oder zinslose Darlehen aus dem Ausgleichsfonds an Gemeinden, welche wegen notwendigen und dringenden Projekten eine Verschuldung aufweisen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: gemischt (Kanton + Gemeinden mit sowohl tiefem Steuerfuss als auch hoher Steuerkraft speisen den Ausgleichsfonds) - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von der Praxis des Regierungsrates <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Projektgebunden - Auflagen: Der Regierungsrat kann Bedingungen und Auflagen erlassen. <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Typischer indirekter Finanzausgleich, bestehend aus finanzkraftabhängigen Subventionen/Beiträgen</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich empfängerorientiert, allerdings sind aus Spargründen z.T. Kürzungen vorgenommen worden. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch aufgrund der jeweiligen Spezialgesetzgebung - Verwendung: gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Der Indirekte Finanzausgleich soll im Rahmen der aktuellen umfassenden Reform der Aufgabenteilung weiter abgebaut werden.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung und der Leistungsfähigkeit sowie eine zeitgemässe Entwicklung der Gemeinden</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Die abnehmende Bedeutung des indirekten Finanzausgleichs führt zu einer besseren Voraussagbarkeit der Wirkung des gesamten Finanzausgleichs.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Die Ausgestaltung als Fonds bewirkt zwar eine gewisse Flexibilität, d.h. man muss nicht jedes Jahr genau jenen Betrag ausgeben, den man eingenommen hat. Die Flexibilität ist allerdings sehr begrenzt, und von Zeit zu Zeit müssen gewisse „Nachbesserungen“ (z.B. Erhöhung der Beitragssätze oder Kürzung der Ausgleichsbeiträge) vorgenommen werden, damit der Fondsbestand in einem gewünschten Rahmen bleibt.</p> <p>Reform: Kleinere Teilrevision Finanzausgleichsgesetz (2003), zur Zeit grosse mehrphasige Aufgabenteilungsreform, welche in ihrer letzten Phase auch eine Reform des Finanzausgleichssystems bringen soll</p>

Appenzell Ausserrhoden		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden	2002	-
Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung (85-95% vom Durchschnitt, abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde, ausgezahlt in Höhe des Durchschnittssteuerfusses der Empfänger) und 2. Disparitätenabbau (Abschöpfung bei den Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft, progressiv). Datengrundlage: Alle wichtigen Steuern.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Kantone sowie Disparitätenabbau) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; es wird aber eine (dynamische) Höchstbelastung der Gemeinden und des Kantons definiert. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Die höhere Mindestausstattung für kleinere Gemeinden wirkt strukturerhaltend.</p>	
Ausgleichsinstrument Schulkostenausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, deren Anzahl Schüler überdurchschnittlich ist, erhalten eine Pauschale pro zusätzlichem Schüler (progressiv, zusätzlich steuerkraftabhängig).</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; es wird aber eine Höchstbelastung des Kantons definiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>	
Gesamtsystem	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Grundsätzlich richtig funktionierende Eigendynamik; keine automatische Inflationsanpassung, dafür aber ein regelmässiger Wirkungsbericht; automatische Anpassung beim theoretisch maximalen Gesamtbetrag.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem mit einigen "Kompromissen" zur Verbesserung der Ausgleichswirkung</p> <p>Reform: Abgeschlossen (Inklusive Reform der Finanzaufsicht)</p>	

Basel-Landschaft		
Gesetzliche Grundlagen Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsverordnung)	Gesetz von 2003	Letzte Änderung
Ausgleichsinstrument Ungebundene Beiträge	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gleiche Mindestausstattung für alle Finanzausgleichsempfänger. Datengrundlage: Steuerkraft, berechnet unter Einbezug aller relevanten Steuerarten und korrigiert mittels eines Hochbetagten- und Sozialindexes.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert (jeweils 6.5-7% der Staatssteuererträge) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch (Kürzungen oder gar Streichungen möglich) - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Kann gekürzt oder ganz gestrichen werden, „wenn die Gemeinde ihre Aufgaben offensichtlich auch mit einem geringeren oder ohne Beitrag erfüllen kann“ <p>Bemerkungen: Der Finanzierungsmechanismus bewirkt, dass in Rezessionszeiten weniger Finanzausgleichsmittel zur Verfügung stehen. Die zusätzliche Gewichtung bringt einen besseren Ausgleich, sie ist aber gleichzeitig eine nicht ganz unproblematische Vermischung von Einnahmen- und Lastenausgleichsmechanismen.</p>	
Ausgleichsinstrument Zweckgebundene Beiträge	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Indirekter Finanzausgleich an die Personalkosten der Lehrpersonen, ausgerichtet nur an Bezüger von ungebundenen Beiträgen und berechnet nach der Steuerkraft, zusätzlich gewichtet mit einem Kinderindex (mit spezieller Berücksichtigung der ausländischen Kinder)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton – Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Ein indirekter Finanzausgleich für die Personalkosten der Lehrpersonen ist vergleichsweise unproblematisch, da der Schulbereich sehr stark durch kantonale Bestimmungen reguliert ist.</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Beiträge der Gemeinden</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kennzahlenbasierter Lastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Beiträge der Gemeinden an den Kanton (v.a. im Bereich der Sozialversicherungen), abhängig von der Finanzausstattung (=Steuerkraft + (ungebundener) Finanzausgleich).</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Gemeinden – Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichsorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Beteiligungspflicht gemäss Gesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsfonds</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Regierungsrat kann in Ausnahmefällen ausserordentliche Beiträge sprechen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert (max. 0.5 % des Ertrages der Staatssteuer) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch (Entscheid des Regierungsrates) - Verwendung: Keine bestimmte Verwendung vorgeschrieben - Auflagen: Angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten, Vorschriften betreffend die Rechnungsführung <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Kein expliziter Zweckartikel</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Wirkung des Finanzausgleichs wird regelmässig überprüft. Indirekter Finanzausgleich und einnahmenorientierter Gesamtbetrag der ungebundenen Beiträge führen zu einer begrenzten langfristigen Voraussagbarkeit der Ausgleichswirkung.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Mischung aus traditionellem Finanzausgleich und einigen neuen Elementen</p> <p>Reform: Finanzausgleichsreform wurde zusammen mit gewissen Anpassungen der Aufgabenteilung durchgeführt.</p>

Basel-Stadt		
Gesetzliche Grundlagen Gesetz über die direkten Steuern	Gesetz von	Letzte Änderung 2002
Ausgleichsinstrument Steuerfussausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Steuerfussausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Wenn die Einkommensteuerbelastung in einer Landgemeinde geringer ist als 95% der mittleren Steuerbelastung gemäss kantonalem Tarif, muss die Landgemeinde pro Prozentpunkt Abweichung 35 CHF pro Person an den Kanton zahlen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Verikal (Landgemeinden an Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von der Steuerfussentscheidung der Landgemeinden <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtliche Pflicht zur Abschöpfung - Verwendung: Ungebunden/frei (beim Kanton) - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>	
Gesamtsystem	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Verringerung der Steuerfussunterschiede</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Kein Anpassungsmechanismus des Ausgleichsbetrages (d.h. der 35 CHF) definiert</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Befristete Massnahmen: 1. Erhöhung des kantonalen Anteils an der Einkommensteuer von 50 auf 60 Prozent für die Steuerpflichtigen der Landgemeinden während 5 Jahren 2. Kompensationszahlungen des Kantons an die beiden Landgemeinden in den Jahren 2003-2006 (mit abnehmender Höhe).</p> <p>Reform: Diskussionen im Rahmen der Verfassungsrevision</p>	

Bern		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich)	2001	
Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich	Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente 1. Disparitätenabbau: Finanzstarke Gemeinden (HEI>100) zahlen 20-30% der Differenz zu 100. Den finanzschwache Gemeinden (HEI<100) wird ihre Differenz zu 100 im selben Ausmass ausgeglichen werden. 2. Mindestausstattung: Der Kanton garantiert als Mindestausstattung einen HEI von 75-90. Datengrundlage: Harmonisierter Steuerertragsindex (HEI): Alle relevanten Steuern, Korrektur um die "massgebende Zentrumslasten" Finanzierung - Herkunft der Mittel: gemischt (Mindestausstattung: Kanton; Disparitätenabbau: Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; zur Festsetzung der entsprechenden Variablen lässt das Gesetz jedoch einen Spielraum. Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz resp. Verordnung - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine Mindestausstattung für Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Steuerfuss Bemerkungen: Die Restriktion eines „Minimalsteuerfusses“ kann für einen Teil der Gemeinden einen Anreiz bieten, den Steuerfuss künstlich hochzuhalten.	
Ausgleichsinstrument Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten	Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Pauschale Vergütung der Zentrumslasten an eine ausgewählte Zahl von Gemeinden Finanzierung - Herkunft der Mittel: Gemischt (¾ Kanton, ¼ Agglomerationsgemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Politische Definition des Gesamtbetrages Auszahlung - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch (der Regierungsrat beschliesst über die Höhe des Ausgleiches) - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Jährlicher Bericht der Empfänger Bemerkungen:	

<p>Ausgleichsinstrument Lastenausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kennzahlenbasierter Lastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinsame Finanzierung der Gemeindeanteile in den Bereichen Lehrergehälter, Fürsorge, Sozialversicherungen und öffentlicher Verkehr und Lastenaufteilung anhand von Kennzahlen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Gesamtausgaben aller Gemeinden <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtliche Pflicht zur Beteiligung gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Zuschuss an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, deren Steuerfuss eine bestimmte Höhe (z.Zt. 110) übersteigt, erhalten zusätzliche Pauschalen gemäss Kennzahlen, jedoch maximal soviel, dass sie nicht unter den ausgleichsrelevanten Steuerfuss fallen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Jährliche Definition durch den Regierungsrat <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Gesamtsteueranlage > 110 <p>Bemerkungen: Dieser Härtefall stellt eine Ausnahme dar, da hier ebenfalls ungebundene Zahlungen ausgerichtet werden.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Verringerung der Steuerfussunterschiede</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: In den Hauptinstrumenten richtige Dynamik; grosser Einfluss politischer Variablen. Eine Erfolgskontrolle wird nach spätestens vier Jahren vorgenommen.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem mit einigen Konzessionen zur Verbesserung der Ausgleichswirkung. Sehr konsequente Beschränkung auf ungebundene Ausgleichsmittel.</p> <p>Reform: Abgeschlossen (inkl. Aufgabenreform)</p>

Genève		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Loi générale sur les contributions publiques Règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques Règlement concernant le calcul de la capacité financière des communes</p>	<p>1976</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Aufteilung der Steuer natürlicher Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Die Steuern der natürlichen Personen werden zwischen der Wohnorts- und Arbeitsgemeinde aufgeteilt. Der Anteil der Wohnortsgemeinde, auf dem die Steuer berechnet werden kann (100 % der kantonalen Steuer), schwankt zwischen 20% (=Gemeinden mit einem hohen Finanzkraftindex) und 80%. Die Arbeitsgemeinde erhält den Rest. Der Finanzkraftindex wird berechnet aufgrund folgender Subindizes: Steuerfussindex, Index der Einnahmen pro Einwohner, Index der Einnahmen pro Schüler, Index der Einnahmen pro Flächeneinheit.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal (Umverteilung zwischen Wohn- und Arbeitsgemeinde) - Höhe des Gesamtbetrags: Betrag abhängig von der Höhe der Steuern <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Gesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Wirkt automatisch als Ausgleich zu Gunsten der Zentren</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsfonds der Steuern juristischer Personen</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kennzahlenbasiertes Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: 20% der Einnahmen aus den Steuern juristischer Personen werden mittels eines Ausgleichsfonds aufgrund des Finanzkraftindex ausgeschüttet. Der Finanzkraftindex wird berechnet aufgrund folgender Subindizes: Steuerfussindex, Index der Einnahmen pro Einwohner, Index der Einnahmen pro Schüler, Index der Einnahmen pro Flächeneinheit.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal - Höhe des Gesamtbetrags: Betrag abhängig von der Höhe der Steuern <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Gesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Infrastrukturfonds</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Investitionsausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Ein Viertel der Handänderungssteuer auf Immobilientransaktionen wird verwendet, um Investitionslasten auszugleichen. Der Fonds wird von den Gemeinden zusammen verwaltet. Er leistet einen Beitrag an die Zinskosten (abhängig vom Finanzkraftindex) sowie an Projekte, die für alle Gemeinden von Bedeutung sind.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von der Höhe der Handänderungssteuer (Einzahlerorientiert) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Einige Beiträge des Kantons sind abhängig vom Finanzkraftindex der Gemeinde. Dies betrifft z.B. den Bau von Schulanlagen, Sportanlagen, zeitgenössische Kunst etc. Zusätzlich können die Beiträge auch direkt vom Steuerfuss abhängig sein.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Unterschiedlich (z.T. allgemeine Mittel (im Fall Schulbauten wird jedes Jahr der Totalbetrag fixiert), z.T. Fondsmittel) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch (Unterschiedlich (oft kein Rechtsanspruch, v.a. nicht auf einen Betrag in bestimmter Höhe) - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Unterschiedlich <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Reduktion der Steuerfussunterschiede</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Aufgrund der Vielfalt der Instrumente mit überwiegend „indirekter“ Ausgleichswirkung ist eine Vorhersage der Dynamik äusserst schwierig.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: -</p> <p>Reform: in Diskussion</p>

