

Kantonsmonitoring 5

Irrgarten Finanzausgleich

Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität

Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey

- 01_Die Kantone verfügen mit dem interkommunalen Finanzausgleich über ein wichtiges Instrument zur langfristigen Gestaltung des Gemeindekonglomerats Schweiz. Auch fünf Jahre nach Einführung des neuen Finanzausgleichs auf Bundesebene, der mehreren Kantonen als Vorbild dient, haben viele kantonale Systeme markante Mängel.
- 02_Die Studie deckt diese Mängel in einer umfassenden Analyse aller kantonalen Finanzausgleichssysteme auf. Zum ersten Mal werden die Systeme nicht bloss typisiert, sondern in Bezug auf das Ausmass der Umverteilung und die damit verbundenen Fehlanreize miteinander verglichen und bewertet.
- 03_Verschiedene Ergebnisse dürften den fachkundigen Leser ebenso überraschen wie den interessierten Laien. Um nur eines zu nennen: Wegen des Finanzausgleichs lohnt es sich für weit über die Hälfte der Deutschschweizer Gemeinden nicht, durch eigene Leistung ihre Steuerkraft zu erhöhen; in der Romandie gilt dies dagegen nur für jede zwanzigste Gemeinde.

Kantonsmonitoring 5

Irrgarten Finanzausgleich

*Wege zu mehr Effizienz bei
der interkommunalen Solidarität*

Lukas Rühli

mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey

Autor Lukas Rühli, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestalterische Leitung Arnold.KircherBurkhardt
Gestaltung Daniel Peterhans, daniel.peterhans@kircher-burkhardt.ch
Gestaltung Abbildungen und Tabellen Die Grafischen, Atelier für Gestaltung, www.die-grafischen.ch
Produktion Druckerei Feldegg, www.feldegg.ch

© Avenir Suisse 2013

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/30852/irrgarten-finanzausgleich/

01_ Einleitung	_ 7
02_ Die NFA: Vorbild für Reformen der Kantone?	_ 13
2.1_ Vorarbeiten zur NFA	_ 14
2.2_ Aufbau der NFA	_ 15
2.3_ Beurteilung	_ 20
2.4_ Folgerungen für die kantonalen Finanzausgleichssysteme	_ 23
03_ Der interkommunale Finanzausgleich – theoretische Hintergründe	_ 27
3.1_ Finanzausgleich: Warum?	_ 28
3.2_ Kommunaler Steuerwettbewerb	_ 31
3.3_ Begriffsklärung	_ 34
3.4_ Aufgabenteilung – Gemeindestruktur – Finanzausgleich	_ 37
04_ Gemeindestruktur, Aufgabenteilung und Disparitäten	_ 41
4.1_ Gemeindestruktur	_ 42
4.2_ Dezentralisierungsgrad	_ 44
4.3_ Steuerintensität	_ 48
4.4_ Steuerkraftdisparität	_ 50
05_ Reformprozesse in ausgewählten Kantonen	_ 55
5.1_ Solothurn – Ressourcen- und Lastenausgleich à la NFA Bund	_ 56
5.2_ Aargau – Führt auch ein einzelnes Ausgleichsinstrument zum Erfolg?	_ 59
5.3_ Neuenburg – Die Ausgestaltung des Lastenausgleichs	_ 63
5.4_ Wallis – Oder warum auch der Ressourcenausgleich umstritten ist	_ 65
5.5_ Glarus – Wie funktioniert ein Finanzausgleich bei nur drei Gemeinden?	_ 69
5.6_ Gemeinsamkeiten und Unterschiede	_ 72

06_ Die kantonalen Finanzausgleichssysteme	_ 73
6.1_ Grundstruktur des Finanzausgleichs	_ 75
6.1.1_ Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben	_ 75
6.1.2_ Der indirekte Finanzausgleich	_ 79
6.1.3_ Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich	_ 82
6.1.4_ Horizontale vs. vertikale Finanzierung	_ 92
6.1.5_ Geber vs. Empfänger, neutrale Zone	_ 95
6.1.6_ Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich	_ 98
6.2_ Intensität der Umverteilung	_ 101
6.2.1_ Umverteilungsausmass	_ 101
6.2.2_ Unterstützungsquoten	_ 106
6.3_ Anreizwirkung der Transfers	_ 109
6.3.1_ Wie viel Standortwettbewerb für die Gemeinden?	_ 110
6.3.2_ Der Steuerfuss im Finanzausgleich	_ 117
6.3.3_ Einwohnerzahl und Finanzausgleich	_ 123
6.3.4_ Fehlanreize auf der Ausgabenseite	_ 128
07_ Ranking und Fazit	_ 135
7.1_ Ranking	_ 136
7.1.1_ Grundstruktur des Finanzausgleichs	_ 136
7.1.2_ Intensität der Umverteilung	_ 138
7.1.3_ Anreizwirkung der Transfers	_ 140
7.1.4_ Gesamtranking	_ 143
7.2_ Schlussbemerkungen	_ 147
7.2.1_ Das perfekte Finanzausgleichssystem	_ 148
7.2.2_ Was treibt den Steuerwettbewerb?	_ 150
7.2.3_ Ein ganz anderer Weg	_ 154
Anhang	_ 158
Literatur	_ 174

01 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) auf Bundesebene, gerne als «Jahrhundertprojekt» bezeichnet, wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten von verschiedener Seite wieder ins Rampenlicht gerückt: Die im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III bevorstehende Abschaffung der selektiven Steuerprivilegien für Domizil- und gemischte Gesellschaften hat Diskussionen ausgelöst, welche Anpassungen im NFA ¹ vorgenommen werden sollen, um die unterschiedlichen Auswirkungen dieser Massnahme auf die Kantonsfinanzen abzufedern; jüngst sprach sich Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf für eine Fortsetzung bzw. eine Wiederaufnahme der Aufgabenentflechtung aus, die im Rahmen der NFA durchgeführt worden war; ² und im Vorfeld des zweiten Wirksamkeitsberichtes, der nächstes Jahr in die Vernehmlassung gehen wird, fordern die Geberkantone – allen voran Zug, Schwyz und Nidwalden – Massnahmen zur Beschränkung der Belastung durch den Ressourcenausgleich. Einzelne Kantone erhalten jährlich mehr als 2000 Franken pro Kopf aus dem Finanzausgleichstopf, die grössten Kritiken zieht aktuell aber der Kanton Bern auf sich, dessen sich akzentuierende Ressourcenschwäche unterdessen zu Zuschüssen von gesamthaft über 1 Mrd. Fr. jährlich geführt hat, was ihn zum weitaus grössten Nehmerkanton macht (wenngleich er pro Einwohner mit 1165 Franken nur an fünfter Stelle liegt). Dass das Thema nicht nur Fachpersonen bewegt, sondern auch den interessierten Laien, davon zeugen 226 Leserkommentare zu einem dazu verfassten Onlinebeitrag des Nidwaldner Nationalrats Peter Keller. ³

Was (zumindest dem Laien) hingegen weniger bewusst sein dürfte: Auch eine Staatsebene tiefer wird ein Finanzausgleich durchgeführt. Und zwar kein geringer. Absolut gesehen liegen die 5 Mrd. Fr., die im Rahmen aller kantonalen Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich jährlich umverteilt werden, nur knapp hinter dem Ausgleichsumfang des Finanzausgleichs auf Bundesebene (2013: 6,3 Mrd. Fr.), relativ zu den Steuereinnahmen der betroffenen Gebietskörperschaften übertrifft der interkommunale Finanzausgleich (21,9 % der gesamten kommunalen Steuereinnahmen) den interkantonalen (16 % der kantonalen Steuereinnahmen) sogar deutlich. Viele Kantone haben im Zug des NFA ihre innerkantonalen Systeme angepasst. Dabei wurden zahlreiche Fehlanreize beseitigt, aber bei weitem nicht alle. Fünf Jahre nach Einführung der NFA auf Bundesebene ist es an der Zeit, die Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich im Rahmen des vorliegenden Kantonsmonitoring auf Herz und Nieren zu prüfen.

Relativ zu den Steuereinnahmen der betroffenen Gebietskörperschaften übertrifft der interkommunale Finanzausgleich den interkantonalen.

1 Eigentlich «in der NFA», also feminin. Wo immer in dieser Studie aber der Finanzausgleich (ohne die Neuordnung der Aufgabenteilung) im Vordergrund steht, wird das Kürzel – in Anlehnung an «der Neue Finanzausgleich» – mit dem maskulinen Artikel verwendet.

2 «NZZ», 17. Mai 2013: Finanzministerin regt neue Grossbaustelle an

3 <http://politblog.tagesanzeiger.ch/blog/index.php/14617/ohne-auflagen-keine-kohle/?lang=deOhne-Auflagen-kein-Geld/story/22120845>

Hintergrund und Ziel der Studie

Die Kantone haben bei der Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs freie Hand. Der Bund schreibt nicht vor, dass sie überhaupt einen durchführen müssen. Allenfalls könnte man das Ziel der Bewahrung der dezentralen Besiedlung, das immerhin in der Bundesverfassung verankert ist, als Auftrag an die Kantone sehen, ressourcenschwachen oder peripher gelegenen Gemeinden eine gewisse Unterstützung zu garantieren. Dass alle 26 Kantone ein System zum interkommunalen Finanzausgleich haben, dürfte jedoch kaum dem Bundesverfassungsrecht geschuldet sein, sondern dem vitalen Bedürfnis der Kantone, dass all ihre Gemeinden zumindest die ihnen übertragenen Aufgaben in einer akzeptablen Qualität erfüllen können.

Seit wann die Kantone Finanzkraftunterschiede ihrer Gemeinden ausgleichen, lässt sich schwer zurückverfolgen. In vielen Kantonen datieren die ersten Finanzausgleichsgesetze aus den Jahren 1970–1985, einige wurden aber schon vor oder unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt (vgl. Abbildung A2 im Anhang). Auch davor gab es vermutlich schon Ausgleichsmechanismen, die aber nicht in einem spezifischen Finanzausgleichsgesetz verankert waren, sondern (wenn überhaupt) in aufgabenspezifischen Gesetzen oder einem Steuergesetz, oder die möglicherweise ad hoc durchgeführt wurden.

Es gibt nur wenig Literatur mit systematischen Vergleichen der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Aus dem Jahr 1996 ist eine Typologisierung der Systeme durch Luca Stäger bekannt. Umfassender erfolgte Ähnliches 2004 durch Terenzio Angelini und Bernhard Thöny (Universität St. Gallen). Die Leistung beider Publikationen bestand vor allem in einer Kategorisierung der Systeme mithilfe einer einheitlichen Nomenklatur, eine eigentliche Bewertung erfolgte nicht. Seither war und ist der neue Finanzausgleich auf Bundesebene, der 2008 in Kraft trat, in vielen Aspekten Vorbild für die Neugestaltung des Finanzausgleichs (und teilweise auch der Aufgabenteilung) in diversen Kantonen. Wie im föderalistischen System üblich, gibt es allerdings auch Kantone, die schon vor dem NFA wegweisende Lösungen für den Finanzausgleich unter ihren Gemeinden anwendeten und damit gewissermassen wiederum Pate stehen konnten für den NFA.

Die heutigen kantonalen Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich trotz Einfluss des NFA markant, sei es in Bezug auf die grundsätzliche Struktur des Systems, auf die Intensität, mit der Steuereinnahmen umverteilt werden, auf die eingesetzten Instrumente oder auf die (Fehl-)Anreize, die damit verbunden sind. Ziel der vorliegenden Studie ist eine umfassende und aktuelle Beurteilung der kantonalen Finanzausgleichssysteme hinsichtlich der eben genannten Punkte. Die Auswertungen sind deutlich quantitativer orientiert als in den Studien von Stäger (1996) sowie Angelini und Thöny (2003/2004).

Die heutigen kantonalen Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich trotz Einfluss des NFA markant.

Trotz der schweizweit grossen Artenvielfalt sind bei Finanzausgleichssystemen benachbarter Kantone teilweise erstaunliche Gemeinsamkeiten zu erkennen. Das zeugt davon, dass die Kantone bei der Reform ihrer Systeme durchaus mal über die Kantonsgrenzen schauen, aber eben auch nicht viel weiter. Genau hier setzt das Kantonsmonitoring an. Wie üblich soll es dazu beitragen, Best-Practice-Lösungen schneller zu verbreiten, denn das Experimentierlabor Schweiz funktioniert umso besser, je schneller sich die Kunde von gelungenen oder die Warnung vor misslungenen Experimenten verbreitet.

Es ist deshalb zu hoffen, dass die Informationen dieser Studie nicht nur Fachpersonen bei laufenden und noch bevorstehenden Überarbeitungen der Finanzausgleichssysteme nützen, sondern auch beim interessierten Laien das Bewusstsein dafür schärfen, dass die Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs in ihrem Kanton möglicherweise vor mindestens so dringlichen Herausforderungen steht wie der NFA auf Bundesebene.

Aufbau und Inhalt der Studie

Im folgenden Kapitel beschreiben Prof. René L. Frey (CREMA) und Miriam Frey (B,S,S.) die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA). Neben einem kurzen Zwischenfazit zum Gelingen der NFA wird auch diskutiert, inwiefern sie den Kantonen für die Überarbeitung ihrer Finanzausgleichssysteme als Vorbild dienen kann.

In *Kapitel 3* werden einige theoretische Hintergründe zum Finanzausgleich erörtert. Warum sollen Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden überhaupt verkleinert werden? In welchem Zusammenhang steht der eigentliche Finanzausgleich mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Gemeinden sowie mit der Gemeindestruktur? Was steht hinter dem harmlosen Begriff «mittlere Steuerkraft»? Auch einige weitere technische Begriffe, die in den Analysekapiteln oft vorkommen, werden erläutert.

Kapitel 4 widmet sich der Ausgangslage der Kantone. Obwohl im Auswertungskapitel darauf geachtet wird, dass die Kantone nur anhand von Kriterien beurteilt werden, die unabhängig von der Ausgangslage einen fairen Vergleich zulassen, ist es vor der Diskussion der eigentlichen Finanzausgleichssysteme wichtig, ein ungefähres Bild von den Strukturen innerhalb der Kantone zu haben. Wie gross sind die Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden und wie stark unterscheidet sich die Steuerbelastung? Welchen Anteil an den Gesamteinnahmen machen die Steuererträge aus? Wie hoch ist der Dezentalisierungsgrad eines Kantons, mit welcher Gemeindestruktur ist er konfrontiert?

In *Kapitel 5* illustrieren Miriam Frey und René L. Frey anhand der Reformprozesse in fünf sehr unterschiedlichen Kantonen, welche Heraus-

forderungen diese bei der Revision ihrer Finanzausgleichssysteme zu meistern hatten oder noch zu meistern haben.

Kapitel 6 schliesslich vergleicht die kantonalen Finanzausgleichssysteme des Jahres 2013 miteinander. Unterteilt in die Sektoren «Grundstruktur des Finanzausgleichs», «Intensität der Umverteilung» und «Anreizwirkung der Transfers», werden die Systeme nach insgesamt 12 Kriterien bewertet. Es werden Fragen beantwortet wie: Haben die Gemeinden bei der Finanzierung und beim Vollzug ihrer Aufgaben die gleichen Kompetenzen? Findet eine klare Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich statt? Wer finanziert die Ausgleichszahlungen? Wie hoch sind diese im Verhältnis zu den Ressourcendisparitäten? Wie stark ist der Finanzausgleich dem Standortwettbewerb abträglich? Und: Berücksichtigt der Lastenausgleich nur Normlasten oder effektive Ausgaben?

Kapitel 7 fasst die umfangreichen Analysen des Hauptkapitels in Teilrankings und einem Gesamtranking zusammen und formuliert einige abschliessende Gedanken.

Die Analysen in *Kapitel 6* ermöglichen einen schnellen Vergleich der Finanzausgleichssysteme bezüglich des jeweiligen Kriteriums. Um sich ein Gesamtbild des Systems eines bestimmten Kantons zu machen, eignen sie sich deutlich weniger gut, ebenso fehlt im genannten Kapitel der Platz, auf jeden Kanton detailliert einzugehen. Im Umschlag des Kantonsmonitoring steckt deshalb ein Beiheft, das die wesentlichen Merkmale eines jeden Finanzausgleichssystems Kanton für Kanton stichwortartig zusammenfasst. Wann immer also bei der Lektüre des Auswertungskapitels vertiefende Fragen zu einem bestimmten Kanton auftauchen, kann – ohne grosses Vor- oder Zurückblättern – das Beiheft zu Rate gezogen werden.

Datengrundlagen

Eine erste Daten- und Informationsbasis für die Analyse in *Kapitel 6* wurde schon im Frühjahr 2011 im Rahmen strukturierter, ein- bis zweistündiger Interviews, die damals für den Vorgänger dieses Kantonsmonitoring⁴ durchgeführt wurden, mit Personen aus den Kantonsverwaltungen erhoben. Im Herbst 2012 retournierten die kantonalen Fachpersonen für den Finanzausgleich (im weiteren Verlauf der Studie als «Kantonsexperten» bezeichnet) einen elektronisch verschickten Fragebogen, der zur Aufdatierung und Ergänzung dieser Informationen (vor allem in quantitativer Hinsicht) diente. Eine Liste mit den entsprechenden Auskunftspersonen ist im Anhang (Tabelle A6) zu finden. Ihnen allen sei an dieser Stelle ausdrücklich und herzlich für ihre grosse Kooperationsbereitschaft und den dafür betriebenen Aufwand gedankt.

⁴ Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, *Rübli* (2012)

Wer finanziert die Ausgleichszahlungen? Wie hoch sind diese im Verhältnis zu den Ressourcendisparitäten? Wie stark ist der Finanzausgleich dem Standortwettbewerb abträglich?

Die so gesammelten Informationen wurden in umfangreichem «Desk Research» verifiziert, vervollständigt, ergänzt und – wo nötig – weiter aktualisiert. Dafür dienten vor allem die kantonalen Finanzausgleichsgesetze und -verordnungen, aber auch diverse weitere Dokumente, die die Kantone auf ihrer Website zur Verfügung stellen oder die sie uns teilweise sogar direkt zuschickten. Table A5 im Anhang listet die systematischen Gesetzesnummern und Table A3 die wichtigsten Links auf die Kantonswebsites auf.

02 Die NFA: Vorbild für Reformen der Kantone?

René L. Frey (CREMA) und Miriam Frey (B,S,S.)

2.1 _	Vorarbeiten zur NFA	_ 14
2.2 _	Aufbau der NFA	_ 15
2.3 _	Beurteilung	_ 20
2.4 _	Folgerungen für die kantonalen Finanzausgleichssysteme	_ 23

Die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» – kurz: Neuer Finanzausgleich – hat in vielen Kantonen, zum Teil schon vor ihrem Inkrafttreten, Reformen des eigenen Finanzausgleichs ausgelöst. Diese haben sich mehr oder weniger stark an der Methodik des NFA des Bundes orientiert. Im Folgenden wird dieses «Vorbild» vorgestellt. Zunächst wird gezeigt, warum es zum grossen Reformwerk NFA kam, wie die Hauptelemente des Neuen Finanzausgleichs aussehen und wie die Umsetzung erfolgte. Sodann werden die wichtigsten Ergebnisse von Evaluationen und Beurteilungen zusammengefasst. Folgerungen und Empfehlungen für den kantonal-kommunalen Finanzausgleich schliessen den Überblick ab.

Box 1

Grundbegriffe des Finanzausgleichs

Ressourcenausgleich *Die Reduktion von Unterschieden im Ressourcenpotenzial (harmonisierte Steuererträge pro Kopf) zwischen Kantonen oder Gemeinden*

Lastenausgleich *Die Reduktion von Unterschieden in der Lastensituation von Kantonen oder Gemeinden, die sich aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben. Weiter unterteilbar in geografisch-topografische Sonderlasten (Ursachen z. B. geringe Bevölkerungsdichte, unwegsames Gelände etc.) und soziodemografische Sonderlasten (Ursachen z. B. Anteil Arme, Alte, Auszubildende, Arbeitslose, Ausländer)*

NFA *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. In Kraft seit 1. Januar 2008. Der Finanzausgleich zeichnet sich gegenüber dem vorherigen System durch eine klare Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich aus.*

Horizontaler Transfer *Ein Transfer zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene, also zwischen Gemeinden oder zwischen Kantonen*

Vertikaler Transfer *Ein Transfer zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, also vom Kanton zu den Gemeinden oder von den Gemeinden zum Kanton*

Mindestausstattung *Das Minimum an Ressourcenausstattung, das einer Gemeinde oder einem Kanton durch den Ressourcenausgleich garantiert wird. Nicht jedes Finanzausgleichssystem sieht eine Mindestausstattung vor.*

Neutrale Zone *Ein Bereich der Ressourcenausstattung, in dem eine Gemeinde weder Beiträge an den Ressourcenausgleich zahlen muss noch zum Empfang von Zuschüssen berechtigt ist. Nur einige Finanzausgleichssysteme sehen eine neutrale Zone vor.*

2.1_Vorarbeiten zur NFA

Der «alte» Finanzausgleich Bund–Kantone stammte aus dem Jahre 1959. Er wurde mehrere Male geändert und ergänzt. Vor allem wurde immer wieder am Index der Finanzkraft der Kantone «herumgebastelt». Bis Anfang der 1990er-Jahre existierte keine umfassende Evaluation. Erst eine von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzausgleichsbilanz und ein darauf basierendes Thesenpapier der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) von 1992 («Orientierungsrahmen 2000») zeigten, dass die interkan-

tonalen Disparitäten trotz Einsatz erheblicher Finanzmittel zugenommen hatten. Der damalige Finanzausgleich war ein unsystematisches, undurchsichtiges, widersprüchliches und politisch nicht steuerbares Geflecht von Finanzströmen zwischen Gemeinwesen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen.