Glarus		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Steuergesetz (Kantonsverfassung Art. 55) (Verordnung zum Steuergesetz) Verschiedene Gesetze mit indirektem Finanzausgleich, z.B. Strassengesetz, Gesetz über den öffentlichen Verkehr	2001	2003
Ausgleichsinstrument Verteilung des Steuerertrages	Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Der Ertrag der Einkommen- und Gewinnsteuer kommt zu 43% den Gemeinden zugute. Diese 43% werden zu 22% an die Ortsgemeinden, zu 18% an die Schulgemeinden und zu 3% an die Ausgleichsfonds gezahlt. Die Anteile der Ortsgemeinden werden wie folgt verteilt: Eigenes Steueraufkommen (7.8%), Einwohner (13.2 %), Bevölkerungsdichte/Standortausgleich/Alpen/Wald (1%). Finanzierung - Herkunft der Mittel: Steuerverbund, vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Einnahmen der Einkommen- und Gewinnsteuern Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Steuergesetz, die Gelder aus der Kategorie "Standortnachteil" werden vom Regierungsrat verteilt. - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: nein Bemerkungen: Die „Feinverteilung“ der Mittel führt dazu, dass häufig Anpassungen notwendig sind.	
Ausgleichsinstrument Direkter Finanzausgleich	Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Als steuerstark definierte Gemeinden zahlen ihren überdurchschnittlichen Steuerertrag zu Gunsten des direkten Finanzausgleichs, d.h. sie liefern ihren Mehrertrag an die steuermittelstarken und steuerschwachen Gemeinden ab. Finanzierung - Herkunft der Mittel: Horizontal (steuerstarke Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Einnahmen der Einkommen- und Gewinnsteuern. Auszahlung - Rechtsanspruch: Abschöpfung gemäss Steuergesetz - Verwendung: - - Auflagen: - Bemerkungen:	

<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsfonds (Ortsgemeinde, Fürsorgegemeinde, Schulgemeinde)</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Auflagen- und kontrollintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: 3% der Einkommen- und Gewinnsteuer werden auf drei verschiedene Fonds aufgeteilt (Ortsgemeinde, Fürsorgegemeinde, Schulgemeinde). Zusätzlich zahlen steuermittelstarke und steuerschwache Gemeinden allfällige überdurchschnittliche Einnahmen in den Fonds für Ortsgemeinden, falls sie unterdurchschnittliche Steuerfüsse haben. Die Regierung bestimmt die Aufteilung auf die drei Fonds aufgrund einer <i>summarischen</i> Bewertung des Steuerfusses, der Steuerkraft, der Einwohnerzahl, der Investitionsvorhaben, des Verhältnisses von Investitionen und Eigenkapital, der Verschuldung und des Ergebnisses der Laufenden Rechnung über die Verteilung der Fondsmittel.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Steuerverbund, mittelstarke und schwache Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Einnahmen der Einkommen- und Gewinnsteuern (und vom Verhalten der mittelstarken und schwachen Gemeinden) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Steuerstarke Gemeinden erhalten keine Beiträge. <p>Bemerkungen: Es ist vorgesehen, Reglemente für die Ausgleichsfonds zu schaffen.</p>
<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsfonds für Effizienzverbesserungen</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage 0.5% der Einkommen- und Gewinnsteuer wird für die Förderung der Zusammenarbeit der Schulgemeinden verwendet. Der Regierungsrat entscheidet über Beiträge an die Kosten der Zusammenarbeit respektive Beiträge an den Abbau von Fusionshindernissen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Einnahmen der Einkommen- und Gewinnsteuern <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Projektgebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>

<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Verschiedene Beiträge (u.a im Strassenbau oder beim öffentlichen Verkehr) des Kantons an die Gemeinde (oder der Gemeinde an den Kanton) werden u.a. nach der Finanzkraft gewichtet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Empfängerorientiert <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Starke Eingrenzung der Steuerfüsse</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Aufgrund der extremen "Feinverteilung" der Mittel in sehr viele verschiedene Kanäle sind dauernd politische Anpassungen nötig. Viele Verteilungsentscheidungen sind nicht abschliessend geregelt und werden politisch entschieden. Die mittel und langfristige Wirkung des Gesamtsystems ist kaum voraussagbar.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: 1. Das Steuergesetz sieht einen Maximalsteuerfuss vor. Erreicht wird er mit einer Abfederung durch die verschiedenen Fonds, eine gegenseitige Unterstützungspflicht der verschiedenen Gemeindearten (mit einer Anrechnung der Vermögen), die Möglichkeit zusätzlicher Beiträge des Kantons und eine Übernahme gewisser Defizitanteile durch den Kanton.</p> <p>2. Das Finanzausgleichssystem ist sehr umständlich, es erlaubt aber eine sehr starke Begrenzung der Steuerfussunterschiede.</p> <p>Reform: Der direkte Finanzausgleich wurde soeben angepasst, der indirekte Finanzausgleich soll später reformiert werden.</p>

Graubünden

Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich) (Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich)</p> <p>Verschiedene Gesetze mit indirektem Finanzausgleich</p>	1993	2000
<p>Ausgleichsinstrument Steuerkraftausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kontroll- und auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten für die ersten 300 Einwohner einen Ausgleich, der ihre Steuerkraft auf 75-100% des kantonalen Mittels hebt, falls ihr Steuerfuss über 120 liegt und sie den tiefsten Finanzkraftgruppen 4 und 5 angehören. Datengrundlage Steuerkraft: Einkommen- und Vermögensteuer, Wasserzinsen, Finanzkraft(gruppe): Steuerkraft, Steuerfuss, „Normbedarf“.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Finanzausgleichsfonds → gemischt (Zuschlagsteuer (jur. Personen), Anteil der Wasserzinsen, bei Bedarf zusätzlicher kantonalen Beitrag) - Höhe des Gesamtbetrags: Aufgrund fixer Prozentsätze und damit grundsätzlich einzahlerorientiert; bei Bedarf kann aber ein zusätzlicher Beitrag des Kantons gewährt werden. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Steuerfuss grösser als 120, Finanzkraftgruppen 4 oder 5 <p>Bemerkungen: Der Ausgleichsmechanismus wird Steuerkraftausgleich genannt; allerdings gleicht er nur noch sehr entfernt einem typischen Steuerkraft-/Ressourcenausgleich. Vielmehr garantiert er von seiner Wirkung her eine finanzielle Grundausstattung für arme, <i>kleine</i> Gemeinden.</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Beiträge an öffentliche Werke</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Investitionsausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, die mindestens einen Steuerfuss von 120 erheben, erhalten auf ein Gesuch hin einen Beitrag an die anrechenbaren Kosten öffentlicher Werke von 30 (Steuerfuss 120 bis und ohne 130) oder 40% (Steuerfuss 130)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Finanzausgleichsfonds → gemischt (Zuschlagsteuer (jur. Personen), Anteil der Wasserzinsen, bei Bedarf zusätzlicher kantonalen Beitrag) - Höhe des Gesamtbetrags: Aufgrund fixer Prozentsätze, d.h. grundsätzlich einzahlerorientiert; bei Bedarf kann aber ein zusätzlicher Beitrag des Kantons gewährt werden. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Steuerfuss grösser als 120, Ausschöpfung der übrigen Einnahmequellen. <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Sonderbedarfsausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Die Regierung kann auf Gesuch hin zusätzliche Beiträge an Gemeinden sprechen, die ohne diese zusätzliche Hilfe nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben zu erfüllen. Voraussetzung: „Maximalsteuerfuss“ von 130.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Finanzausgleichsfonds → gemischt (Zuschlagsteuer (jur. Personen), Anteil der Wasserzinsen, bei Bedarf zusätzlicher kantonaler Beitrag) - Höhe des Gesamtbetrags: Aufgrund fixer Prozentsätze, d.h. grundsätzlich einzahlerorientiert; bei Bedarf kann aber ein zusätzlicher Beitrag des Kantons gewährt werden. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Mit diversen Auflagen verbunden - Auflagen: Steuerfuss=130 <p>Bemerkungen: Der Ausgleich wirkt faktisch als Steuerfussausgleich. Allerdings wird nicht ein jährlicher Budgetausgleich angestrebt, sondern eine ausgeglichene Rechnung im Mehrjahresmittel.</p>
<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Kanton zahlt verschiedene Subventionen an die Gemeinden in Abhängigkeit der Finanzkraftgruppe, in welcher sich die Gemeinde befindet. Die Beiträge für die 5 Finanzkraftgruppen sind je nach Sachgebiet sehr unterschiedlich. Betroffen sind u.a. die Bereiche Grundbuchvermessung, Lehrerbildung, Schulbauten, Zivilschutzanlagen usw.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Empfängerorientiert <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Spezialgesetzgebung in Verbindung mit dem Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Verringerung der Steuerfussunterschiede, dezentrale Besiedelung</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Wegen des indirekten Finanzausgleichs und der komplizierten Kategorieneinteilung ist es sehr schwierig vorauszusagen, wie sich das System dynamisch entwickelt; politische Anpassungen werden regelmässig notwendig sein.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Gute Ausgleichswirkung, aber sehr kompliziertes und z.T. intransparentes System.</p> <p>Reform: Teilrevision 2000</p>

Jura		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Loi concernant la compensation financière en faveur des communes</p>	<p>1978</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Fonds cantonal de compensation financière</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kontroll- und auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Dreistufiger Ausgleichsmechanismus, der in Abhängigkeit der Steuerkraft und z.T. des Steuerfusses Geld an Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft und hohem Steuerfuss ausschüttet. Datengrundlage Steuerkraft: umfassende Einnahmendefinition.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: gemischt; Sonderfinanzierung Kantonalbank: kantonale Steuern der Kantonalbank und 60% der kommunalen Anteile der Steuern der Kantonalbank, Zuschuss des Kantons von maximal 10% der einfachen Steuer. - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch. Über die genaue Berechnung entscheidet die Regierung auf Vorschlag der Finanzausgleichskommission. - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: - <p>Bemerkungen: Es besteht ein grosser Spielraum für die Exekutivorgane bei der Definition der Parameter und der Gestaltung des Ausgleiches. Der Begriff der „capacité économique et financière“, wie er im Gesetzestext als Grundlage definiert wird, enthält zusätzlich auch Kennzahlen der Belastung, die aber in der Praxis bei diesem Instrument nicht zur Anwendung kommen.</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Fonds de secours aux communes</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kontroll- und auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: An Gemeinden mit hohem Steuerfuss und sehr tiefer Steuerkraft wird in Abhängigkeit dieser Parameter ein zusätzlicher Betrag von 100'000 CHF ausgeschüttet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: 5% des Fonds cantonal de compensation financière (s.o.). „Gewohnheitsrecht“, d.h. diese Aufteilung ist nicht gesetzlich geregelt. - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert (5% des Fonds cantonal de compensation financière) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch. Über die genaue Berechnung entscheidet die Regierung auf Vorschlag der Finanzausgleichskommission. - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: - <p>Bemerkungen: Entgegen der Bezeichnung und dem Wortlaut des Gesetzestextes ist der Fonds mit der heutigen Praxis kein Härtefallausgleich.</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Part des communes à l'imposition des travailleurs frontaliers</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Gemeindeanteil der Quellensteuer der Grenzgängern wird zu 45% aufgrund der Bevölkerung und zu 55% aufgrund des Aufkommens verteilt.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemeinsam erhobene Steuern - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von den Steuereinnahmen <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Steuergesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: -</p>
<p>Ausgleichsinstrument Péréquation indirecte</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Verschiedene Gemeindeanteile an vier Aufgaben werden in Abhängigkeit der „Finanz- und Wirtschaftskraft“ aufgeteilt. Datengrundlage „Finanz- und Wirtschaftskraft“: Steuerkraft, Zinsen, Schneeräumungskosten.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal (Verteilung der Gemeindeanteile) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Spezialgesetzgebung - Verwendung: - - Auflagen: - <p>Bemerkungen: Da die Steuereinnahmen bei der Berechnung der Steuerkraft von einem Durchschnitt von etwa 2.5 auf 1 „heruntergerechnet“ werden, bekommen allfällige Passivzinsen (deren Anrechnung sowieso problematisch ist), die bei der Berechnung 1:1 abgezogen werden, eine unverhältnismässig hohe Bedeutung.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Kein offizielles Ziel</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Weil die zentralen Mechanismen des Ausgleichsmechanismus lediglich den Status von „Gewohnheitsrecht“ haben und grundsätzlich von der Exekutive jederzeit geändert werden können, und weil zudem die Einnahmenbasis sehr schmal (und volatil) ist, ist die Höhe zukünftiger Zahlungen kaum abzuschätzen.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Durch die sehr spezielle Finanzierung können Verzerrungen der eigentlich gewünschten Ausgleichswirkung entstehen. 2. Das Ausgleichssystem ist nicht sehr transparent. 3. Es besteht die Gefahr von unerwünschten Mehrfach- resp. Überkompensationen. <p>Reform: Reform des Finanzausgleichs mit gleichzeitiger Strukturreform und der Überarbeitung der Aufgaben- und Einnahmenezuteilung ist in Arbeit.</p>