1992 einigten sich der Bundesrat und die FDK auf eine grundlegende Reform. Sie beauftragten fünf Schweizer Finanzwissenschaftler, den Finanzausgleich Bund–Kantone wissenschaftlich zu untersuchen und denkbare Stossrichtungen der Reform zu erarbeiten (Frey et al. 1994). Folgende Hauptziele standen dabei im Vordergrund: die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, die Schaffung fairer Voraussetzungen für den interkantonalen Steuerwettbewerb, die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat, die Stärkung der kantonalen Autonomie und der Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis. Leitlinien waren dabei die Prinzipien der Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt») und der Subsidiarität. Kein explizites Ziel war dagegen die Schaffung «gleichwertiger Lebensverhältnisse», wie dies zum Beispiel das deutsche Grundgesetz verlangt. Von vornherein war für die Auftraggeber auch klar, dass die Lösung nicht in einer stärkeren Zentralisierung, sondern in der «Revitalisierung» des Föderalismus zu bestehen habe. Die kantonal-kommunale Ebene war nicht Gegenstand der NFA.

Nach Ablieferung des Gutachtens der Experten wurden 1994 mehrere aus Bundes- und Kantonsvertretern bestehende Projektgruppen gebildet. Sie hatten für Teilbereiche konkrete und politisch tragfähige Reformvorschläge auszuarbeiten. Diese wurden anschliessend durch die Kerngruppe weiterbearbeitet und rechtlich ausformuliert. Am 3. Oktober 2003 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Reformpaket, bestehend aus einer Verfassungsänderung und einem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG). Am 28. November 2004 stimmten die Stimmbürger und die Stände der NFA mit deutlichem Mehr zu. Am 1. Januar 2008 – mehr als 15 Jahre nach dem Startschuss – trat sie in Kraft.

Der «alte» Finanzausgleich war ein unsystematisches, undurchsichtiges, widersprüchliches und politisch nicht steuerbares Geflecht von Finanzströmen.

2.2_Aufbau der NFA

Die NFA besteht aus sechs Elementen: 1. Aufgabenentflechtung, 2. Ressourcenausgleich, 3. Lastenausgleich, 4. Verbesserung der Zusammenarbeit Bund–Kantone, 5. Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und 6. Härteausgleich.

1_Aufgabenentflechtung Im Laufe der Zeit hatten sich auf der Aufgabenseite zahlreiche Verbundelemente zwischen dem Bund und den Kantonen eingeschlichen. Die Bereiche Bildung, Kultur und Gesundheit beispielsweise fielen zwar schweremässig in die Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden), doch hatte der Bund ein gewichtiges Wort mitzureden.

Beim Sozial- und Verkehrswesen sowie beim Umweltschutz, der Raumordnung und der Landwirtschaft teilten sich die Ebenen ebenfalls die Verantwortung. Der Aufgaben- und Ausgabenverbund begünstigte den Vollzugsföderalismus. Er schränkte die Autonomie der Kantone ein und verwischte die Verantwortungen.

Im Rahmen der Aufgabenneuverteilung wurden von den 31 früheren Gemeinschaftsaufgaben 15 vollständig in die Verantwortung der Kantone und 6 in diejenige des Bundes verlagert (vgl. Tabelle 1). Damit wurde ein Finanzvolumen von insgesamt rund 5 Mrd. Fr. pro Jahr entflochten. Die Aufgabenzuordnung erfolgte grundsätzlich nach dem *Subsidiaritätsprinzip*: Öffentliche Aufgaben werden nur dann dem Bund übertragen, wenn sie auf kantonaler Ebene nicht sinnvoll gelöst werden können. Dies ist zum Beispiel bei nationalen Kollektivgütern der Fall.

Tabelle 1
Aufgabenentflechtung (Auswahl der wichtigsten neu zugeordneten Aufgaben)

<i>Reine Bundesaufgaben</i>	<i>Verbundaufgaben Bund–Kantone</i>	<i>Gemeinsame Kantonsaufgaben</i>	<i>Reine Kantonsaufgaben</i>
– Altersversicherung	– Krankenversicherung	– Kantonale Universitäten	– Invaliden-, Betagten- und Behindertenheime
– Invalidenversicherung	– Stipendien	– Fachhochschulen	– Sonderschulen
– Autobahnen	– Agglomerationsverkehr	– Spitzenmedizin und Spezialkliniken	– Stipendien für allgemeine Schulen
– Landesverteidigung	– Regionalverkehr	– Abfallentsorgung	
	– Natur-, Landschafts-, Lärm-, Gewässerschutz	– Abwasserreinigung	

Quelle: Eigene Darstellung

2_Ressourcenausgleich: Sicherstellung einer ausreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit Der Ressourcenausgleich (Steuerkraftausgleich) als Hauptpfeiler des NFA verfolgt ausschliesslich Umverteilungsziele und wird von den Allokationszielen getrennt. Leitlinie ist die Tinbergen-Regel: für jedes Ziel ein Instrument, und zwar das jeweils am besten geeignete. ⁵ Im Unterschied zum früheren Index der Finanzkraft richtet sich der neue Ressourcenindex nach dem kantonalen Steuerpotenzial (d. h. den fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen = Steuersubstrat). An die Stelle der früheren vier Kriterien Pro-Kopf-Einkommen, Steuereinnahmen je Einwohner, Steuerbelastung und Anteil Berggebiet traten das steuerbare Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie der steuerbare Gewinn der juristischen Personen. Die Kantone haben dadurch nicht mehr die Möglichkeit, ihre Finanzkraft zu manipulieren, um mehr Mittel vom Bund oder von anderen Kantonen zu erhalten.

Der Ressourcenausgleich (Steuerkraftausgleich) als Hauptpfeiler des NFA verfolgt ausschliesslich Umverteilungsziele.

⁵ Jan Tinbergen (1903–1994) wies in den 1950er-Jahren theoretisch nach, dass wirtschaftspolitische Massnahmen, die versuchen, mit nur einem einzigen Instrument zwei oder mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen, in der Regel nicht reüssieren oder mit unnötig hohen Kosten und folglich mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sind – zumindest, falls die Ziele linear unabhängig voneinander sind, was im Falle des Ressourcen- und Lastenausgleichs grundsätzlich keine unplausible Massnahme ist.

3_Lastenausgleich: Abgeltung von Sonderlasten Der Lastenausgleich entspricht dem Finanzbedarfsausgleich. Er besteht aus zwei Elementen.

- Über den geografisch-topografischen Lastenausgleich wird den unterschiedlichen Kosten der Bergkantone, die sich aus der dünnen Besiedlung (Kosten der Weite) und den schwierigen naturräumlichen Verhältnissen (Höhenlage, Steilheit des Geländes) ergeben, Rechnung getragen. Im alten Finanzausgleich erfolgte die Berücksichtigung solcher Sonderlasten indirekt: einerseits über das Kriterium «Anteil Berggebiet» im Index der Finanzkraft, andererseits durch Abstufung der Subventionsätze nach der Finanzkraft der Empfängerkantone (sog. indirekter Finanzausgleich).
- Der soziodemografische Lastenausgleich berücksichtigt Sonderlasten von Ballungsgebieten, die auf die ungünstige Bevölkerungszusammensetzung (sog. A-Bevölkerung: hoher Anteil von Armen, Alten, Arbeitslosen, Ausländern, Alleinerziehenden, Auszubildenden usw.) und die hohe Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte zurückzuführen sind.

Wie die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind auch jene des Lastenausgleichs nicht zweckgebunden. Sie können für Ausgabenerhöhungen, Steuersenkungen oder zum Schuldenabbau verwendet werden.

Wie die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind auch jene des Lastenausgleichs nicht zweckgebunden.

4_Leistungsauftrag und Globalbudget: Verbesserung der Zusammenarbeit Bund-Kantone Die Zweckbindung der meisten früheren Bundessubventionen sowie deren Bemessung nach der Höhe der anfallenden Kosten und nach der Finanzkraft bewirkten, dass sich Kantone mit hohen Beitragssätzen stark darum bemühten, hohe Bundesbeiträge zu erhalten. Spitz formuliert: je höher der Aufwand, desto mehr Manna von Bern. Solche Fehlanreize verzerrten die Aufgabenprioritäten und führten zu Ineffizienzen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Zur Lösung dieses Problems sieht die NFA eine neue Form der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen vor. Bei Aufgaben, deren Vollzug der Bund an die Kantone delegiert, beschränkt er sich nunmehr darauf, strategische Entscheidungen zu treffen. Der Bund legt fest, was an öffentlichen Leistungen zu erbringen ist. Die Kantone sind für die operativen Belange zuständig. Sie entscheiden, wie die Aufgaben erfüllt werden. Der Bund muss seine Anliegen mit den Kantonen partnerschaftlich aushandeln. Die Ergebnisse werden in Leistungsaufträgen oder Programmvereinbarungen festgehalten. Dabei besteht die Leistung der Kantone in der Berücksichtigung übergeordneter Anliegen, die Gegenleistung des Bundes in Globalbeiträgen. Die Finanzierungsbeiträge des Bundes werden für Programme (Aufgabenbereiche) entrichtet, nicht mehr wie früher als kostenabhängige, objektbezogene Subventionen. Diese neue Form der vertikalen Zusammenarbeit soll eine effizientere Mittelverwendung gewährleisten. Die Kantone können den Einsatz der Bundesmittel innerhalb des ausgehandelten Rahmens eigenständig optimieren.

5_Abgeltung von Spillovers: Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit Öffentliche Leistungen eines Kantons werden immer häufiger auch durch Angehörige von Nachbarkantonen in Anspruch genommen. Bei solchen Spillovers (räumliche externe Effekte) haben die Leistungsanbieter wenig Interesse, Dritte mitzuvorsorgen, und die Nutzniesser keine Möglichkeit, ihre spezifischen Wünsche zu äussern. Die sogenannte fiskalische Äquivalenz wird verletzt. Insbesondere in den Agglomerationen stimmen die räumlichen Kreise der Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger von öffentlichen Leistungen häufig nicht überein. Bei den Zentrumsfunktionen können die Agglomerationsgemeinden den Trittbrettfahrer spielen. Daraus resultiert tendenziell eine suboptimale und ineffiziente Versorgung der Bevölkerung von urbanen Regionen mit zentralörtlichen Leistungen wie Bildung, Gesundheit, Kultur und Freizeit (vgl. Frey 2008: Kap. 4).

Diesen Mangel will der Neue Finanzausgleich mit einem neuen Kooperationsmodell und der Abgeltung von Spillovers beheben. Die Spillover-Abgeltung ist primär Sache der betroffenen Kantone. Der Bund stellt über die NFA lediglich dafür benötigte Instrumente zur Verfügung. Damit partnerschaftliche Lösungen zwischen gleichberechtigten Kantonen zustande kommen und die Nutzniesser zahlen, müssen die Anbieter neben den öffentlichen Leistungen zusätzliche Gegenleistungen erbringen (Kostentransparenz, Mitbestimmungsrechte usw.). Dies kann als Annäherung an die fiskalische Äquivalenz betrachtet werden. An die Stelle der institutionellen Lösung (vor allem Kantonsfusionen) tritt eine funktionale (Abgeltung von Spillovers). Um das «Trittbrettfahren» zu verhindern, kann der Bund auf Antrag der Kantone und unter bestimmten Voraussetzungen einen Vertragszwang ausüben.

Klarerweise können mit diesen Strategien nur interkantonale Spillovers reduziert werden. Die Beseitigung kantonsinterner, also *interkommunaler* Spillovers ist Sache der kantonalen Systeme zum Finanzausgleich und der Aufgabenteilung.

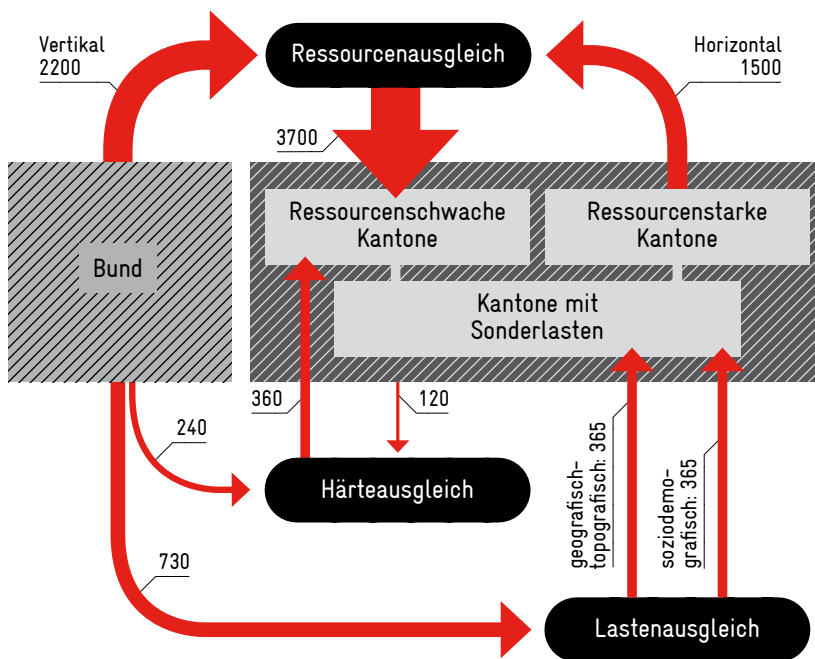
6_Härteausgleich: Abfederung des Systemwechsels Würde die NFA lediglich aus den fünf genannten Elementen bestehen, hätten beim Übergang vom alten Finanzausgleich zum neuen einige finanzschwache Kantone eine Einbusse an Einnahmen aus Bundesquellen erlitten. Weil im Abstimmungskampf schwer zu erklären gewesen wäre, warum just finanzschwache Kantone zu Verlierern des neuen Systems würden, schuf der Gesetzgeber einen auf maximal 28 Jahre befristeten Härteausgleich.

Dotierung der Ausgleichstöpfe

Wie stark die Umverteilung des Neuen Finanzausgleichs sein soll, ist eine politische Angelegenheit. Die Eidgenössischen Räte beschloss 2007, das Volumen der Umverteilung gegenüber früher deutlich zu erhöhen: auf über 4 Mrd. Fr. pro Jahr. In *Abbildung 1* sind für das Jahr 2013 die NFA-

Abbildung 1

Finanzflüsse gemäss NFA für 2013 (Mio. Fr.)



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich von 2012

Finanzströme zwischen dem Bund und den Kantonen grafisch dargestellt (ohne Aufgabenentflechtung).

2013 zählen neun Kantone zu den ressourcenstarken, 17 zu den ressourcenschwachen Kantonen. 17 Kantone erhalten Gelder aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich, neun Kantone aus dem soziodemografischen Lastenausgleich. Sieben Kantone profitieren vom Härteausgleich. Der Finanzierungsanteil des Bundes beträgt beim Ressourcenausgleich knapp 60%, beim Lastenausgleich 100% und beim Härteausgleich zwei Drittel. Der Rest entfällt auf die ressourcenstarken Kantone, ausgenommen beim Härteausgleich, zu dem alle Kantone beitragen.

Konkretisierung von Details

Ebenfalls politischer Natur sind die Kriterien der Ausgleichszahlungen, die Höhe der finanziellen Mindestausstattung (Ziel: 85% des nationalen Durchschnitts), der Verlauf der Abschöpfung bzw. der Zuschüsse sowie das Ausmass und die Dauer des Härteausgleichs.

Mit Blick auf die Stärkung des schweizerischen Föderalismus war auf zwei Dinge zu achten: Erstens soll die Umverteilung möglichst effizient erfolgen; Giesskanneneffekte sind unerwünscht. Den tatsächlich ressourcenschwachen und den besonders stark belasteten Kantonen soll geholfen werden. Die Finanzierungslasten sollen die ressourcenstarken Kantone zumindest mittragen. Zweitens soll der Neue Finanzausgleich keine

Die Eidgenössischen Räte beschlossen 2007, das Volumen der Umverteilung deutlich zu erhöhen.

unerwünschten Verhaltensänderungen der Nutzniesser und Lastenträger auslösen.

Was erwünscht und was unerwünscht ist, lässt sich nicht wertfrei bestimmen. Ein Beispiel: Aus einer übergeordneten, effizienzorientierten Sicht müsste die Abwanderung aus wirtschaftlichen Problemgebieten in prosperierende Zentren gefördert werden. Zumindest dürfte der Finanzausgleich die räumliche Mobilität nicht hemmen. Arbeitskräfte sollten dort tätig sein, wo sie den höchsten Ertrag erwirtschaften. Anders formuliert: Wenn der Finanzausgleich bei den Geberkantonen die Wertschöpfung stärker senkt, als er sie bei den Empfängerkantonen erhöht, erleidet die gesamte Volkswirtschaft einen Verlust (Klenewefers 2004).

Wer jedoch regionale Disparitäten abbauen möchte, kümmert sich selbstverständlich nicht um solche Überlegungen. Die potenziellen Nutzniesser kämpfen engagiert für die Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der wirtschaftsschwachen Kantone. Für die Verlierer auf der anderen Seite lohnt sich der Widerstand kaum, weil die Belastungen weniger gut sichtbar sind und für die einzelnen Steuerzahler meist gering ausfallen. Die daraus resultierende asymmetrische Interessendurchsetzung erklärt, warum die NFA-Ausgleichstöpfe grosszügig dotiert wurden.

2.3_Beurteilung

Vorfeld der Volksabstimmung 2004

Die NFA stellte ein Risiko dar. 27 der fast 200 Artikel der Bundesverfassung erfuhren eine Änderung. Im Vorfeld der Volksabstimmung von 2004 setzten sich der Bundesrat, die FDK, die meisten Kantone und viele Parteien für die Vorlage ein. Man wollte vom alten System mit seinen gravierenden Mängeln wegkommen.

Bedenken wurden vor allem von linker Seite geäussert. Sie befürchtete, dass die NFA den Steuerwettbewerb verschärfen und dadurch Umverteilungen aller Art erschweren würde. Opposition erwuchs der Vorlage auch von Gegnern der Kantonalisierung des Heim- und Stipendienwesens; sie erwarteten grosse Leistungsunterschiede und Leistungskürzungen. Juristen gaben zu bedenken, dass im Rahmen der NFA allzu viele an sich nationale Aufgaben auf dem Konkordatsweg gelöst, statt dass sie direkt dem Bund übertragen würden (z. B. Rhinow 2005).

Die Volksabstimmung vom 28. November 2004 fiel überraschend deutlich aus. Fast 65% der Stimmenden und 23 der 26 Kantone sagten Ja. Dagegen votierten drei Nettozahler: Zug, Schwyz und Nidwalden.

Wirksamkeitsbericht 2010

Das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz verpflichtet den Bundesrat in Artikel 18, alle vier Jahre den Vollzug, die Auswirkungen und die Zielerreichung des NFA zu überprüfen und, falls erforderlich, dem Parlament Massnahmen für die nächste Periode vorzulegen. Der erste Wirk-

samkeitsbericht erschien im November 2010, der zweite ist in Vorbereitung. Die wichtigsten Resultate des ersten Wirksamkeitsberichts werden hier kurz zusammengefasst.

Ressourcenpotenzial «Die ... Wirkungsanalyse zeigt, dass der Finanzausgleich in der Berichtsperiode die angestrebten Ziele weitgehend erreichte» (Bundesrat 2010: 10). Durch den Übergang zu zweckfreien Transfers des Bundes ist die kantonale Finanzautonomie gestärkt worden. Für das korrekte Funktionieren des Ressourcenausgleichs spricht beispielsweise der Kanton Obwalden. 2010 stieg sein standardisierter Steuerertrag ⁶ je Einwohner gegenüber dem Vorjahr um 520 Franken. Die bezogenen Ausgleichszahlungen sanken um 338 Franken. ⁷ Auch die ressourcenstarken Kantone haben ihre Steuerbelastung trotz Mehrbelastung aufgrund höherer Beiträge an den Finanzausgleich weiter senken oder zumindest halten können. Ihre nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit hat, entgegen zuvor geäusserten Befürchtungen, nicht gelitten. Angesichts der kurzen Erfahrungszeit sind noch keine definitiven Aussagen über den Einfluss des Neuen Finanzausgleichs auf die Unterschiede im Ressourcenpotenzial möglich.

Durch den Übergang zu zweckfreien Transfers des Bundes ist die kantonale Finanzautonomie gestärkt worden.

Volatilität Anfängliche Bedenken, dass starke Veränderungen der Rahmenbedingungen die gewünschten Wirkungen des Finanzausgleichs zunichte machen würden, haben sich in der ersten Vierjahresperiode nicht bewahrheitet. Der Bundesrat erachtet die dynamischen Effekte daher als tragbar. Anders sieht dies verständlicherweise Zug. Dieser Kanton verzeichnete von 2008 bis 2010 eine 21-prozentige Zunahme des Ressourcenpotenzials. Seine Ausgleichszahlungen je Einwohner stiegen von 1705 Franken auf 2032 Franken (Bundesrat 2010: 25 und 30).