Luzern		
Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den Finanzausgleich (Verordnung über den Finanzausgleich)	Gesetz von 2002	Letzte Änderung
Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung: Gemeinden erhalten eine Mindestausstattung, deren Höhe abhängig ist von der Einwohnerzahl der Gemeinden. Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion erhalten ausserdem einen Zuschlag. 2. Horizontaler Finanzausgleich: Gemeinden mit überdurchschnittlicher Ressourcenausstattung wird ein Teil davon abgeschöpft (ebenfalls abhängig von der Zentralörtlichkeit). Datengrundlage: Alle relevanten Steuern, Einwohnerzahl, Einteilung in verschiedene Zentrums-Kategorien.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (1/3 Gemeinden, 2/3 Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichsorientiert mit einer Obergrenze für die Abschöpfung <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Kürzung, wenn der Steuerfuss den Wert "Durchschnitt minus 20%" unterschreitet. <p>Bemerkungen:</p>	
Ausgleichsinstrument Lastenausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Topographischer Lastenausgleich: Höhenmedian und Anteil der Bevölkerung im Landwirtschaftsgebiet sind Grundlage für einen Indexwert. Gemeinden mit einem hohen Indexwert (>120 [Durchschnitt = 100]) erhalten einen Ausgleichsbetrag. 2. Soziodemographischer Lastenausgleich: Drei separate Ausgleichsbereiche (a. Bildungslasten, b. Soziodemographie, c. Infrastruktur), berechnet aufgrund von Kennzahlen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Gesamtbetrag wird in Abhängigkeit des Mindestausstattungtotalbetrages festgelegt (80-110%) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Ressourcenindex <100, Schülerquote >100 (nur Soziodemographischer Sonderlastenausgleich Teil Bildungslasten) <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Sonderbeiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Regierungsrat kann Gemeinden, die eine hohe Verschuldung haben, oder in unverschuldeten Notlagen (=hoher Steuerfuss) sind, Beiträge gewähren.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Fonds; über Einlagen beschliesst der Grosse Rat <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: kein Rechtsanspruch - Verwendung: mit Auflagen und Bedingungen verbunden - Auflagen: mit Auflagen und Bedingungen verbunden <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Übergangsbestimmung</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zum Abbau von Schulden, Ausgleich der Verluste der Reform und zur Besitzstandwahrung bei Gemeindefusionen werden während einer Übergangszeit von 6 Jahren (bei der Besitzstandwahrung 16 Jahre ab Fusion) zusätzliche Beiträge gezahlt.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: 1. Beim Schuldenabbau und der Besitzstandwahrung bei Fusionen: vertikal; 2. Ausgleich des Verlustes durch Reform: gemischt - Höhe des Gesamtbetrags: 1. Beim Schuldenabbau: auf 70 Millionen fixiert; 2. Bei der Besitzstandwahrung bei Fusionen und beim Ausgleich des Verlustes durch Reform: ausgleichsbedarforientiert <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: kein Rechtsanspruch - Verwendung: 1. Schuldenabbau: gebunden; 2. Besitzstandwahrung bei Fusionen und Ausgleich des Verlustes durch Reform: ungebunden - Auflagen: 1. Schuldenabbau: Gemeinden müssen im Jahr 2000 den Maximalsteuerfuss erhoben haben; 2. Besitzstandwahrung bei Fusionen und Ausgleich des Verlustes durch Reform: keine Auflagen <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Verringerung der Steuerfussunterschiede, Stärkung der finanziellen Autonomie</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: In den Hauptinstrumenten richtig, aber viele politische Variablen</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem mit einigen Konzessionen zur Verbesserung der Ausgleichswirkung</p> <p>Reform: Abgeschlossen</p>

Nidwalden		
Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den direkten Finanzausgleich	Gesetz von 2002	Letzte Änderung
Ausgleichsinstrument Finanzkraftausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung: Die Gemeinden mit einem tiefen Finanzkraftindex und tiefer Einwohnerzahl erhalten einen Ausgleich. Der Ausgleich berechnet sich anhand der fehlenden Einwohner (zur ausgleichsrelevanten Gemeindegrösse) und anhand der Differenz zur Finanzkraftausgleichsgrenze, sowie aufgrund des durchschnittlichen (oder falls tiefer) des eigenen Steuerfusses. 2. Disparitätenabbau: Finanzkräftige Gemeinden müssen einen Teil ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft zu Gunsten der Finanzausgleichs abgeben (stark progressive Abschöpfungskurve). Datengrundlage: Finanzkraft (Einkommen- und Vermögensteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Anteil (höchstens 50%) der Abgeltungen), Einwohnerzahl, eigener resp. Durchschnitts-Steuerfuss)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (finanzstarke Gemeinden, Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Mindestens 55% des gesamten Finanzausgleichsbetrages. Der Gesamtbetrag hängt von mehreren Faktoren ab (15% der Einkommen- und Vermögensteuer, Betrag aus dem Disparitätenabbau, falls notwendig zusätzliche Beiträge). <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nur Gemeinden, welche die vom Regierungsrat festgesetzte Mindestgrösse nicht erreichen, haben einen Anspruch. <p>Bemerkungen:</p>	
Ausgleichsinstrument Normausgleich für Schulgemeinden	<p>Finanzausgleichstyp: Normlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Schulgemeinden, deren Normaufwand (entspricht einem v.a. bei den Abschreibungen korrigierten Ist-Aufwand) den Normertrag (normierter Steuerertragsanteil, Abgeltungen, Korrekturfaktor) übersteigen, erhalten die Differenz als Normausgleich.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Finanzstarke Gemeinden, Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Gesamtbetrag des Finanzausgleichs – Betrag für den Finanzkraftausgleich (mindestens 55%) – Betrag für Belastungsausgleich Wildbach & Naturkatastrophen (höchstens 10%). Der Gesamtbetrag hängt von mehreren Faktoren ab (15% der Einkommen- und Vermögensteuer, Betrag aus dem Disparitätenabbau, falls notwendig zusätzliche Beiträge). <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (anteilmässige Kürzung der Beiträge möglich) - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: nein <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen erhalten die Differenz als Ausgleich.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Finanzstarke Gemeinden, Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Höchstens 10% des gesamten Finanzausgleichsbetrages. Der Gesamtbetrag hängt von mehreren Faktoren ab (15% der Einkommen- und Vermögensteuer, Betrag aus dem Disparitätenabbau, falls notwendig zusätzliche Beiträge). <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (anteilmässige Kürzung der Beiträge möglich) - Verwendung: gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Übergangsbestimmung</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Für drei Übergangsjahre wird ein abnehmender Teil der Gewinne der Reformgewinner an die Reformverlierer umverteilt.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal (Gewinner an Verlierer), falls nötig ein begrenzter Zuschuss von 1 Mio. CHF des Kantons - Höhe des Gesamtbetrags: Gemäss Globalbilanz für das Jahr 2002 <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Annäherung der Finanzkraft, Verminderung der Steuerfussunterschiede, Belastungsausgleich für überdurchschnittlich belastete Gemeinden, Stärkung der Gemeindeautonomie.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Grundsätzlich gut. Problem: In Zeiten geringer Einnahmen geht der Finanzausgleich zurück (da Kantonsbeiträge in Abhängigkeit der Steuereinnahmen definiert sind).</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem</p> <p>Reform: Abgeschlossen</p>

St. Gallen		
Gesetzliche Grundlagen Finanzausgleichsgesetz (Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz) (Strassengesetz)	Gesetz von 1985	Letzte Änderung
Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Schulgemeinden erhalten Beiträge an die Amortisationslasten von Schulbauten und an die Lehrerlöhne in abhängig vom Gesamtfinanzbedarf (Steuerbedarf der Schulgemeinde + Steuerbedarf der politischen Gemeinde), 2. Politische Gemeinden erhalten Beiträge in Abhängigkeit der gewichteten Strassenlänge und des Steuerbedarfs.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-, empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz resp. Strassengesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine (abgesehen von z.B. baulichen Auflagen bei den Schulbauten) <p>Bemerkungen:</p>	
Ausgleichsinstrument Direkter Finanzausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Steuerfussausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, die den anrechenbaren Gesamtsteuerbedarf nicht mit dem vom Parlament festgelegten Höchststeuerfuss finanzieren können, erhalten die Differenz als Steuerfussausgleich.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert (das Parlament kann aber gegebenenfalls den Höchststeuerfuss ändern). <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Gewisse Auflagen zur Ausschöpfung übriger Einnahmen (plus Regelungen betreffend die "Anrechenbarkeit" von Ausgaben) <p>Bemerkungen: Das Finanzausgleichsgesetz sieht auch einen vom Maximalsteuerfuss abhängigen Mindeststeuerfuss vor. Wird dieser unterschritten, werden die Gemeindeanteile diverser Nebensteuern gekürzt.</p>	
Gesamtsystem	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Reduktion der Steuerfussunterschiede (die tiefsten Steuerfüsse sollen nicht tiefer sein als 70% des Maximalsteuerfusses).</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: 1. Politische Variablen – v.a. der Maximalsteuerfuss – spielen eine zentrale Rolle, insbesondere auch weil inzwischen fast die Hälfte der Gemeinden den Maximalsteuerfuss erhebt. 2. Es besteht keinerlei Druck für strukturelle Reformen, da alle gesetzlich vorgesehenen Aufwände vom Steuerfussausgleich übernommen werden.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Das System bietet einen recht guten Ausgleich. Es hat aber grosse Anreizprobleme und eine sehr problematische Dynamik.</p> <p>Reform: In Arbeit</p>	

Schaffhausen		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Dekret über den Finanzausgleich Verschiedene Gesetze mit indirektem Finanzausgleich, z.B. Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten	2002	
Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich	Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung: Gemeinden mit einer Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze und einem unterdurchschnittlichen Steuerfuss erhalten die Differenz als Mindestausstattung. 2. Disparitätenabbau: Bei Gemeinden mit hoher Steuerkraft wird ein (vom Steuerfuss abhängiger) Teil der überdurchschnittlichen Ressourcen abgeschöpft. Definition Steuerkraft: Einkommen- und Vermögensteuer, Zentrumsfunktion: Schaffhausen → Verteilzahl -25% Finanzierung - Herkunft der Mittel: Finanzausgleichsfonds (gemischt) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichsorientiert; der Kantonsrat kann aber die Mindestausstattungsgrenze innerhalb einer Bandbreite festlegen. Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsdekret - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Der Steuerfuss der Ausgleichsempfänger muss höher sein als der durchschnittliche Steuerfuss. Bemerkungen:	
Ausgleichsinstrument Bildungslastenausgleich	Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, deren Bildungslast den Ausgleichswert (Durchschnitt + 15%) übersteigt, erhalten einen Bildungslastenausgleich, wenn sie einen überdurchschnittlichen Steuerfuss erheben. Finanzierung - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Vom Parlament festgelegt Auszahlung - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: eigener Steuerfuss > durchschnittlicher Steuerfuss Bemerkungen:	

<p>Ausgleichsinstrument Sonderbeiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Einmalige Beiträge für Gemeindegemeinschaften (falls der Finanzausgleich dadurch entlastet wird; in besonderen Fällen auch, wenn dadurch eine effizientere Aufgabenerfüllung und eine finanzielle Entlastung der Gemeinden resultiert); 2. Vorübergehende Beiträge an Gemeinden in finanziellen Notlagen</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: 1. Vertikal (Kanton); 2. gemischt (Finanzausgleichsfonds) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichsorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: In der Regel an keine besonderen Ausgaben/Projekte gebunden (Ausnahme Vorbereitungsprojekte für Gemeindefusionen) - Auflagen: Verschiedene individuelle Auflagen <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Derzeit werden noch gewisse kantonale Beiträge in Abhängigkeit der Steuerlast und der Steuerkraft bemessen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Gemäss Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen: Der indirekte Finanzausgleich soll im Rahmen der derzeitigen Reform ganz abgebaut werden.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Abbau überdurchschnittlicher Steuerbelastungen, erheblicher Steuerkraftunterschiede und Milderung der Lasten.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Das Dekret gilt nur für die Jahre 2003, 2004, 2005 und 2006. Es ist geplant, nach der Umsetzung der anderen Reformarbeiten die definitive Version des Finanzausgleiches zu beschliessen.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem mit einigen Konzessionen zur Verbesserung der Ausgleichswirkung.</p> <p>Reform: Reform des Finanzausgleiches, der Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung inklusive Struktur- und Verwaltungsreform in drei Etappen.</p>