Sonderlasten Umstritten bleibt die Festlegung der Sonderlasten. Ein Gutachten von Ecoplan aus dem Jahr 2004 ergab, dass die politisch ausgehandelte hälftige Aufteilung zwischen den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lasten nicht dem tatsächlichen Kostenverhältnis entspricht. Dennoch haben sich der Bundesrat und das Parlament für eine gleichmässige Dotierung der beiden Lastenausgleichstöpfle entschieden (Bundesrat 2010: 76). Ein zweites Gutachten von Ecoplan ergab ein «richtiges» Dotationsverhältnis von rund 30% für den geografisch-topografischen und 70% für den soziodemografischen Lastenausgleich (Ecoplan 2010). Claude Jeanrenaud et al. (2009) kritisierten diese Berechnungen in einer von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete

⁶ Der standardisierte Steuerertrag des Jahres 2010 basiert auf den Ertragszahlen der Jahre 2004, 2005 und 2006.

⁷ Die sogenannte Grenzabschöpfungsquote liegt sogar noch höher als die durch diese Zahlen (338 geteilt durch 520) suggerierten 65%, denn auch der mittlere Steuerertrag ist 2010 deutlich gestiegen, weshalb der Anstieg des Obwaldner Steuerertrags gegenüber diesem Durchschnitt geringer als die genannten 520 Franken ausfällt.

(SAB) in Auftrag gegebenen Studie. Die SAB forderte in der Folge, dass für die beiden Sonderlasten-Ausgleichstöpfe «das Verhältnis 50:50 dauerhaft festgeschrieben» wird (SAB 2009: 7).

Vollzug und Übergang zur NFA Sowohl der Ressourcen- als auch der Lastenausgleich stellen hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit, -qualität und -sicherheit. Gewisse Schwachstellen, die die Überprüfung aufgedeckt hatte, wurden bereinigt, Berechnungsfehler korrigiert.

Noch nicht abgeschlossen ist die Aufgabenentflechtung. Erste Erfolge zeichnen sich jedoch ab. So konnten zum Beispiel bei den Nationalstrassen dank tieferen Preisen und Verzicht auf «Nice-to-have-Elemente» im Jahre 2008 Einsparungen von 120 Mio. Fr. bis 205 Mio. Fr. realisiert werden (Bundesrat 2010: 89).

Die Programmvereinbarungen haben sich noch nicht flächendeckend durchgesetzt. Der Bundesrat (2010: 94) stellt nüchtern fest, gewisse Fachämter hätten unterschiedliche Auffassungen über Sinn und Nutzen des neuen Instruments.

Was die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich betrifft, wird im Wirksamkeitsbericht festgehalten, «dass die mit der NFA angestrebte Verstärkung ... im Gang ist» (Bundesrat 2010: 83). Damit wird (etwas euphemistisch) festgehalten, dass diesbezüglich noch nicht viel geschehen ist. Anfang 2010 trat als bisher einzige grosse Vereinbarung die Kulturlastenvereinbarung zwischen den Kantonen Aargau, Luzern, Uri, Zug und Zürich in Kraft (Ecoplan 2010).

Steuerwettbewerb In der Öffentlichkeit am meisten zu diskutieren gab und gibt die Tatsache, dass einige Kantone die Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich für Steuersenkungen verwenden. Die Geberkantone kritisieren, ihre Zahlungen würden den interkantonalen Steuerwettbewerb verschärfen. Unter dem Aspekt der Stärkung der Autonomie der Kantone überzeugt dieses Argument nicht. In einem Föderativstaat muss es den Gebietskörperschaften überlassen bleiben, wofür sie zusätzliche Finanzausgleichsmittel verwenden: für Ausgabenerhöhungen, Steuersenkungen oder Schuldentilgung. Umgekehrt können die Transfergeber ja auch selbst entscheiden, ob sie die Mittel durch Ausgabensenkungen, Steuererhöhungen oder Verschuldung aufbringen.

Fragwürdig ist viel eher der Umstand, dass es sich durch die Höhe und Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs für ressourcenschwache Kantone kaum lohnt, am Wettbewerb um Steuersubstrat teilzunehmen, da ein Anstieg des Ressourcenpotenzials zu grossen Teilen durch den Wegfall von Finanzausgleichstransfers kompensiert wird. Wie Lukas Rühli in seinem Beitrag zur Avenir-Suisse-Studie «Ideen für die Schweiz» zeigt, besteht die Gefahr, dass finanzschwache Kantone deshalb wenig Anreize haben, ihre Situation zu verbessern. Dem heutigen System sei «eine Tendenz zur ständigen Verteuerung inhärent» (Rühli 2013: 276).

Die Geberkantone kritisieren, ihre Zahlungen würden den interkantonalen Steuerwettbewerb verschärfen.

Härteausgleich Nach Ansicht der ressourcenstarken Kantone kompensiert der Härteausgleich keine eigentlichen Härten. Er diene lediglich der Besitzstandswahrung für Kantone, die vom alten – mangelhaften – Finanzausgleich profitiert hatten. Da der integrale Wegfall des Härteausgleichs für gewisse Kantone gravierende Folgen hätte, will der Bundesrat gleichwohl am bisherigen Dotierungssystem festhalten (Bundesrat 2010: 106). Er kann sich «bestenfalls eine Obergrenze für den gesamten Finanzausgleich (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) in Prozent des BIP» vorstellen (Bundesrat 2010: 114).

Anpassung anderer Politikbereiche

Der Wirksamkeitsbericht 2010 des Bundesrats hat nicht untersucht, inwieweit Politikbereiche, die ebenfalls grössere regionale Umverteilungen auslösen, an den NFA angepasst worden sind. Mit der starken Aufstockung der Transfermittel sollten andere Bereiche von dieser Umverteilungsaufgabe entlastet werden. Bei der Regionalpolitik ist dies geschehen. Gleichzeitig mit dem NFA trat 2008 die Neue Regionalpolitik (NRP) in Kraft. Das Hauptziel der NRP ist die regionale Wachstums- und Innovationsförderung. Die Verringerung des interkantonalen Wohlstandsgefälles wurde dem NFA übertragen. Eine analoge Aufgabenabstimmung wäre auch in anderen Politikbereichen wünschbar, vor allem in der Agrarpolitik.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die Grundstruktur der NFA mit ihren sechs Pfeilern wird kaum in Frage gestellt. Kritisiert wird vor allem das Ausmass der interkantonalen Umverteilung.

Die Grundstruktur der NFA mit ihren sechs Pfeilern wird kaum in Frage gestellt. Kritisiert wird vor allem das Ausmass der interkantonalen Umverteilung.

2.4_Folgerungen für die kantonalen Finanzausgleichssysteme

Auch wenn die NFA grundsätzlich gute Noten verdient, ist die Eins-zu-eins-Übertragung auf die kantonal-kommunale Ebene nicht sinnvoll. Die Verhältnisse sind allzu unterschiedlich. Gewisse Kantone haben nur wenige, andere viele Gemeinden. Die einen sind eher zentralistisch organisiert, die anderen lassen ihren Gemeinden einen grossen Entscheidungs- und Finanzierungsspielraum. Einige Kantone haben erst kürzlich die Aufgabenverteilung neu gestaltet oder den Finanzausgleich auf eine neue Basis gestellt, andere weisen diesbezüglich einen Nachholbedarf auf oder warten ab.

Trotz der föderativen Vielfalt lassen sich aus der NFA aber für die Finanzbeziehungen Kanton–Gemeinden wichtige Erkenntnisse und Empfehlungen ableiten. Das Grundproblem ist das gleiche: Es geht darum, durch geschickte Ausgestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinwesen die finanziellen Unterschiede zu verringern und die öf-

Trotz der föderativen Vielfalt lassen sich aus der NFA für die Finanzbeziehungen Kanton–Gemeinden wichtige Erkenntnisse und Empfehlungen ableiten.

fentlichen Leistungen effektiver (d. h. bessere Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung) und effizienter (d. h. kostengünstiger) bereitzustellen. Im Hinblick darauf ist das NFA-System in seiner Grundstruktur auch für die intrakantonale Finanzbeziehungen brauchbar. Nicht zwingend ist die Koppelung von Aufgabenneuverteilung und Reform des Finanzausgleichs.

Besonders wichtig ist die saubere Trennung von Ressourcenausgleich und Lastenausgleich. Die Vermischung dieser beiden Anliegen hat unnötige Streuverluste zur Folge und beeinträchtigt die Steuerbarkeit des Finanzausgleichs.

Box 2

Lehren aus der NFA für die Kantone und Gemeinden

- *Die Grundstruktur der NFA ist auch für die anderen föderativen Ebenen anwendbar.*
 - *Ressourcenausgleich und Lastenausgleich sind sauber zu trennen. Die Vermischung erschwert die Transparenz und Steuerbarkeit des Finanzausgleichs.*
 - *Die interkommunale Umverteilung sollte ausschliesslich über den Finanzausgleich erfolgen. Andere Politikbereiche sind von dieser Aufgabe zu entbinden.*
 - *Die Abstufung von Subventionen und Beiträgen nach der Finanzkraft schafft falsche Anreize, ebenso die Übernahme von Kosten. Vorzuziehen sind Leistungsverträge und zweckfreie Globalbudgets.*
 - *Die Indikatoren zur Bestimmung des Ressourcenpotenzials und der Lasten dürfen durch die Gemeinden nicht selbst beeinflusst werden können.*
 - *Bei der Kompensation von Sonderlasten dürfen nur strukturelle Faktoren berücksichtigt werden. Die Finanzierung des Wahlbedarfs muss Sache des jeweiligen Gemeinwesens sein.*
 - *Der Finanzausgleich darf (sinnvolle) Gemeindefusionen nicht erschweren oder verhindern.*
 - *Die Abgeltung von Spillovers (horizontaler Lastenausgleich) kann eine Alternative zu Gemeindefusionen darstellen.*
 - *Der Härteausgleich erleichtert die Umsetzung von Finanzausgleichsreformen, darf aber nicht zu lange beibehalten werden.*
 - *Wegen der Risiken des Systemwechsels empfehlen sich periodische Wirksamkeitsprüfungen sowie, falls nötig, Korrekturen und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen.*
-

Empfehlenswert ist die Übernahme des vertikalen Kooperationsmodells: An die Stelle der Abgeltung von Kosten sollten auch auf der kantonal-kommunalen Ebene der Abschluss von Leistungsverträgen und die Mitfinanzierung durch Globalbudgets (zweckfreie Zahlungen) treten. Dadurch erhalten die Gemeinden grössere Möglichkeiten für die effiziente Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Gemeinden gut geführt und leistungsfähig sind. Immer häufiger wird darüber geklagt, dass Klein- und Kleinstgemeinden diese Voraussetzung nicht erfüllen. Wo dies der Fall ist, kommen Gemeindefusionen in Frage.

Ob es auf der kantonal-kommunalen Ebene einen Härteausgleich braucht, hängt davon ab, ob der Systemwechsel viele Verlierer zur Folge hat. Auf keinen Fall darf er, wie bei der NFA, auf 28 Jahre angelegt sein. Dadurch würden sinnvolle institutionelle Reformen behindert.

Auch auf der kantonal-kommunalen Ebene sind Reformen des Finanzausgleichs mit gewissen Risiken verbunden. Sie dürften auf der unteren Ebene eher noch grösser sein als auf Bundesebene. Je kleiner Gemeinden sind, desto stärker beeinflussen einzelne Ereignisse die finanzielle Situation (z. B. durch Wegzug eines guten Steuerzahlers oder Konkurs einer grossen Unternehmung). Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs kann man nicht allen Eventualitäten Rechnung tragen. Es empfiehlt sich daher, wie bei der NFA periodische Wirksamkeitsprüfungen vorzusehen.

03 Der interkommunale Finanzausgleich – theoretische Hintergründe

3.1_	Finanzausgleich: Warum?	_ 28
3.2_	Kommunaler Steuerwettbewerb	_ 31
3.3_	Begriffsklärung	_ 34
3.4_	Aufgabenteilung – Gemeindestruktur – Finanzausgleich	_ 37

3.1_Finanzausgleich: Warum?

Nicht nur hängt die optimale Ausgestaltung eines Finanzausgleichs von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, nein, sogar das Wort «Finanzausgleich» hat je nach Föderalismusverständnis ziemlich unterschiedliche Bedeutungen. In der Schweiz wird unter «Finanzausgleich» gemeinhin der Ausgleich von Ressourcen- und Lastenunterschieden zwischen Kantonen oder Gemeinden verstanden. In Deutschland und Österreich hingegen ist der Begriff deutlich weiter gefasst und umfasst ganz allgemein die Verteilung von Ausgaben und Einnahmen zwischen staatlichen Ebenen. Der Finanzausgleich gemäss Schweizer Verständnis, also die *nachträgliche* Umverteilung von erfolgten Einnahmen, wird in Deutschland und Österreich als «sekundärer aktiver Finanzausgleich» bezeichnet. Dieser zielt in diesen beiden Nachbarländern darauf ab, möglichst alle Unterschiede auf Ressourcen- und Lastenseite einzuebnen. Als Föderalist schweizerischen Zuschnitts reibt man sich da zunächst verwundert die Augen. Sobald man jedoch lernt, dass in Deutschland und noch stärker in Österreich die Ausgaben und Einnahmen der Bundesländer und Gemeinden grösstenteils fremd- (sprich: durch den Zentralstaat bzw. das Bundesland) bestimmt sind, überrascht dieses Vorgehen nicht mehr. Denn: Wo die Gebietskörperschaften kaum Eigenverantwortung für ihre Ausgaben und Einnahmen tragen, liegt es nahe, dass resultierende Disparitäten durch die übergeordnete Staatsebene weitgehend ausgeglichen werden. Die Gliedstaaten und Gemeinden verkommen damit aber zu dezentralisierten Ausführungsorganen des Zentralstaats. Mit Autonomie, geschweige denn Souveränität nach Schweizer Verständnis hat das wenig zu tun.

Der Finanzausgleich aus staatspolitischer Sicht

Das Grundprinzip, wonach ein Finanzausgleich nur jene Einnahmen und Ausgaben (bzw. Lastenfaktoren) umfassen soll, die von den betroffenen Gebietskörperschaften selbst kaum beeinflusst werden können, bzw. die von ihnen nicht «verursacht» werden, impliziert für die Schweiz, in der die Gemeinden und Kantone zu grossen Teilen selbst für die Generierung ihrer Einnahmen zuständig sind, einen völlig anderen Finanzausgleich als in «Vollzugsföderationen» ohne Steuerautonomie und -wettbewerb auf subnationaler Ebene. Denkt man dieses Prinzip konsequent zu Ende, muss man letztlich, wie Kleinewefers (2011), die Frage stellen, ob in unserem Land überhaupt ein Ressourcenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften angebracht ist.

Während Kleinewefers auf Ebene NFA langfristig eine Abschaffung des Ressourcenausgleichs anregt, also «Nein» antwortet, lautet unsere Antwort «Ja, aber». Zwar ist in der Tat wohl ein grösserer Teil der Ressourcenschwäche gewisser Kantone selbstverschuldet, als diese sich selbst eingestehen würden, von einer vollständigen Endogenität ist aber nicht

auszugehen. So war zum Beispiel ein entscheidender Auslöser für den Aufstieg des Kantons Schwyz vom eher armen Agrarkanton zum nunmehr (pro Kopf) zweitgrössten Beitragszahler im Ressourcenausgleich die Eröffnung der Nationalstrasse A3 im Jahr 1968, die die Fahrzeit von den drei Höfner Gemeinden (welche auch heute noch praktisch alleine für das hohe Ressourcenpotenzial des Kantons verantwortlich sind, während die übrigen Gemeinden nach wie vor schweizweit höchstens Durchschnittswerte erreichen) in die Stadt Zürich auf unter 30 Minuten verkürzte. Die Tiefsteuerpolitik des Kantons kam erst deutlich später, nachdem sich die Kantonsfinanzen durch den Zuzug mittelständischer Familien deutlich entspannt hatten.⁸

Was auf Kantonebene gilt, gilt auf Gemeindeebene noch viel ausgeprägter. Eine einzelne Gemeinde hat auf ihre Standortattraktivität sicher einen deutlich kleineren Einfluss als ein ganzer Kanton. Sowohl die geografisch-topografischen Rahmenbedingungen wie auch die Infrastruktur und Angebote der übergeordneten Staatsebenen (allen voran im öffentlichen und im privaten Verkehr, aber z. B. auch im Bereich der Tertiärbildung) geben einen wesentlichen Teil der Standortgunst vor. Eine Abschwächung der Folgen solcher exogener Einflüsse auf das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde durch den Ressourcenausgleich ist sicher gerechtfertigt, die Kompensation selbsterarbeiteter Stärke bzw. selbstverschuldeter Schwäche dagegen nicht. Da man aber nie objektiv ermitteln können wird, in welchem Ausmass eine ausgeprägte Ressourcenstärke oder Ressourcenschwäche hausgemacht ist, bietet sich, sozusagen als Zweitbest-Lösung, eine generelle, teilweise Kompensation von Ressourcenunterschieden an.

Eine einzelne Gemeinde hat auf ihre Standortattraktivität sicher einen deutlich kleineren Einfluss als ein ganzer Kanton.

Der Finanzausgleich aus effizienztechnischer Sicht

Nun zum «Aber»: Aus staatspolitischer Sicht oder aus einer Fairnessperspektive mag oben stehende Argumentation überzeugen, aus effizienztechnischer Sicht tut sie es kaum. Warum sollte man – um bei den vorgebrachten Beispielen zu bleiben – nach dem Bau teurer Autobahnen oder guter Anbindungen im öffentlichen Verkehr Geld ausgerechnet in jene Regionen schicken, die von diesen kostspieligen Investitionen nicht profitieren? Durch solche Entscheidungen Entwicklungsachsen zu definieren, dann aber den Transfertrichter über jenen Gemeinden mit geringem Entwicklungspotenzial auszuschütten, damit sich die geografische Bevölkerungsverteilung ja nicht allzu schnell an die neuen Gegebenheiten anpasst, erscheint widersinnig. Dieses «Aber» betrifft nicht nur den Ressourcenausgleich, sondern auch den Ausgleich geografisch-topografischer Sonderlasten. Diese mögen zwar aus Sicht der betroffenen Gemeinde nicht zu verhindern sein, aus übergeordneter Sicht sind sie es durchaus, denn auf erhöhte Infrastrukturkosten wegen ungünstiger Topografie

⁸ Tobias Straumann in *Tages Anzeiger*, 18. Juli 2012: Warum ist der Kanton Schwyz so reich?

kann mit Abwanderung aus betroffenen Regionen reagiert werden. Die Last liesse sich gesamthaft also vermeiden. Etwas anders sieht es beim Ausgleich soziodemografischer Sonderlasten aus. Da diese nicht an den Ort, sondern an die Menschen gebunden sind, können sie (gegeben der gesetzliche kantonale Rahmen) nicht gesamthaft vermieden werden. Die Vermeidung eines (wortwörtlich) «ungünstigen» Einwohners in der einen Gemeinde führt zu einem «ungünstigen» Einwohner mehr in der anderen Gemeinde. Der (partielle) Ausgleich von soziodemografischen Sonderlasten ist deshalb auch unter blossen Effizienzkriterien nicht abzulehnen.

Dieses «Aber» ist mit einem weiteren wichtigen «Aber» zu relativieren: Einen Finanzausgleich nur nach Effizienzkriterien zu beurteilen, greift deutlich zu kurz. Er ist in erster Linie als Solidaritätsbeitrag zum Zusammenhalt und zur Stabilität der heterogenen Schweiz zu sehen. Er dient letztlich dem in der Bundesverfassung verankerten Ziel der dezentralen Besiedlung, aber auch der sozialen Durchmischung. Ohne den Einsatz ausgleichender Instrumente sähe die Schweiz anders aus. Abgelegene Täler oder sonstige Regionen mit ungünstigen Voraussetzungen würden sich in einem Rückkoppelungseffekt von steigendem Steuerfuss und Abwanderung von Einwohnern mit nennenswertem Steuersubstrat schnell (bzw. noch schneller als ohnehin schon) entvölkern, an privilegierten Lagen würden (noch ausgeprägter als heute) Hotspots mit sehr tiefen Steuerfüssen und dafür umso höheren Immobilienpreisen entstehen. Eine solche Entwicklung wäre aus ideologischen und letztlich auch aus ökonomischen Gründen mit Skepsis zu betrachten.

Letztlich führt kein Weg daran vorbei, den Lasten- und Ressourcenausgleich als Preis für eine ineffiziente, aber politisch vielerorts so gewünschte Siedlungsstruktur zu sehen.