Schwyz

Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Gesetz über den Finanzausgleich Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Finanzausgleich</p>	<p>2001</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Horizontaler Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Grundsatz: Getrennter Ressourcenausgleich für Gemeinden und Bezirke. Abschöpfung bei Gemeinden (zwischen 10 und 50%) und Bezirken (20%) und Umverteilung als einheitliche Mindestausstattung an die finanzschwachen Gemeinden resp. Bezirke. Die Verteilung der Grundstücksteuer ist zu gewissen Teilen ebenfalls in den Ressourcenausgleich integriert (die Hälfte der Anteile wird nach Steuerkraft verteilt). Datengrundlage Steuerkraft: alle wichtigen Steuern.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal (Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Der Regierungsrat bestimmt die Ausgleichsgrenzen. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch (Mindestausstattung und Abschöpfungsgrenze wird vom Regierungsrat festgelegt) - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Normaufwandausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Normlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden (bei gleichen Aufgaben auch Bezirken), deren Normaufwand den Normertrag übersteigt, wird die Differenz als Ausgleich erstattet. Datengrundlage: 1. Normaufwand: in der Regel aufgrund von Durchschnittswerten aller Gemeinden, Strukturzuschläge für Kleinstgemeinden; 2. Normertrag: alle Einnahmen, wobei Steuern zum Normsteuerfuss angerechnet werden.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert mit gewissen Beeinflussungsmöglichkeiten durch die Regierung (Höhe der Strukturzuschläge, Normsteuerfuss) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung, wirksame und wirtschaftliche Leistungserfüllung, Autonomie und Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden, Abbau übermäßiger Steuerbelastungsunterschiede</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Die beiden Instrumente passen sich optimal an, wenn sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden/Bezirken verändern. Eine Anrechnung der Beiträge aus dem horizontalen Ausgleich verhindert einen „doppelten“ Ausgleich.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Moderner Finanzausgleich Hinweis: Die als indirekter Finanzausgleich bezeichneten Beiträge werden nicht als Finanzausgleich betrachtet, da sie ausdrücklich nicht nach der Steuerkraft oder dem Steuerfuss gewichtet werden.</p> <p>Reform: -</p>
----------------------------	---

Solothurn

Solothurn		
<p>Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Verordnung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich; Steuergrössen im direkten Finanzausgleich; Verordnung über die Festsetzung von Kosteneinheiten im direkten Finanzausgleich) Lehrerbesoldungsgesetz Gesetz über die Trägerschaft des gymnasialen Unterrichtes auf der Unterstufe</p>	<p>Gesetz von 1984</p>	<p>Letzte Änderung 2002 (2003)</p>
<p>Ausgleichsinstrument Ausgleichsbeiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kontroll- und aufgabenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit einem Finanzausgleichsindex (Mischindex), der tiefer ist als der Grenzindex, erhalten einen Ausgleichsbeitrag. Der Ausgleichsbeitrag bemisst sich im Wesentlichen nach dem Finanzausgleichsindex, es gibt aber Korrekturfaktoren für Städte (Steuerbedarf wird stärker gewichtet) und einen Verstärkungsfaktor für bedürftige Gemeinden. Die wichtigsten Eckwerte werden jedes Jahr vom Kantonsrat festgelegt. Datengrundlage Finanzkraftindex: 50-70% Steuerbedarfsindex (bereinigter "Steuerfuss"), 30-50% Steuerkraftindex (Steuerkraft).</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (50% Kanton und 50% Gemeinden mit einem hohen Finanzkraftindex) - Höhe des Gesamtbetrags: Finanzausgleichsfonds: Im Wesentlichen abhängig von der Ansetzung des Grenzindex durch den Kantonsrat. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: -</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Investitionsausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Investitionsausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, die ausgleichsbeitragsberechtig sind (Finanzausgleichsindex > Grenzindex), erhalten einen Investitionsausgleich, wenn die Projekte von der Regierung als beitragsberechtig eingestuft werden. Beitragsberechtig sind insbesondere Hochbauten, die aus gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben resultieren.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Finanzausgleichsfonds: Im Wesentlichen abhängig von der Ansetzung des Grenzindex durch den Kantonsrat. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nur an ausgleichsberechtigte Gemeinden (Finanzausgleichsindex > Grenzindex) <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Im Bildungsbereich werden noch namhafte Beträge finanzkraftgewichtet ausgezahlt (Besoldungskosten der Volksschulen, Gymnasium Unterstufe). Die kantonalen Beiträge bewegen sich bei der Lehrerbesoldung zwischen 15 und 90%.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Gemäss Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Besondere Beiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Regierungsrat kann Gemeinden Beiträge an die Kosten für die Vorbereitung der Zusammenarbeit oder zum Ausgleich einer Schlechterstellung im Finanzausgleich bei Fusionen gewähren.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Kanton 50% und Gemeinden mit einem hohen Finanzkraftindex) - Höhe des Gesamtbetrags: Finanzausgleichsfonds: Im Wesentlichen abhängig von der Ansetzung des Grenzindex durch den Kantonsrat. <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Gemeinde muss ausgleichsbeitragsberechtigt sein. <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Verringerung der Finanzkraftunterschiede, Hilfe bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Der Finanzausgleich ist stark von politischen Anpassungen geprägt.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Traditionelles Finanzausgleichssystem</p> <p>Reform: Teilrevision abgeschlossen, umfangreichere Reform 1998 gescheitert</p>

Thurgau

Thurgau		
<p>Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden) Gesetz über Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und des Kindergartens Verschiedene Gesetze mit indirektem Finanzausgleich, z.B. Wasserbaugesetz, Gesetz über Strassen und Wege usw.</p>	<p>Gesetz von 2002</p> <p>2000</p>	<p>Letzte Änderung</p>
<p>Ausgleichsinstrument Ressourcenausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp:</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung: Den Gemeinden wird eine Mindestausstattung von 75% garantiert. Der Ausgleich wird in Abhängigkeit des Steuerfusses zwischen 0 (Steuerfuss bis 50) und 114% (SF > 91.50) gewichtet. 2. Abschöpfung: 10% der überdurchschnittlichen Steuerkraft wird abgeschöpft. Datengrundlage: Steuerkraft, Korrekturfaktor Zentren: Steuerkraft wird um 10% reduziert, Gewichtungsfaktor in Abhängigkeit des Steuerfusses (von 0 bis 114%)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: gemischt (Kanton und reiche Gemeinden (Abschöpfung)) - Höhe des Gesamtbetrags: Beitrag der Gemeinden: Abhängig von der Abschöpfung, Kantonsbeitrag: Mindestens 1.5% des Steuerertrages. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Lastenausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Ausgleich in zwei Teilbereichen: 1. Struktureller Ausgleich aufgrund der Einwohnerdichte, 2. Ausgleich übermässiger Sozialhilfekosten (ab 150% [100% = Durchschnitt]; Dreijahresmittel.). Gewichtungsfaktor in Abhängigkeit des Steuerfusses (von 0 bis 114%).</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt - Höhe des Gesamtbetrags: Abhängig von der Abschöpfung, Kantonsbeitrag: Mindestens 1.5% des Steuerertrages. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Härtefallausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zum Ausgleich von Verlusten der Reform (auf Gesuch hin, während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes) oder von allgemeinen Härtefällen (v.a. bei „zwingend notwendigen Investitionen“)</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (zusätzliche Mittel des Kantons) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Auf Ausgleich der Verluste der Reform besteht ein Rechtsanspruch gemäss Übergangsbestimmungen zum Finanzausgleichsgesetz. Beim eigentlichen Härtefallausgleich besteht kein Rechtsanspruch. - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Normlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: 1. Der Kanton leistet Beiträge an 80% der anrechenbaren Besoldungskosten, sofern die Schulgemeinde sie mit dem Ertrag des Normsteuerfusses nicht decken kann. Wenn der Ertrag zum Normsteuerfuss höher ist als die anrechenbaren Besoldungskosten, dann liefert die Schulgemeinde die Differenz ab. 2. Der Kanton leistet Beiträge an den restlichen anrechenbaren Betriebsaufwand, ebenfalls berechnet aufgrund des Ertrages eines Normsteuerfusses.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss dem Gesetz über die Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und des Kindergartens - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen: Der Ausgleichsmechanismus ist nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelt, er gehört aber auch nicht jener Kategorie der Beiträge, die als indirekter Finanzausgleich bezeichnet werden können, da hier eine explizite Normierung vorgenommen wird.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Milderung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Belastung. Bereitstellung eines Minimums an frei verfügbaren Finanzmitteln.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Grundsätzlich gut, starke Steuerfussgewichtung ist problematisch.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Modernes Finanzausgleichssystem mit einer spürbaren Konzession zur Verbesserung der Ausgleichswirkung</p> <p>Reform: Reform des Finanzausgleiches abgeschlossen (Änderung des indirekten Finanzausgleiches stand nicht zur Diskussion); Grosse Gemeindereform ebenfalls abgeschlossen.</p>

Tessin		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale)</p>	<p>2002</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Contributo di livellamento della potenzialità fiscale</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Steuerkraft und überdurchschnittlichem Steuerfuss erhalten einen Ressourcenausgleich. Die Mindestausstattung beträgt 72% der durchschnittlichen Steuerkraft. Zusätzlich werden 8-20% (abhängig vom Steuerfuss) der Differenz von 72% zum Durchschnitt (100%) abgebaut. Die Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft zahlen in Abhängigkeit der Steuerkraftdifferenz zum Durchschnitt und ihres Steuerfusses einen Beitrag, der so berechnet wird, dass die Summe der Beiträge ausreicht, um die Auszahlungen zu finanzieren.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: horizontal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichsorientiert (die Einzahlungen werden dem Ausgleichsbedarf angepasst) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Nur Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss erhalten Ressourcenausgleich. Der anrechenbare Steuerfuss kann gekürzt werden, wenn er offensichtlich überhöht ist. <p>Bemerkungen:</p>	
<p>Ausgleichsinstrument Compensazione verticale</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Verschiedene kantonale Subventionen und Finanzierungsbeiträge der Gemeinden an den Kanton werden in Abhängigkeit des „Finanzkraftindex“ gezahlt. Dieser Index berechnet sich aufgrund der Steuerkraft, Steuerkraft bei der Bundessteuer pro Kopf, dem prozentualen Anteil der Personen, die Bundessteuer zahlen, dem Steuerbedarf und der Bevölkerungsentwicklung. Der Prozentsatz bei den Subventionen schwankt zwischen 30 und 90%, bei den Gemeindeanteilen zwischen 10 und 70%.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal; (Gemeinde/Kanton und Kanton/Gemeinde) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichsorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument L'aiuto agli investimenti di Comuni</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Investitionsausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft erhalten direkte Investitionsbeiträge oder Beiträge an die Finanzierungslasten von maximal 90%. Regierung bestimmt die Höhe der Beiträge auf Vorschlag der Kommission aufgrund verschiedener Bedürfniskriterien und einer Gesamtbeurteilung der finanziellen Situation und deren finanziellen Aussichten.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (80% Kanton, 20% Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Fonds (Regierung bestimmt die Höhe des Gesamtbetrages jährlich) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Bedingter Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nur bei hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft. Ausnahmeregelung für kleine Gemeinden mit hoher Steuerkraft. <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden mit hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft, welche gleichzeitig auf der Liste der potentiellen Empfängergemeinden verzeichnet sind, erhalten einheitliche Beiträge an die Kosten der Schülertransporte, der Wasserversorgung und des Bereiches Verkehrs.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (80% Kanton, 20% Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Fonds (Regierung bestimmt die Höhe des Gesamtbetrages jährlich) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz resp. -verordnung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nur bei hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft. Die Verordnung listet alle potentiellen Empfänger auf. <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Contributo transitorio</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, die einen sehr hohen Steuerfuss erheben (98 und grösser) und durch die Reform einen geringeren Finanzausgleichsbetrag erhalten, wird diese Differenz im ersten Jahr zu 5/6 vergütet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (80% Kanton, 20% Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Fonds (Regierung bestimmt die Höhe des Gesamtbetrages jährlich) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch - Verwendung: gebunden - Auflagen: Nur bei sehr hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft <p>Bemerkungen:</p>

<p>Ausgleichsinstrument Contributo supplementari</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Für Gemeinden, deren Steuerfuss trotz der übrigen Finanzausgleichsmittel 100 übersteigen würde, kann die Regierung zusätzliche Ausgleichsbeträge verfügen, die das Ziel haben, den Steuerfuss auf 100 zu begrenzen.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (80% Kanton, 20% Gemeinden) - Höhe des Gesamtbetrags: Fonds (Regierung bestimmt die Höhe des Gesamtbetrages jährlich) <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nur bei hohem Steuerfuss und tiefer Steuerkraft <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Primärziel der Gemeindepolitik: Aktive Unterstützung der Gemeindereformen</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Sehr viele politische Variablen; Die Wirkung wird nach vier Jahren überprüft.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Traditionelles System; Alle Mechanismen sind mit dem Steuerfuss verbunden.</p> <p>Reform: Abgeschlossen; Gemeindefusionen stehen im Vordergrund.</p>