Der Finanzausgleich aus polit-ökonomischer Sicht

Letztlich führt kein Weg daran vorbei, den Lasten- und Ressourcenausgleich als Preis für eine ineffiziente, aber politisch vielerorts so gewünschte Siedlungsstruktur zu sehen. Wie hoch dieser Preis sein soll, ist empirisch nicht zu ermitteln, sondern bleibt einem Werturteil überlassen. In dieser Studie wird geringe Umverteilung positiv bewertet und damit impliziert, dass in allen Kantonen das «optimale» Mass an Umverteilung erreicht oder überschritten ist. Aus liberaler Perspektive gibt es durchaus Hinweise, die diese These stützen:

Erstens scheinen sich die gesellschaftlichen Präferenzen (zumindest in einem hoch entwickelten Land wie der Schweiz) von der Freiheit immer mehr in Richtung Gleichheit zu verlagern. Dies vermutlich, weil die Freiheit schon längst als Selbstverständlichkeit erscheint. Aus liberaler Sicht sind diese Präferenzen zu hinterfragen. Der Ruf nach immer mehr Umverteilung führt – auf den Finanzausgleich zwischen den Schweizer Gebietskörperschaften übertragen – langfristig dazu, dass von der Gemeindeautonomie bzw. der Souveränität der Kantone und damit letztlich vom Steuer- und Standortwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften nicht mehr viel übrig bleibt.

Zweitens deutet die Tatsache, dass in fast allen Kantonen, unabhängig vom jeweils vorherigen Ausmass der Umverteilung, eine Tendenz zum kontinuierlichen Ausbau der Instrumente erkennbar ist, darauf hin, dass mit diesen Anpassungen nicht ein Optimum gesucht wird, sondern dieser Ausbau den meisten Systemen aufgrund ihres «Designs» (die Empfänger sitzen politisch meist am längeren Hebel als die Beitragszahler) inhärent ist. Zwei Beispiele zeigen das symptomatisch auf:

- Im Kanton Zürich löste 2012 ein modernes Finanzausgleichssystem einen völlig veralteten Finanzausgleich ab, der mit faktischen Defizitgarantien für die Gemeinden operierte, mit diversen weiteren Fehlanreizen übersät und zudem sehr intransparent war. Bei der Totalrevision wurde auf eine ausgeglichene «Globalbilanz» geachtet, also darauf, dass das Ausmass der Umverteilung insgesamt konstant bleibt und keine Gemeinde gegenüber dem vorherigen Regime wesentliche Nachteile in Kauf nehmen muss. Was hinsichtlich der Wahrung der Chancen auf politische Durchsetzbarkeit sehr vernünftig anmutet, muss deutlich kritischer beurteilt werden, wenn man bedenkt, dass das heutige Ausmass der Umverteilung zumindest teilweise das Ergebnis aus dem jahrzehntelangen Wirken von Fehlanreizen ist. Der neue Finanzausgleich beseitigt nun zwar diese Fehlanreize zu grossen Teilen, institutionalisiert dafür aber eine Umverteilungsintensität, die ohne diese Fehlanreize vermutlich gar nie entstanden wäre. Es erstaunt deshalb kaum, dass Zürich von allen Kantonen mit am intensivsten umverteilt (vgl. 6.2.1).
- Die Regierung des Kantons Luzern schlug im Rahmen der jüngsten Teilrevision des Finanzausgleichs eine Senkung des topografischen Lastenausgleichs vor, weil sie der Ansicht war, topografische Kriterien würden im Gesamtsystem zu stark gewichtet. Da sich abzeichnete, dass eine solche Senkung politisch nicht mehrheitsfähig sein würde, erhöhte man stattdessen die Dotierung des Soziallastenausgleichs um 50%, um die Gewichte in die gewünschte Richtung zu verschieben.

Drittens wird als Argument für einen intensiven Finanzausgleich zuweilen angebracht, er sei notwendig, um ein sogenanntes Race to the Bottom, also einen langfristig für alle Akteure nachteiligen Steuersenkungswettbewerb zu verhindern. Der dreiteilige Schweizer Staatsaufbau macht jedoch ein Race to the Bottom sogar ohne jeglichen Finanzausgleich höchst unwahrscheinlich (vgl. 7.2.2).

3.2_Kommunaler Steuerwettbewerb

Kantone und Gemeinden besteuern grundsätzlich dasselbe Steuersubstrat. Es sind dies in erster Linie die Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen sowie die Gewinne und das Kapital von Unternehmen. Die daraus generierten Steuererträge machen bei den Gemeinden über 90% und bei den Kantonen beinahe 90% ihrer gesamten fiskali-

Tabelle 2

Wichtigkeit der Steuerertragsarten auf Kantons- und Gemeindeebene (2010)

		Gemeinden		Kantone	
		in Mio. Fr.	in %	in Mio. Fr.	in %
Natürliche Personen	Einkommenssteuern	15787	64,9	23016	58,5
	Vermögenssteuern	2233	9,2	3263	8,3
	Quellensteuern	865	3,6	1596	4,1
	Personensteuern	59	0,2	6	0,0
	übrige direkte Steuern	87	0,4	–	–
Juristische Personen	Gewinnsteuern	2883	11,9	5345	13,6
	Kapitalsteuern	555	2,3	946	2,4
	übrige direkte Steuern	194	0,8	–	–
Übrige direkte Steuern	Grundsteuern	682	2,8	286	0,7
	Grundstücksgewinnsteuern	574	2,4	–	–
	Vermögensgewinnsteuern	251	1,0	925	2,4
	Vermögensverkehrssteuern	–	–	909	2,3
	Erbschafts- und Schenkungssteuern	88	0,4	886	2,3
	Spielbanken- und Spielautomatenabg.	–	–	27	0,1
Besitz- und Aufwandsteuern		67	0,3	2148	5,5
Total Fiskalertrag		24325	100,0	39354	100,0
Total Gesamtertrag		41886	172,2	79302	201,5

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 2012

schen Einnahmen aus, wobei alleine mit den Einkommenssteuern jeweils weit über die Hälfte aller Erträge erzielt wird (vgl. Tabelle 2). Die Freiheitsgrade bei der Gestaltung dieser Steuern sind allerdings auf Gemeindeebene deutlich geringer als auf der Kantonsebene. Die Kantone können ihr Steuersystem als Ganzes bestimmen. Sie legen also fest, welche Ertragsquelle wie stark besteuert wird, welche Progression dabei angewandt wird und welche Freibeträge, Abzüge, Gutschriften oder Privilegierungen gewährt werden. Die Gemeinden haben auf dieses Steuersystem keinen Einfluss, sie können einzig an der Höhe der Steuerbelastung schrauben, indem sie den Steuerfuss bestimmen. Dieser legt das Verhältnis der kommunalen zu den kantonalen Steuereinnahmen fest – in gewissen Kantonen direkt, indem er in Prozenten der kantonalen Steuer ausgedrückt ist, in vielen indirekt, indem er die Anzahl Steuereinheiten oder Steuerprozente nennt, in denen auch die Höhe der kantonalen Belastung definiert ist.⁹

Der Steuerwettbewerb läuft also auf Gemeindeebene ausschliesslich über die Festlegung eines «Multiplikators» für ein durch den Kanton schon vorgegebenes Tarifsysteem. Wegen dieser Eindimensionalität ist der kommunale Steuerfuss für die Gemeinde eine etwas weniger strategische

Die Freiheitsgrade bei der Gestaltung der Steuern sind auf Gemeindeebene deutlich geringer als auf der Kantonsebene.

⁹ Die einzige Ausnahme ist der Kanton Wallis. Hier können die Gemeinden neben einem Steuerfuss («Koeffizient» bzw. «coefficient») auch noch eine Indexierung («indexation») festlegen, mit der die Skala der Steuersätze verschoben wird. Eine gute Übersicht zur Methodik und Höhe der kommunalen und kantonalen Steuerfüsse bietet die Broschüre «Steuersatz und Steuerfuss» der Eidgenössischen Steuerverwaltung (2012).

Komponente als ein ganzes Steuersystem für den Kanton. Deutliche Veränderungen eines kommunalen Steuerfusses sind denn auch meist eher die Folge einer Zu- oder Abnahme des Steuersubstrats der jeweiligen Gemeinde als deren Ursache. Die Festlegung eines kommunalen Steuerfusses folgt eher finanzpolitischen als wettbewerbsstrategischen Kriterien.¹⁰

Das bedeutet jedoch in keiner Weise, dass zwischen den Gemeinden nicht auch ein reger Standortwettbewerb stattfinden kann. Der Steuerwettbewerb wird diesem oft gleichgesetzt, dabei ist er in Wirklichkeit nur eine Komponente davon, nämlich eben der Standortwettbewerb über die Steuerbelastung. Analog zu Unternehmen, deren Produkte sich nicht nur über ihren Preis, sondern auch über ihre Qualität und weitere spezifische Eigenschaften auszeichnen, konkurrieren Gebietskörperschaften nicht nur über die Steuerbelastung, sondern über viele weitere Standortfaktoren,¹¹ von denen sie einige besser, andere weniger gut beeinflussen können. Dies gilt für die Kantone natürlich ebenso wie für die Gemeinden, nur dass die Kantone beim Faktor «Preis» mehr Möglichkeiten zur Differenzierung haben. Die – vor allem für das relativ mobile Kapital – sehr niedrige Steuerbelastung in einigen kleinen, ressourcenschwachen Empfängerantonen hat deshalb mit Steuerdumping oder «desaströsem Steuerwettbewerb» wenig zu tun, sondern ist schlicht die Konsequenz aus der Erkenntnis, dass die Qualität ihres «Produkts» vergleichsweise niedrig ist und sie deshalb nur mit ausreichend tiefen Preisen trotzdem genügend «Käufer» gewinnen können. Auf kommunaler Ebene ist dieses Phänomen – niedrige Steuerfüsse in ressourcenschwachen Gemeinden – aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur «Preisdifferenzierung» kaum anzutreffen, bei ihnen hat der (Einheits-)Preis vielmehr die Aufgabe, unabhängig von der Qualität des Produktes die Produktionskosten zu decken. Da Kapital viel mobiler ist als Arbeit, müssen diese Gemeinden oft fast gänzlich ohne Unternehmenssteuererträge auskommen.

Die Tatsache, dass die Gemeinden nicht komplette Steuersysteme, sondern nur Multiplikatoren festlegen, erleichtert die Ausarbeitung des Ressourcenausgleichs vor allem in Bezug auf die Definition der Ressourcenstärke. So stellt sich beispielsweise die Frage nach der korrekten Gewichtung einzelner Steuerquellen (Einkommen, Vermögen, Gewinne, Kapital) nicht. Anders als beim interkantonalen Finanzausgleich muss nicht per Rückwärtsinduktion aus den Erträgen der direkten Bundessteuer das Ressourcenpotenzial der Gebietskörperschaften errechnet werden. Es reicht völlig, die tatsächlichen Steuereinnahmen zu harmonisie-

Auf kommunaler Ebene ist das Phänomen «niedrige Steuerfüsse in ressourcenschwachen Gemeinden» aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur «Preisdifferenzierung» kaum anzutreffen.