Uri		
Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den Finanzausgleich (Verordnung über den Finanzausgleich)	Gesetz von 1981	Letzte Änderung 1.1.1996
Ausgleichsinstrument Steuerkraftausgleich	Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich Berechnung und Datengrundlage: Der Kanton garantiert eine Mindestausstattung von 85% des kantonalen Steuerkraftmittels. Datengrundlage: alle wichtigen Steuern, Grundbedarfsabzug (für kleine Gemeinden praktisch gleich hoch wie für grössere) Finanzierung - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; der Kanton kann allerdings die Ausgleichsgrenze ändern. Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Steuerfuss > 90% des Durchschnitts Bemerkungen:	
Ausgleichsinstrument Beiträge an laufende Ausgaben / Beiträge an Investitionen	Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich Berechnung und Datengrundlage: Die Gemeinden erhalten Zuschlagsbeiträge an laufende Ausgaben in Abhängigkeit ihrer Steuerkraft. Die Beiträge sind in der Finanzausgleichsverordnung einheitlich für alle Aufgaben festgelegt. Analog bei Investitionsausgaben. Finanzierung - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz i.V.m. der jeweiligen Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein Bemerkungen:	
Ausgleichsinstrument Steuerfussausgleich	Finanzausgleichstyp: Steuerfussausgleich Berechnung und Datengrundlage: Wenn eine Gemeinde einen überdurchschnittlichen Steuerfuss erhebt, dann erhält sie einen Steuerfussausgleich, der sich nach der Differenz zwischen dem eigenen und dem durchschnittlichen Steuerfuss bemisst (partieller Steuerfussausgleich). Gemeinden in zentralen Lagen wird ein <i>tieferer</i> Steuerfuss angerechnet. Finanzierung - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; die Verordnung enthält aber einen Maximalbetrag. Auszahlung - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Übliche Gebühren müssen erhoben werden. Bemerkungen:	

<p>Ausgleichsinstrument Sanierungsbeiträge</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Der Kanton kann Gemeinden, bei denen eine ausgeglichene Rechnung trotz Ausschöpfung eigener Einnahmen und trotz ordentlichem Finanzausgleich nicht möglich ist, Sanierungsbeiträge gewähren.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Nach Bedarf, aber durch den Zahlungskredit des Parlamentes begrenzt <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Auflagen vorgesehen <p>Bemerkungen:</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Verhinderung erheblicher Steuerbelastungsunterschiede, Ausgleich der Steuerkraftunterschiede, dezentrale Besiedelung</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Die grosse Vielfalt an Ausgleichsinstrumenten mit vielen politischen Variablen macht es schwierig, die Wirkung vorauszusagen.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Traditionelles System, relativ umständlich und kompliziert</p> <p>Reform: Anpassungen werden diskutiert.</p>

Vaud		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
<p>Loi sur les communes</p> <p>Décret fixant pour les années 2003 et 2004 la contribution des communes au fonds de péréquation directe horizontale et la redistribution de celui-ci</p>		<p>2002</p>
<p>Ausgleichsinstrument</p> <p>Fonds de péréquation directe et horizontale</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Kennzahlenbasiertes Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Jede Gemeinde zahlt 13% der einfachen Steuer (=100%) in den Finanzausgleichsfonds, der Betrag wird aufgrund der gewichteten Einwohnerzahl an die Gemeinden verteilt. Der Gewichtungsfaktor wird aufgrund der Steuerkraft (Gewichtung 3), des Steuerfusses (Gew. 1) und der Einwohnerzahl (Gew. 2) berechnet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal (allerdings mit einem einheitlichen Satz, d.h. von der Umverteilungswirkung der Finanzierung wird die selbe Wirkung wie eine vertikale Finanzierung erzeugt) - Höhe des Gesamtbetrags: Es werden 13% der einfachen Steuer (= 100%) jeder Gemeinde für den Finanzausgleichsfonds verwendet. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Gemeindegesetz und befristetem Dekret - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Die aktuelle Regelung gilt für die Jahre 2003 und 2004.</p>	
<p>Ausgleichsinstrument</p> <p>Péréquation indirecte</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Subventionen an die Gemeinden und deren Beiträge an den Kanton werden aufgrund der „Finanzkraft“ abgestuft, wobei jeweils 13 Gruppen festgelegt werden. Der Faktor „Finanzkraft“ wird aufgrund des Steuerfusses (4/7), der Steuerkraft (2/7) und der Schülerquote (1/7) berechnet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Gemeindegesetz und der jeweiligen Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Keine <p>Bemerkungen: Der indirekte Finanzausgleich wird durch die aktuellen Reformen der Aufgabenteilung stark reduziert.</p>	

<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Der neue Finanzausgleichsmechanismus ist Teil einer umfassenden Neuordnung der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden. In deren Zentrum steht eine Entflechtung der Aufgaben und eine Verringerung der Steuerfussunterschiede von 40 – 135 auf 70 – 110 für 90% der Gemeinden.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Der Reformprozess EtaCom verläuft in mehreren Etappen. Während der Übergangszeit soll v.a. sichergestellt werden, dass die Reform für den Kanton und die Gemeinden als Ganzes neutral ist.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Während der Reform wird ein Ausgleichskonto geführt, das die Kostenneutralität sicherstellt. 2. Die Reform beinhaltet netto eine gewisse Verschiebung von Aufgaben von den Gemeinden weg hin zum Kanton. <p>Reform: Im Gange</p>
----------------------------	--

Wallis		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Steuergesetz	(1976)	(1986)
Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich	1992	1999
Grundreglement betreffend die Berechnung der abgestuften Subventionierung	1978	1992
Ausgleichsinstrument Ordentlicher Fonds	<p>Finanzausgleichstyp: Kontroll-/auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Aus dem Finanzausgleichsfonds werden Beiträge (oder unter bestimmten Umständen zinslose Dahrlehen) an Gemeinden ausgeschüttet, die einen tiefen Finanzkraftindexwert (< 85, bei 100 als Durchschnitt)) haben. Der Finanzkraftindex ist das Mittel von Teilindizes des Ressourcenpotentials (steuerbares Einkommen [-Grundbeitrag] pro Einwohner) der Steuerkraft (Summe verschiedener Einnahmen [-Grundbeitrag] pro Einwohner zum Satz der einfachen Steuer) und des Umkehrwertes des „Steuerfusses“ (Summe verschiedener Einnahmen geteilt durch die einfache Steuer).</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Kanton 50%, Gemeinden 50% [die steuerkraftstarken Gemeinden zahlen dabei einen zusätzlichen Beitrag]) - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert; das Parlament kann die Sätze aber um maximal einen Drittel erhöhen oder senken. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Steuergesetz und Finanzausgleichsverordnung - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Verschiedene Auflagen <p>Bemerkungen: Der Finanzkraftindex besteht aus verschiedensten Elementen mit unterschiedlichen Ausgleichszielen. Neben dem Ziel, die Einnahmenunterschiede abzubauen, und der direkten Berücksichtigung der Steuerbelastung wird durch die Verrechnung eines Grundbeitrages eine Förderung von Kleingemeinden betrieben.</p>	
Ausgleichsinstrument Spezialfonds	<p>Finanzausgleichstyp: Härtefallausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: 10% der Einzahlungen in den ordentlichen Fonds werden jährlich für „Gemeinden in sehr misslichen Finanzverhältnissen“ und für Fusionshilfen gebraucht.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: 10% des ordentlichen Fonds - Höhe des Gesamtbetrags: 10% des ordentlichen Fonds <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch für Gemeinden in misslichen Verhältnissen, Rechtsanspruch für Fusionsbeiträge - Verwendung: An keine besondere Verwendung gebunden - Auflagen: Verschiedene Auflagen <p>Bemerkungen:</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Abgestufte Subventionierung</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Verschiedene Beiträge an laufende Ausgaben und an Investitionen werden nach dem Finanzkraftindex (Definition s.o.) abgestuft. Bei den Investitionen wird zusätzlich ein Investitionsbedarfsindikator verwendet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Grundreglement und Spezialgesetzgebung - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Nein <p>Bemerkungen: Die Spezialgesetzgebung erwähnt in der Regel das Prinzip der Finanzkraftorientierung; die Subventionssätze sind i.d.R im Grundreglement definiert.</p>
<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Unterstützung der finanzschwachen Gemeinden. Dabei muss beachtet werden, dass – wie die Definition des Begriffes Finanzkraft zeigt – ein sehr allgemeiner (nicht auf die Ressourcenstärke begrenzter) Begriff der Finanzkraft verwendet wird.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Die Wirkung des Finanzausgleichssystems ist wegen des indirekten Finanzausgleichs langfristig kaum prognostizierbar.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Im Steuergesetz wird eine Bandbreite der Steuerfüsse der Einkommensteuer festgeschrieben, die im Finanzausgleichsmechanismus nicht berücksichtigt wird.</p> <p>Reform: Wird diskutiert</p>

Zug		
Gesetzliche Grundlagen Gesetz über den direkten Finanzausgleich	Gesetz von 1989	Letzte Änderung 1998
Ausgleichsinstrument Direkter Finanzausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Mindestausstattung: Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten die Differenz zum Mittel als Finanzausgleich, aber nur dann, wenn ihr Steuerfuss höher ist als der niedrigste Steuerfuss einer beitragspflichtigen Gemeinde (= Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft). 2. Abschöpfung: Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft liefern 30% des Mehrertrages ab. Datengrundlage: Einkommen- und Vermögensteuer, Steuerfuss von 80%, Einwohnerzahl</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Gemischt (Abschöpfung + Kantonsbeitrag) - Höhe des Gesamtbetrags: Einzahlerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Steuerfuss muss höher sein als der niedrigste Steuerfuss einer Beitragszahlergemeinde; Überschüsse müssen zur Steuerfussenkung verwendet werden. <p>Bemerkungen:</p>	
Gesamtsystem	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Offizielles Ziel: Partieller Ausgleich der Steuerkraft und Annäherung der Steuerfüsse</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Gut</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Einfaches, modernes Ausgleichssystem mit gewissen Konzessionen zur Verbesserung der Ausgleichswirkung</p> <p>Reform: Derzeit wird eine Reform der Aufgabenteilung diskutiert.</p>	

Zürich		
Gesetzliche Grundlagen	Gesetz von	Letzte Änderung
Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz) (Staatsbeitragsgesetz)	1966	1998
Ausgleichsinstrument Steuerkraftausgleich	<p>Finanzausgleichstyp: Ressourcenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zwei Teilinstrumente: 1. Ausgleichsbetrag: Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten einen Ressourcenausgleich. Der so bemessen ist, dass eine Mindestausstattung von 70-90% resultiert, je nach Einwohnergrösse (Maximum bei <500 oder >50'000). 2. Abschöpfung: Gemeinden mit einer überdurchschnittlicher Steuerkraft zahlen einen Teil der Differenz zum Durchschnitt in den Finanzausgleichsfonds. Der Steuerfuss wird allerdings mitberücksichtigt (Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss erhalten keinen Ausgleich; Gemeinden, bei denen eine Abschöpfung zu einem höheren Steuerfuss führen würde als das um 10% reduzierte Kantonsmittel, wird die Abschöpfung reduziert). Datengrundlage: Steuern nat. Personen, jur. Personen und Quellensteuer.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Horizontal - Höhe des Gesamtbetrags: Zur Aufrechterhaltung des Fondsgleichgewichtes können Parameterwerte der Ein- und Auszahlung geändert werden. <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Es wird nur ein Ausgleich gezahlt, wenn der Steuerfuss mindestens dem Kantonsmittel entspricht. <p>Bemerkungen: Stadt Zürich ist nicht am Ausgleich beteiligt.</p>	
Ausgleichsinstrument Investitionsbeiträge	<p>Finanzausgleichstyp: Investitionsausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Gemeinden, die Steuerkraft- oder Steuerfussausgleich beziehen, einen Steuerfuss erheben, der höher ist als der Durchschnitt plus 5 % oder welche durch „ihre Investitionslasten anderen Gemeinden Dienste erweisen, ohne dafür finanziell vollständig entschädigt zu werden erhalten Beiträge an Investitionsprojekte.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Wird jährlich vom Kantonsrat festgelegt <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Kein Rechtsanspruch auf Auszahlung eines Betrages in bestimmter Höhe - Verwendung: Projektgebunden - Auflagen: - <p>Bemerkungen: -</p>	

<p>Ausgleichsinstrument Steuerfussausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Steuerfussausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Zweistufiges System: 1. Gemeinden, deren Steuerfuss mehr als 5 % über dem Kantonsmittel liegen würde, erhalten die Hälfte der Differenz zwischen dem erforderlichen Betrag und dem Steuerertrag bei der Ausgleichsgrenze. 2. Gemeinden, deren Steuerfuss trotzdem höher ist als das Kantonsmittel + 10 % wird die volle Differenz vergütet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Ungebunden/frei - Auflagen: Ja <p>Bemerkungen: Stadt Zürich ist nicht am Ausgleich beteiligt.</p>
<p>Ausgleichsinstrument Lastenausgleich für die Stadt Zürich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Sonderlastenausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Die über eine bestimmte Grenze hinausgehende Mehrbelastung der Stadt Zürich in den Bereichen Kultur, Polizei und Sozialhilfe wird der Stadt als Pauschalbeitrag erstattet.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Ausgleichs-/empfängerorientiert <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: Rechtsanspruch gemäss Finanzausgleichsgesetz - Verwendung: Gebunden - Auflagen: Verschiedene Auflagen und Bedingungen <p>Bemerkungen:</p>
<p>Ausgleichsinstrument Indirekter Finanzausgleich</p>	<p>Finanzausgleichstyp: Indirekter Finanzausgleich</p> <p>Berechnung und Datengrundlage: Verschiedene Staatsbeiträge werden in Abhängigkeit des Finanzkraftindex ausgezahlt. Der Finanzkraftindex berechnet sich auf der Basis des Steuerfusses und der Steuerkraft.</p> <p>Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herkunft der Mittel: Vertikal (Kanton) - Höhe des Gesamtbetrags: Grundsätzlich ausgleichs-/empfängerorientiert; der Kanton kann aber die Parameter geringfügig ändern. <p>Auszahlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch: I.d.R. besteht ein Rechtsanspruch aufgrund der Spezialgesetzgebung i.V.m. dem Staatsbeitragsgesetz (Kostenanteile). Bei Subventionen kein Rechtsanspruch. - Verwendung: Gebunden - Auflagen: - <p>Bemerkungen:</p>

<p>Gesamtsystem</p>	<p>Ziel des Finanzausgleiches: Kein offizielles Ziel für das Finanzausgleichssystem als Ganzes.</p> <p>Dynamik/Voraussagbarkeit der Wirkung: Sehr schlecht.</p> <p>Bemerkungen/Bewertung: Traditionelles System, umständlich und kompliziert; Sonderlösung Stadt Zürich (nicht Teil des "normalen" Ausgleichssystems)</p> <p>Reform: Teilreform abgeschlossen, Grundlegende Reform in Diskussion.</p>
----------------------------	---

V Ausgewählte aktuelle Fragestellungen kantonaler Finanzausgleichssysteme

Das folgende Kapitel vergleicht die kantonalen Finanzausgleichssysteme im Hinblick auf ihre Rolle bei der Bewältigung aktueller finanzpolitischer Probleme. Dies betrifft einerseits die Frage der Kompatibilität mit der NFA. Daneben werden zwei aktuelle gemeindepolitische Fragen diskutiert, bei denen der Finanzausgleich ein wesentlicher Einflussfaktor ist: die Bonität der Gemeinden und die (Anpassungen der) Gemeindestruktur.

1 Die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme und die NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird auch einen spürbaren Einfluss auf das Verhältnis der Kantone zu ihren Gemeinden haben. Je nach aktueller Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem jeweiligen Kanton und seinen Gemeinden müssen daher grössere oder kleinere Anpassungen am Finanzausgleich und/oder an der Aufgabenteilung vorgenommen werden. Dies hat verschiedene Gründe:

- Die Reformen der Aufgabenteilung auf Bundesebene sind auch für das Verhältnis Kanton – Gemeinden wichtig. Eine umfassende Änderung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bewirkt automatisch auch Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden. In vielen Fällen wird es notwendig sein, den innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen, um das bisherige Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden aufrechtzuerhalten.
- Die angestrebte Modernisierung und Stärkung des Föderalismus kann nur dann wirklich erfolgreich sein, wenn neben einer effizienteren Aufgabenteilung und einem gerechteren Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – darauf abgestimmt – auch die Beziehungen zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden nach den selben Grundsätzen gestaltet sind.
- Die NFA schafft neue Möglichkeiten zu gerechteren Finanzausgleichslösungen. Die interkantonalen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bieten neue Möglichkeiten des horizontalen Ausgleichs. Damit wird es neu wesentlich einfacher möglich sein, von inner- und ausserkantonalen Nutzern zentralörtlicher Leistungen einen Ausgleichsbeitrag einzufordern. Mit diesen neuen Möglichkeiten kann – im Vergleich zur heutigen Situation – mancherorts ein wesentlich gerechterer Ausgleichsmechanismus eingeführt werden.

Die zwei nachfolgenden Kapitel diskutieren die obigen Fragen etwas vertiefter.

1.1 Auswirkungen der NFA auf das Gleichgewicht der Kantons- und Gemeindefinanzen

Die NFA wird für den Bund und die Gesamtheit der Kantone haushaltsneutral gestaltet. Die Beträge, die in den neuen Finanzausgleichsinstrumenten verteilt werden, sind so bemessen, dass – für die Kantone als Ganzes – die wegfallenden zweckgebundenen Beiträge und die Änderungen der Aufgabenteilung ausgeglichen werden. Innerhalb der Kantone können aber – falls entsprechende Anpassungen unterbleiben – Ungleichgewichte zu Ungunsten der Gemeinden entstehen, wenn diese bisher anteilig an den zweckgebundenen Beiträgen beteiligt waren. Mögliche Korrekturen können durch Anpassungen der Einnahmen- und Aufgabenverteilung, durch automatische Abfederungen im Rahmen des Finanzausgleichs oder durch politische Korrekturen am Finanzausgleichsmechanismus erfolgen. Anpassungen beim Finanzausgleich bieten sich dann an, wenn die wegfallenden Beiträge bisher ebenfalls Finanzausgleichscharakter hatten, d.h. wenn sie als indirekter Finanzausgleich ausgestaltet waren oder aber wenn man den Disparitätenabbau verstärken möchte.

Finanzausgleichssysteme, die sich weitgehend automatisch an geänderte Bedingungen anpassen, sind grundsätzlich jenen Mechanismen vorzuziehen, die bei jeder Veränderung der „finanzpolitischen Umweltbedingungen“ aufwendig reformiert werden müssen. Solche Veränderungen können – wie die NFA – Veränderungen auf Bundesebene darstellen, sie können aber auch durch allmähliche Veränderungen der finanziellen Bedeutung unterschiedlicher Aufgaben auftreten.

Die Finanzausgleichssysteme der Kantone unterscheiden sich erheblich bezüglich ihrer Anpassungsfähigkeiten. Kantone, welche einen bedeutenden Teil der Finanzausgleichsmittel als Ressourcenausgleich leisten, kommen unter Umständen ohne oder mit geringen Korrekturen aus. Ressourcenausgleichsmechanismen, bei welchen die Ressourcenausgleichsbeiträge (z.B. eine Mindestausstattung) in der Höhe des Durchschnittssteuerfusses¹⁵ ausgeschüttet werden, passen sich Verschiebungen in der Einnahmen- und Aufgabenteilung jeweils so an, dass die Ressourcenausgleichsbeträge entsprechend grösser werden, wenn eine Aufgabenverlagerung an die Gemeinden oder eine Kürzung der Einnahmen(-erhebungskompetenzen) erfolgt. Solche Ressourcenausgleichsmechanismen verwenden u.a. die Kantone Appenzell Ausserrrhoden, Luzern, Nidwalden, Tessin oder Zug. In gewissen anderen Kantonen mit Ressourcenausgleichssystemen findet keine automatische Korrektur statt, d.h. bestimmte Berechnungsparameter müssten politisch angepasst werden. Im Kanton Bern etwa ist der kalkulatorische Steuerfuss im Gesetz auf 2.4 fixiert. In anderen Kantonen richten sich die Ressourcenausgleichsbeiträge ganz oder teilweise nach den verfügbaren Mitteln, oder sie werden jedes Jahr politisch neu fixiert (z.B. Basel-Landschaft, Schwyz, Zürich). Bei diesen Mechanismen erfolgt keine automatische Korrektur.

¹⁵ Allgemeiner: Ein kalkulatorischer Multiplikator, der vom Ausgaben- und Einnahmenniveau aller Gemeinden, oder einer bestimmten Gruppe davon, abhängt (z.B. Durchschnittssteuerfuss + 10%, Durchschnittssteuerfuss aller Finanzausgleichsempfänger).

Umfassende Normlastenausgleichssysteme (d.h. Normlastensysteme, bei welchen nicht nur einzelne Teilbereiche berücksichtigt werden) passen sich ebenfalls automatisch in der richtigen Grössenordnung an, wenn der Normsteuerfuss in Abhängigkeit des Durchschnittsteuerfusses festgelegt wird. Bei anderen Mischsystemen ist die Frage der Anpassung abhängig von der konkreten Ausgestaltung. I.d.R. ist es jedoch so, dass durch die Berücksichtigung unterschiedlichster Ziele mit verschiedenen Gewichtungen eine adäquate Anpassung nicht sehr wahrscheinlich ist.

Eine sehr schlechte Anpassung an veränderte Bedingungen bieten indirekte Finanzausgleichssysteme. Die verschiedenen Teilmechanismen – verstreut über mehrere Gesetze – lassen sich auch politisch nur sehr schwer anpassen. Auch gewisse Mischsysteme müssen relativ aufwendig immer wieder neu den veränderten Bedingungen angepasst werden. Diese Systeme, die mit vielen unterschiedlichen Kennzahlen ein möglichst genaues Bild der Disparitäten zeichnen wollen, erreichen dieses Ziel für einen ganz bestimmten Zeitpunkt (bei Modelleinführung) zwar besser als ein Modell, das die Disparitäten mit wenigen, allgemeineren Kennzahlen misst. Aufgrund der Dynamik der Politik, der Gesellschaft und der Wirtschaft ist aber die Stabilität eines solchen Modelles kleiner als jene eines Ausgleichsmechanismus mit wenigen, aggregierten Variablen. Deshalb sind häufige Korrekturen notwendig. Ein Beispiel für ein detailliert modelliertes Ausgleichssystem ist jenes des Kantons Glarus. Dort werden bei der Einnahmenverteilung und -umverteilung Steueranteile an drei verschiedene Gemeindearten und deren Ausgleichsfonds ausgerichtet. In einem solchen System sind in aller Regel regelmässige Reformen oder zusätzliche Korrekturmassnahmen (z.B. Auflagen) notwendig, weil der Finanz- und der Ausgleichsbedarf der unterschiedlichen Gemeindearten sich im Verlauf der Jahre stärker verändert, als dies beim Total aller Gemeindeaufgaben der Fall wäre.

Auch der sogenannte Steuerkraftausgleich des Kantons Graubünden ist aufgrund der vielen Einflussvariablen und Auflagen immer wieder reformbedürftig. Wie bei vielen Mischsystemen passt sich der Ausgleich oft zwar tendenziell in die richtige Richtung an, aber eine adäquate Anpassung ist ohne Korrektur der Variablen kaum wahrscheinlich.

1.2 Anpassungen der kantonalen Ausgleichsmechanismen an die Bedürfnisse der NFA

Die NFA kann nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die Mechanismen auf allen drei Stufen des Staatswesens angepasst werden. Daher wäre es notwendig (oder zumindest wünschenswert), dass beim innerkantonalen Finanzausgleich entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Die betrifft verschiedene Teilbereiche.

1.2.1 Sonderlasten

Der Bundesfinanzausgleich sieht vor, dass besondere geographisch-topographische oder soziodemographische Belastungen mit Sonderlastenbeiträgen ausgeglichen werden. Der Kanton, der diese Zahlungen erhält, ist aber nur in einem Ausnahmefall (Basel-Stadt) der richtige Empfänger des (ganzen) Ausgleichsbetrages. Daher ist es *in gewissen Kantonen* notwendig, entsprechende Ausgleichsmechanismen auch im innerkantonalen Verhältnis einzuführen. Einige, i.d.R. neuere Finanzausgleichssysteme berücksichtigen die Lasten der Zentren (z.B. Bern, Genf, Luzern, Thurgau, Zürich) oder der Berg- und Randregionen (z.B. Luzern, Thurgau) bereits explizit.

Bei der Berücksichtigung der speziellen Lasten der Zentren trifft man auf unterschiedliche Lösungen. Der Kanton Zürich schliesst die Stadt weitgehend aus dem „ordentlichen“ Finanzausgleich aus und entrichtet dann für Sonderlasten in drei Teilbereichen einen Pauschalbetrag, der sich nach der eine bestimmte Grenze überschreitenden Mehrbelastung in diesen Bereichen bemisst. Diese Lösung ist etwas unbefriedigend, da natürlich auch andere Zentren im Kanton besondere Lasten tragen. U.a. auch mit Pauschalen arbeitet der Finanzausgleich im Kanton Bern; allerdings werden diese an mehrere Städte ausgerichtet.

Da die Städte in der Regel eine überdurchschnittliche Steuerkraft haben, wird in einigen Kantonen mit Ressourcenausgleichssystemen ein Abzug beim Ressourcenpotential vorgenommen (z.B. Bern, Luzern, Schaffhausen, Thurgau). Im Kanton Waadt wird die Einwohnerzahl als Kriterium in einem Mischsystem speziell gewichtet, was allerdings eine etwas diffuse, wenig zielgerichtete Wirkung haben dürfte. Im Kanton Solothurn wird bei den Städten das Kriterium „Steuerbedarf“ stärker gewichtet, was zu höheren Ausgleichsbeiträgen resp. zu einer geringeren Abschöpfung führt.

Im Kanton Genf wird die Steuer zwischen Wohn- und Arbeitsort aufgeteilt. Dies erzeugt einen Ausgleich für die Zentren, die – im Verhältnis zur Einwohnerzahl – eine hohe Zahl von Beschäftigten haben.

Bei den geographisch-topographischen Sonderlasten ist in der Regel eine grössere Gruppe von Gemeinden betroffen. In der Regel gehören diese Gemeinden auch in traditionellen Finanzausgleichssystemen ohne Sonderlastenausgleich zu den Nettoempfängern. Allerdings erhalten sie den (zusätzlichen) Finanzausgleich oft aufgrund anderer, von ihrer Anreizwirkung nicht unproblematischer Kriterien, wie etwa ihren höheren effektiven Ausgaben resp. ihrem höheren Steuerfuss (z.B. Graubünden, St.Gallen, Solothurn) oder ihrer geringen Einwohnerzahl (z.B. Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Uri). Mit einem Sonderlastenausgleich nach dem Vorbild der NFA könnte in vielen Fällen der Ausgleich so „umgebaut“ werden, dass die geographisch-topographischen benachteiligten Gemeinden immer noch wesentliche Beiträge erhalten, ohne dass problematischen Anreize zu Mehrausgaben oder – in anderen Fällen – Fusionshindernisse entstehen.

1.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die NFA schafft neue Instrumente im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. Damit soll die Abgeltung der externen Effekte (Spillovers) institutionalisiert werden, d.h. Leistungen, welche Kantone für Einwohner anderer Kantone erbringen, sollen abgegolten werden. Die verbesserte Möglichkeit, ausserkantonale Nutzer nach Massgabe der ihnen erwachsenden Vorteile zur finanziellen Beteiligung zu verpflichten, macht auch innerkantonal gerechtere Abgeltungen möglich. In vielen Fällen werden derzeit alle Zahlungen an Zentren vertikal, d.h. vom Kanton geleistet. Damit werden alle Einwohner des Kantons im selben Masse belastet, obwohl in der Nutzung der zentralörtlichen Leistungen erhebliche Unterschiede zwischen Agglomerationsgemeinden und weiter entfernten Landgemeinden bestehen. Von Lösungen mit horizontalen Zahlungen wurde oft mit einem Hinweis auf unzumutbare Wettbewerbsnachteile zu ausserkantonalen Gemeinden abgesehen, welche bisher nicht zu Zahlungen verpflichtet werden konnten.

Nach Einführung des NFA bestehen z.B. im Grossraum Zürich, im Verhältnis Genf – Waadt, zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft oder für die Städte St.Gallen und Luzern neue Möglichkeiten der Abgeltung.

2 Der innerkantonale Finanzausgleich und die Bonität der Gemeinden

Bis vor einigen Jahren galten Kredite an Gemeinden noch als mündelsicher. Aufgrund mehrerer Vorfälle – u.a. des „Falles Leukerbad“ – ist die Frage der Bonität der Gemeinden aber zu einem vieldiskutierten Thema geworden. Der innerkantonale Finanzausgleich ist eine wichtige institutionelle Determinante, die sowohl die aktuelle Bonität beeinflusst als auch einen Einfluss auf die langfristige Entwicklung der Zahlungsfähigkeit hat.

Die durchschnittliche Bonität der schwächeren Gemeinden kann durch einen geeigneten Finanzausgleich verbessert werden. Je heterogener die Gemeindestruktur ist und je umfangreicher die Aufgaben, welche durch die Gemeinden erfüllt werden müssen, desto häufiger werden finanzschwache Gemeinden finanzielle Probleme bekommen, wenn nicht mit einem geeigneten Ausgleich Korrekturmassnahmen vorgenommen werden.

Ein Ressourcenausgleich, der eine ausreichende Mindestausstattung vorsieht, ist nach unserer Ansicht ein gutes Mittel, um die durchschnittliche Bonität der finanzschwächeren Gemeinden zu verbessern. Die Gemeinden sollten damit eine Ressourcenbasis haben, die es ihnen ermöglicht, ihre Pflichtaufgaben zu erledigen. Wie bereits erwähnt, spielen solche Ausgleichsmechanismen in vielen – v.a. neueren – kantonalen Finanzausgleichssystemen eine zentrale Rolle.

Oft genügt der Ressourcenausgleich alleine aber nicht, um den finanzschwachen Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben mit einem politisch akzeptablen Steuerfuss zu ermöglichen. Eine Berücksichtigung der Lasten kann auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen. Deren (langfristige) Effekte auf die Bonität sind unterschiedlich. Ein Ausgleich, der sich auf unbeeinflussbare Kennzahlen stützt und ungebundene Beiträge ausrichtet, wirkt gleich wie der Ressourcenausgleich. Er beeinflusst weder das heutige noch das zukünftige Ausgabenniveau in einem speziellen Ausgabenbereich, sondern verbessert die allgemeine „ökonomische“ Position der Gemeinde. Ausgleichsmechanismen, welche jedoch laufende Ausgaben oder Investitionen fördern, erhöhen den Anreiz zu Mehrausgaben und reduzieren den Anreiz zu Restrukturierungen. Eine langjährige „Anwendung“ von Ausgleichsmechanismen, welche sich an effektiven Ausgaben orientieren, führt über die Jahre zu einem höheren Ausgabenniveau. Aktuelle Beispiele (Luzern, St.Gallen) zeigen, dass bei einer Änderung der Finanzausgleichspraxis oft eine stattliche finanzielle Abfederung durch den Kanton mit langen Übergangszeiten notwendig ist, um grössere Probleme zu verhindern.

Ein Kanton, der für Gemeinden in besonders prekären Situationen ein zuverlässiges „Sicherheitsnetz“ bietet, kann die Bonität der Gemeinden verbessern. Wenn der Kanton direkt für Ausfälle bei den Gemeinden haftet oder wenn er mit dem Finanzausgleich in jedem Fall die Folgekosten übernimmt, dann entspricht die Kreditwürdigkeit der Gemeinden ganz oder nahezu jener des Kantons. Allerdings kann die direkte oder indirekte Garantie des Kantons wiederum negative Anreizeffekte haben. Deshalb muss sie mit Bedingungen geleistet werden, d.h. die Gemeinden müssen selber einen namhaften Sanierungsbeitrag erbringen.

3 Der innerkantonale Finanzausgleich und die Gemeindestruktur

Die Finanzausgleichsregelungen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Gemeindestruktur. Obwohl eine umfassende Bewertung dieser Frage erst im Schlussbericht vorgenommen werden kann (nach einer diesen Bericht ergänzenden quantitativen Analyse der Gemeindestruktur, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und des Finanzausgleichs), gibt es einige Erkenntnisse, die man aus einer „isolierten“ Analyse der Finanzausgleichsregelungen gewinnen kann.

Viele Finanzausgleichssysteme zahlen explizit höhere Beiträge an kleine Gemeinden. Sehr extrem ist dies beim sogenannten Steuerkraftausgleich des Kantons Graubünden, der nur an die ersten 300 Einwohner ausgerichtet wird. Auch gewisse neuere Mechanismen sehen eine Berücksichtigung der Gemeindegrösse vor, allerdings mit einer viel geringeren „Gewichtung“ (vgl. Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Nidwalden).

Bei einigen traditionellen Finanzausgleichssystemen werden die kleineren Gemeinden durch eine Übernahme der Mehrkosten der Verwaltung unterstützt. Dies findet v.a. bei einem Steuerfussausgleich statt (z.B. St. Gallen, Uri, Zürich).

Alle Mechanismen, die Gemeinden mit kleinerer Einwohnerzahl einen höheren Finanzausgleich zusichern oder die alle Mehrkosten einer unter Umständen ineffizi-

enten Verwaltung übernehmen, wirken sich als (zusätzliches) Hindernis für Bereinigungen der Gemeindestruktur aus. Um dies – mindestens teilweise – wieder zu korrigieren, sehen einige Kantone eine zeitlich begrenzte Bestandesgarantie oder Beiträge an die Umsetzung von Fusionen vor (z.B. Graubünden, Luzern, Wallis).

Die Begünstigung von kleinen Gemeinden darf nicht verwechselt werden mit einem Sonderlastenausgleich an geographisch/topographisch benachteiligte Gemeinden. Zahlungen an abgelegene Gemeinden, Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte oder Gebirgsgemeinden werden in aller Regel unabhängig von deren politischen Organisationsstruktur geleistet, d.h. zwei benachbarte kleine Berggemeinden sollten mit einem Sonderlastenausgleich in etwa auf die selbe Sonderlastenausgleichssumme kommen, egal ob sie politisch getrennt oder fusioniert sind.

VI Anhang: Übersicht über wichtige Begriffe

Der Anhang enthält eine alphabetische Auflistung und eine kurze Erläuterung wichtiger Begriffe, die im Zwischenbericht verwendet werden. Damit das Verständnis jener Leser verbessert werden, welche sich nicht ausführlich mit dem Theorieteil befassen.

Auflagen

Auflagen sind Restriktionen der Auszahlung von Ausgleichsmitteln, d.h. die nach einer bestimmten Formel berechneten Ausgleichsmittel werden nicht (oder nicht voll) ausgezahlt, wenn diese zusätzlichen Auflagen nicht erfüllt sind. Auflagen werden aus zwei Gründen verwendet. Einerseits um einen Missbrauch bei jenen Finanzausgleichsinstrumenten zu verhindern, welche durch die Empfängergemeinden beeinflusst werden können, andererseits um zu verhindern, dass Gemeinden in den Genuss von Finanzausgleichsmitteln kommen, welche diesen zwar nach der Berechnungsformel zustehen, welche sie aber nach einer politischen Beurteilung nicht benötigen. Übliche Auflagen dieser Art sind etwa Regelungen, wonach Ausgleichsmittel nur an kleine Gemeinden oder an Gemeinden mit hohem Steuerfuss ausgeschüttet werden. Damit besteht natürlich die Gefahr, dass Fusionen, die unter anderen Umständen freiwillig realisiert würden, unvorteilhaft werden resp. dass der Steuerfuss künstlich hochgehalten wird, um nicht bedeutende Geldmittel zu verlieren.

Ausgleichsziel

Jedes Finanzausgleichsinstrument bezweckt den Abbau von bestimmten finanziellen Unterschieden (Disparitäten). Es handelt sich dabei immer um Unterschiede auf der „Ausgaben- oder der „Einnahmenseite“ der Gemeinderechnung oder des Steuerfusses. Der Steuerfuss (der Einkommensteuer) entsteht dabei – vereinfacht gesagt – aus dem Saldo zwischen den Ausgaben und den übrigen Einnahmen, der aus eigenen Steuern zu decken ist.

Das Ausgleichsziel manifestiert sich in den Berechnungsgrößen, die bei der Beitragsbemessung verwendet werden. Im Zwischenbericht unterscheiden wir zwischen Ausgleichsinstrumenten mit einem und solchen mit mehreren Zielen. Ein einziges Ausgleichsziel hat ein Finanzausgleichsinstrument nach unserer Kategorisierung dann, wenn eine Zieldimension eindeutig im Vordergrund steht. Es werden dabei Lastenausgleichs-, Einnahmenausgleichs- und Steuerfussausgleichsziele unterschieden.

Beeinflussbarkeit

Die Beeinflussbarkeit durch den Empfänger ist eine zentrale Eigenschaft eines Finanzausgleichsinstrumentes. Ausgleichsinstrumente, bei denen die Empfängergemeinden durch Anpassung ihrer Ausgaben- und Einnahmenpolitik einen Einfluss auf die Höhe des Ausgleiches haben, führen zumindest mittel- und langfristig zwangsläufig zu einer

ineffizienten Einsatz der Ausgleichsmittel. Wenn die Gemeinden in einzelnen Bereichen oder gesamthaft mehr ausgeben, um in den Genuss höherer Ausgleichszahlungen zu kommen, dann geschieht dies zu Lasten des Kantons und damit der gesamten Bevölkerung. Aber auch wenn es dem Kanton gelingt, die Mehrausgaben durch Kontrollen der betroffenen Gemeinden in Grenzen zu halten, entstehen natürlich Kosten, nämlich die Kosten der Kontrollen, welche wiederum von der ganzen Bevölkerung getragen werden.

Disparitäten

Der Begriff Disparitäten bezeichnet allgemein Unterschiede, wird aber hauptsächlich für regionale Unterschiede verwendet. Im Zwischenbericht werden die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden als Disparitäten bezeichnet. Diese finanziellen Unterschiede können sich etwa in unterschiedlichen Ressourcenpotentialen, Ausgaben oder Steuerfüssen manifestieren. Sie können ihre Quelle u.a. in Unterschieden bei der Bevölkerungsstruktur, der geographisch-topographischen Lage, der wirtschaftlichen Stärke der Region und natürlich den politischen Entscheidungen der Gemeinde haben.

Finanzausgleich

Finanzausgleich i.e.S.

Finanzausgleich i.w.S.

Finanzausgleichssystem

Finanzausgleichsinstrument, -mechanismus

Finanzausgleichstyp

Der Begriff „Finanzausgleich“ wird in diesem Zwischenbericht für den *Finanzausgleich im engeren Sinne* verwendet. Damit werden jene Zahlungen zwischen Kanton und Gemeinden (oder zwischen den Gemeinden) bezeichnet, welche die Reduktion der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden bezwecken.

Der Begriff *Finanzausgleich im weiteren Sinne* bezeichnet alle Bereiche, mit deren Gestaltung die Politik einen Einfluss auf die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden hat. Zusätzlich zum Finanzausgleich i.e.S. spielt die Gemeindestruktur (Grösse der Gemeinden und Grad der Heterogenität) und die Aufteilung der Einnahmen (-erhebungskompetenzen) und der Aufgaben dabei eine zentrale Rolle.

Ein *Finanzausgleichssystem* umfasst die Gesamtheit aller *Finanzausgleichsinstrumente* eines Kantons. Ein Finanzausgleichsinstrument (oder mit gleicher Bedeutung verwendet *Finanzausgleichsmechanismus*) „besteht“ im Wesentlichen aus Regeln der Berechnung, Finanzierung sowie allfälligen speziellen Auflagen der Ausgleichszahlungen.

Die *Finanzausgleichstypen* haben wir definiert, um Ausgleichsinstrumente mit ähnlichen Eigenschaften zusammenfassen zu können. Sie sind häufige Kombinationen wichtiger Eigenschaften von Finanzausgleichsinstrumenten.

Gebundene Verwendung der Ausgleichsmittel

Die gebundene Verwendung der Ausgleichsmittel bedeutet, dass die Finanzausgleichszahlung nur für eine bestimmte Aufgabe verwendet werden kann. In aller Regel wird dabei der Ausgleichsbetrag erst dann ausgezahlt, wenn die Ausgabe schon getätigt ist. Indirekte Finanzausgleichszahlungen werden aufgabengebunden, Investitionsausgleichsbeträge projektgebunden ausgerichtet.

Härtefallausgleich

Der Härtefallausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Mischsystem (mehrere Ziele):* Kennzeichnend für den Härtefallausgleich ist, dass er typischerweise aufgrund einer Gesamtbeurteilung eines Einzelfalles ausgerichtet wird.
- *Effektive, beeinflussbare Berechnungswerte:* Der Härtefallausgleich wird aufgrund einer individuellen Beurteilung der aktuellen Lage der Gemeinden und ihren Perspektiven geleistet. Die notwendigen Mittel zur Erreichung eines gewünschten Resultates (z.B. eine zwar hohe, aber noch akzeptable Steuerbelastung) sind dabei auch abhängig von den eigenen Anstrengungen der Gemeinde.
- *Umfangreiche Auflagen:* Der Härtefallausgleich ist jener Ausgleichstypus, wo naturgemäss die umfassendsten Auflagen an die Empfänger gestellt werden.
- *Kleiner Adressatenkreis:* Der Härtefallausgleich sollte sich nur an eine kleine Minderheit der Gemeinden richten. Ausnahmen können in jenen Phasen sinnvoll sein, wo ein Umbruch bezweckt wird.

Indirekter Finanzausgleich

Der indirekte Finanzausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Mischsystem (mehrere Ziele):* Der indirekte Finanzausgleich bezweckt einen Ausgleich der Ausgaben in einem bestimmten Bereich nach Massgabe allgemeiner Ungleichheitsmasse, welche in aller Regel verschiedene Ziele berücksichtigen.
- *Berechnungswerte beeinflussbar:* Der indirekte Finanzausgleich berechnet sich aufgrund der getätigten Ausgaben der Gemeinden¹⁶ und einer Kennzahl, welche die Lasten und/oder die Ressourcenstärke und/oder die Steuerbelastung berücksichtigt. Die Empfänger haben dabei immer die Möglichkeit, die Höhe ihres Ausgleichsbetrages zu beeinflussen; allerdings gibt es je nach der konkreten Gestaltung des indirekten Finanzausgleichs spürbare Unterschiede der problematischen Anreize.

¹⁶ In jenen Fällen, wo die Gemeinden Beiträge an den Kanton zahlen, bestimmen sich die Beiträge natürlich nach den Ausgaben des Kantons.

- *Verwendung gebunden (Auflagen können notwendig sein)*: Der indirekte Finanzausgleich wird nach Massgabe der in einem bestimmten Aufgabenbereich effektiv ausgegebenen (=verwendeten) Beträge ausgerichtet.
- *Grosser Adressatenkreis*: Der indirekte Finanzausgleich richtet sich in aller Regel an eine Mehrheit der Gemeinden. Die Beitragssätze und damit die Beiträge selber sind aber von Gemeinde zu Gemeinde oft sehr unterschiedlich.

Investitionsausgleich

Der Investitionsausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Lastenausgleichsziel*: Der Investitionsausgleich reduziert die Investitionslasten und damit die jährliche Belastung durch Amortisation und Zinsen.
- *Berechnungswerte beeinflussbar*: Eine Zahlung in Abhängigkeit der Kosten von konkreten Projekten bedeutet zwangsläufig die Verwendung von beeinflussbaren Berechnungsgrössen.
- *Auflagen und Projektbindung*: Die Verwendung von Investitionsausgleichszahlungen ist zwangsläufig projektgebunden. Ausserdem werden oft verschiedene Auflagen an die Empfänger gemacht, damit ein einigermaßen sparsamer Umgang mit den vorhandenen Finanzausgleichsmitteln sichergestellt werden kann.
- *Kleiner Adressatenkreis*: In aller Regel richten sich Investitionsausgleichszahlungen an einen beschränkten Kreis von Gemeinden. Die Anspruchsberechtigung wird üblicherweise aufgrund einer Einzelfallbeurteilung vorgenommen; die Grundlage der Entscheidung bilden unterschiedliche Faktoren (z.B. „Bedeutung“ und „Notwendigkeit“ des Projektes) und häufig werden zusätzliche Restriktionen (z.B. Mindeststeuerfuss des Empfängers) verwendet.

Kennzahlenbasiertes Einnahmen-Lasten-Mischsystem

Das kennzahlenbasierte Einnahmen-Lasten-Mischsystem ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Es hat folgende Eigenschaften:

- *Mischsystem (mehrere Ziele)*: Dieser Ausgleichstypus strebt einen Ausgleich verschiedener Disparitäten mit einem Instrument an.
- *Berechnungswerte nicht beeinflussbar*: Kennzahlenbasierte Einnahmen-Lasten-Mischsysteme werden jene Ausgleichsmechanismen genannt, bei welchen, trotz einer oft etwas wilden Kombination unterschiedlich gewichteter Berechnungsfaktoren, darauf geachtet wird, dass man schwerpunktmässig Kennzahlen verwendet, die von den Empfängern nicht beeinflusst werden können.
- *Keine Bedingungen*: Aufgrund der Natur der verwendeten Werte sind Auflagen in der Regel nicht notwendig.

- *Grosser Adressatenkreis*: Dieser Typus ist in der Regel als „umfassender“ Ausgleich aller Disparitäten konzipiert.

Kennzahlenbasierter Lastenausgleich

Der kennzahlenbasierte Lastenausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Lastenausgleichsziel*: Mit diesem Ausgleichstyp wird eine „gerechte“ Aufteilung der Lasten angestrebt.
- *Berechnungswerte nicht beeinflussbar*: Bei der Wahl der Kennzahlen wird in aller Regel darauf geachtet, dass Kennzahlen gewählt werden, die durch die Empfänger nicht beeinflusst werden können.
- *Keine Bedingungen*: Auflagen müssen allenfalls punktuell dort gemacht werden, wo einzelne Kennzahlen verwendet werden, die bei den Gemeinden unerwünschte Verhaltensänderungen induzieren könnten.
- *Grosser Adressatenkreis*: Von kennzahlenbasierten Lastenausgleichssystemen sind in der Regel alle Gemeinden betroffen.

Kontroll- resp auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem

Das Kontroll- resp. auflagenintensives Einnahmen-Lasten-Mischsystem ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Mischsystem (mehrere Ziele)*: Dieser Ausgleichstypus strebt einen Ausgleich verschiedener Disparitäten mit einem Instrument an.
- *Berechnungswerte beeinflussbar*: Bei diesem Mischsystemtypus spielen Berechnungswerte, welche von der Gemeinde beeinflusst werden können, eine wesentliche Rolle. Dies Berechnungswerte werden verwendet, um eine gute Ausgleichswirkung zu erzeugen, haben aber den Nachteil, dass sie unerwünschte Anreize für die Gemeinden erzeugen.
- *Kontrollen und Auflagen notwendig*: Um einen Missbrauch zu verhindern, sind gewisse Kontrollen und Auflagen unumgänglich.
- *Grosser Adressatenkreis*: Dieser Typus ist in der Regel als „umfassender“ Ausgleich aller Disparitäten konzipiert.

Normlastenausgleich

Der Normlastenausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Mischsystem (mehrere Ziele)*: Der Normlastenausgleich bezweckt einen Ausgleich des Saldos zwischen Ausgaben und Einnahmendisparitäten.

- *Berechnungswerte nicht beeinflussbar*: Ein wesentliches Merkmal des Normlastenausgleiches ist die Verwendung von normierten Ausgaben- und Einnahmewerten. Allerdings ist es – insbesondere in Kantonen mit einer heterogenen Struktur – für gewisse Aufgabenbereiche nicht einfach, politisch akzeptierte Normwerte zu finden.
- *Keine Bedingungen*: Aufgrund der Verwendung von Normwerten sind Auflagen nicht notwendig.
- *Grosser Adressatenkreis*: Der Normlastenausgleich in seiner typischen Form ist als Ausgleichsinstrument konzipiert, das den Saldo aller Disparitäten ausgleicht. Damit richtet er sich immer an eine grosse Mehrheit der Gemeinden.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Einnahmenausgleich*: Der Ressourcenausgleich richtet sich nach den Einnahmepotentialen der Gemeinden.
- *Berechnungswerte nicht beeinflussbar*: Der Ressourcenausgleich berechnet sich immer aufgrund des Ressourcenpotentials, wobei die Steuerkraft der Einkommensteuer der natürlichen Personen in aller Regel eine zentrale Rolle einnimmt. Die Steuerkraft kann durch die Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden.
- *Keine Bedingungen*: Der Ressourcenausgleich bedarf keiner Auflagen, da das Ressourcenausgleichsziel eigentlich eine zielgerechte Verteilung der Finanzmittel garantiert. In einigen Fällen werden aber zusätzliche Auflagen bezüglich der Höhe des Steuerfusses gemacht, um eine politisch tragbarere Verteilung der Geldmittel zu erreichen.
- *Grosser Adressatenkreis*: Der Ressourcenausgleich ist dazu konzipiert, die Unterschiede in der finanziellen „Grundausstattung“ der Gemeinden zu reduzieren. Damit wird in aller Regel eine grosse Zahl von Gemeinden einbezogen, insbesondere natürlich dort, wo der Ressourcenausgleich von den Gemeinden finanziert wird.

Sonderlastenausgleich:

Der Sonderlastenausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Lastenausgleichsziel*: Der Sonderlastenausgleich gleicht übermässige Belastungen aus.
- *Berechnungswerte nicht beeinflussbar*: Sonderlastenausgleichszahlungen richten sich üblicherweise nach Werten, die sich nicht beeinflussen lassen oder deren Beeinflussung sich nicht lohnt.

- *Keine Bedingungen:* Die konkrete Auszahlung der Finanzausgleichsmittel ist typischerweise nicht von bestimmten Auflagen oder einer bestimmten Verwendung der Ausgleichsmittel abhängig. Davon zu trennen ist natürlich eine mögliche „Begründungspflicht“ des Empfängers oder eine Prüfung von Seiten des Kantons. Dabei ist häufig vorgesehen, dass die Empfänger von Zeit zu Zeit nachweisen, dass die besonderen Lasten bestehen und die entsprechenden Leistungen erbracht werden, oder der Sachverhalt wird entsprechend von den kantonalen Stellen geprüft.
- *Kleiner Adressatenkreis:* Es entspricht der Konzeption des Sonderlastenausgleichs, dass *nur über das übliche Mass hinausgehende, spezielle* Lasten ausgeglichen werden; damit ist der Adressatenkreis immer auf eine Minderheit von Gemeinden resp. eine Minderheit der Bevölkerung begrenzt, welche überdurchschnittliche Lasten trägt.

Steuerfussausgleich

Der Steuerfussausgleich ist einer von 10 definierten Finanzausgleichstypen. Er hat folgende Eigenschaften:

- *Berechnungswerte beeinflussbar:* Beim Steuerfuss richten sich die Ausgleichszahlungen im Wesentlichen nach der Höhe des Steuerfusses. Dieser kann von der Gemeinde direkt selber beeinflusst werden.
- *Auflagen:* Bei einem Steuerfussausgleich sind gewisse Auflagen unumgänglich. So muss etwa darauf geachtet werden, dass die Gemeinden andere Einnahmequellen ebenfalls adäquat ausschöpfen.
- *Kleiner Adressatenkreis:* Das gesamte Finanzausgleichssystem sollte so konzipiert sein, dass ein Steuerfussausgleich nur für eine Minderheit der Gemeinden resp. der Bevölkerung notwendig ist. Andernfalls besteht die Gefahr einer „Aushöhlung“ der Gemeindeautonomie, da der Kanton die Steuerfussausgleichsmittel immer an einschneidende Bedingungen knüpfen muss. Für Steuerfussausgleichssysteme, welche keinen umfassenden, sondern nur einen partiellen Steuerfussausgleich gewähren, gilt das Gesagte in einem geringeren Masse.