¹⁰ Dies unter anderem auch, weil die Gemeinden bezüglich der Einhaltung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen meist unter einer gewissen Kontrolle des Kantons stehen. Eine Finanzierung des Steuerwettbewerbs durch übermässige Verschuldung wird von den Kantonen in der Regel nicht lange toleriert.

¹¹ Für natürliche Personen mögen beispielsweise die Schulangebote, Naherholungsräume und die Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs wichtiger sein als ein paar Steuerpunkte, für Unternehmen sind neben der Steuerbelastung z. B. auch die Verfügbarkeit von Personal und Land sowie die Verkehrsanbindungen von grosser Bedeutung.

ren, sie also auf einen einheitlichen Steuerfuss umzurechnen, was nicht mehr als eines simplen Dreisatzes bedarf. Auf kommunaler Ebene rechnet der Ressourcenausgleich also mit harmonisiertem Steuerertrag, *nicht* mit einem Ressourcenpotenzial.

3.3_Begriffsklärung

Nicht nur der NFA auf Bundesebene, sondern auch einige kantonale Finanzausgleichssysteme sind jüngst wieder öfter Gegenstand öffentlicher Debatten.¹² Oft fällt (zumindest dem Laien) nur schon die Unterscheidung zwischen Ressourcenpotenzial bzw. Steuerkraft und effektiven Steuererträgen schwer. Auf kantonalen Ebene werden Vergleiche der Systeme zum Finanzausgleich durch die Tatsache erschwert, dass – wie üblich in föderalistischen Systemen – unterschiedliche Begriffe für ähnlich funktionierende Werkzeuge verwendet werden, oder umgekehrt, hinter gleichlautenden Bezeichnungen oft Unterschiedliches steckt. In diesem Abschnitt werden deshalb einige Begriffe definiert und diskutiert, die in dieser Studie öfter Verwendung finden und deren Erklärung den Rahmen von Box 1 (S. 14) gesprengt hätte.

Finanzkraft

Ist ein ziemlich weit gefasster Begriff, der nur noch in älteren Finanzausgleichsgesetzen (oft im Zusammenhang mit dem indirekten Finanzausgleich) vorkommt. Sie umfasst nicht nur die → Steuerkraft, sondern meist auch die Steuerbelastung (Steuerfuss) und gewisse Lastenfaktoren. Von ihr soll auf den Finanzbedarf einer Gemeinde geschlossen werden. Heute wird unter Finanzkraft umgangssprachlich auch oft einfach die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ohne klare Definition oder Berechnungsweise verstanden.

Steuerkraft

Ist der harmonisierte Steuerertrag pro Einwohner. «Harmonisiert» bedeutet, dass der Ertrag auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet wird. Die meisten Kantone verwenden dafür den mittleren Steuerfuss der Gemeinden, den Kantonssteuerfuss oder einen Steuerfuss von fix 100 Punkten. Gedanklich am einfachsten ist aber die schlichte Division des Steuerertrags pro Einwohner durch den Steuerfuss. Das Resultat könnte folglich als «Ertrag eines Steuerfusspunktes pro Einwohner» bezeichnet werden, wir bleiben der sprachlichen Handhabung wegen aber bei «Steuerkraft». Am Umgang mit dem Begriff ändert die Wahl des «Referenzsteuerfusses» nichts, denn mit welcher Konstante (1 oder mittlerer Steuerfuss oder Kantonssteuerfuss) man die Steuerkraft multipliziert,

Die Normierung erlaubt es, die finanziellen Ressourcen der Gemeinden miteinander zu vergleichen.

¹² Siehe z.B. Forumsgespräche der Universität Bern Frühjahr/Sommer 2013: Der Kanton Bern – Stand UND Land müssen sich bewegen. www.forum.unibe.ch/de/Veranstaltungen/StadtLand/Programm_Stadt-Land.pdf

spielt bei der Berechnung der → Steuerkraft- bzw. Ressourcenindizes keine Rolle. Die Normierung erlaubt es, die finanziellen Ressourcen der Gemeinden miteinander zu vergleichen. Im Unterschied zum NFA wird dafür aber nicht ein Ressourcenpotenzial (Ermittlung des Steuersubstrats) berechnet, sondern eben direkt der harmonisierte Steuerertrag.¹³

Steuerkraftindex/Ressourcenindex

Ist die → Steuerkraft der Gemeinde in Prozent der → mittleren Steuerkraft.

Mittlere Steuerkraft und mittlerer Steuerfuss

Ihre Definition ist gar nicht so trivial, wie man vermuten könnte. Es stellt sich bei der mittleren Steuerkraft nämlich die Frage, ob damit konzeptuell gesehen die mittlere Steuerkraft «aller Gemeinden» im Kanton (Variante 1), oder die mittlere Steuerkraft «des Kantons» (Variante 2) gemeint ist bzw. ob man bei den Mittelwertberechnungen von der Steuerkraft (geltend für einen gegebenen Steuerfuss) (Variante 1) oder vom Steuerfuss (also sozusagen von der Ausschöpfung einer gegebenen Steuerkraft) (Variante 2) ausgeht. Die Resultate sind nicht dieselben, denn die Gewichtung für die Mittelwertberechnung unterscheidet sich.

Die Einzelheiten dieser Gewichtungsüberlegungen und deren Implikationen auf den Ressourcenausgleich sind zwar interessant, aber auch einigermaßen komplex. Sie werden deshalb im Anhang besprochen. Kurz zusammengefasst lässt sich sagen, dass Variante 2 zu höheren Werten für die mittlere Steuerkraft und zu tieferen Werten für den mittleren Steuerfuss führt als Variante 1. Dementsprechend liegen die bei Variante 2 resultierenden Steuerkraftindizes tiefer und die Steuerfussindizes höher als bei Variante 1.

Wie gross die resultierenden Unterschiede sind, hängt von der Steuerkraft- und Steuerfussdisparität innerhalb eines Kantons ab. Bei einigen Kantonen (Glarus, Uri, Appenzell Innerrhoden, Obwalden) ergeben sich derzeit praktisch keine Unterschiede zwischen den beiden Varianten, für die Mehrheit der Kantone liegen die beiden Mittelwertvarianten einige Prozent auseinander, in Graubünden, Nidwalden sowie im Tessin beträgt der Unterschied schon deutliche 7% bis 9%, und im Kanton Schwyz weichen die Mittelwerte sogar um immense 36% voneinander ab. Bis auf Obwalden gewichten alle Kantone gemäss Variante 2. Zürich hat erst jüngst mit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes von Variante 1 auf Variante 2 umgestellt.

¹³ Zwischen den beiden Grössen besteht zwar eine monoton steigende Beziehung, aber nicht unbedingt eine Proportionalität. Eine Verdoppelung des Ressourcenpotenzials führt bei einem progressiven Steuersystem zu mehr als einer Verdoppelung der Steuerkraft.

Umverteilungsausmass

Soll in dieser Studie zeigen, welches Mass an Umverteilung mit einem Gesamttransfer (horizontal oder vertikal) tatsächlich erreicht wird. Es wird berechnet, indem über alle Gemeinden die Beträge der Differenzen zwischen dem Pro-Kopf-Transfer einer Gemeinde und dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Transfer aller Gemeinden aufsummiert werden. Bei einem horizontalen Instrument (durchschnittlicher Transfer = 0) entspricht das Umverteilungsausmass immer dem Doppelten der betroffenen Transfersumme, denn die Gebergemeinden werden um diesen Betrag «ärmer», die Empfängergemeinden um denselben Betrag «reicher». Bei einem vertikalen Transfer ist die Sache nicht ganz so klar. Das Umverteilungsausmass kann hier theoretisch zwischen null und dem Zweifachen des Gesamttransfers liegen. Null, wenn der Gesamttransfer gleich auf alle Gemeinden (gemäss ihrer Einwohnerzahl) aufgeteilt wird (oder zu gleichen Teilen von ihnen erbracht wird), das Zweifache, wenn der gesamte Transfer einer einzigen Gemeinde zukommt, während alle anderen Gemeinden leer ausgehen.¹⁴ Exakt der Transfersumme entspricht das Umverteilungsausmass, wenn sie gleichmässig auf die Hälfte aller Gemeinden verteilt wird, während die andere Hälfte leer ausgeht. Bei durchschnittlich ausgestalteten vertikalen Instrumenten, wenn also ungefähr die Hälfte der Gemeinden von kantonalen Zuschüssen profitiert, kann das Umverteilungsausmass annäherungsweise der Transfersumme gleichgesetzt werden.¹⁵

Das Umverteilungsausmass wird berechnet, indem über alle Gemeinden die Beträge der Differenzen zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Transfer pro Gemeinde aufsummiert werden.

Ausgleichswirkung

Soll zeigen, wie stark vorhandene Disparitäten durch ein Transferinstrument ausgeglichen werden. Üblicherweise wird sie gemessen, indem der Gini-Index vor Transfers mit dem Gini-Index nach Transfers verglichen wird.¹⁶ Vom Umverteilungsausmass kann nicht auf die Ausgleichswirkung geschlossen werden. Solange die Umverteilung z. B. keinerlei Korrelation zur Steuerkraft der Gemeinden aufweist, wird sie (in Bezug auf die Ressourcenausstattung) keine Ausgleichswirkung haben. Ebenso kann aber mit einem Umverteilungsausmass von 0 eine Ausgleichswir-

¹⁴ Genau genommen gilt dies nur für einen Kanton mit unendlich vielen Gemeinden. Für einen Kanton mit n (gleich grossen) Gemeinden liegt das maximale Umverteilungsausmass eines vertikalen Transfers t bei $2t \frac{n-1}{n}$. Bei 10 (gleich grossen) Gemeinden beträgt es also 1,8, bei 100 1,98.

¹⁵ Ein kleines Beispiel: GL verteilte 2011 im Rahmen des Lastenausgleichs vertikal 919 000 Franken an seine drei Gemeinden, was pro Kopf 23,90 Franken ausmacht. Bei einer Gleichverteilung der Transfers müsste Glarus-Süd (9917 Einwohner) 237 040 Franken erhalten, Glarus (12 080 Einwohner) 288 740 Franken und Glarus-Nord (16 451 Einwohner) 393 220 Franken. Auf Glarus-Süd entfielen jedoch 662 000 Franken, auf Glarus 149 000 Franken und auf Glarus-Nord 108 000 Franken, womit die Zuschüsse in Glarus-Süd um 463 960 Franken gegenüber der Gleichverteilung abwichen, in Glarus um 139 740 Franken und in Glarus-Nord um 285 220 Franken. Das Umverteilungsausmass belief sich damit gesamthaft auf 848 920 Franken (424 960 + 139 740 + 285 220).

¹⁶ Der Gini-Index sollte natürlich immer bezogen auf die auszugleichende Komponente betrachtet werden. Beim Ressourcenausgleich soll der Gini-Index die Disparitäten in der Steuerkraft vor und nach dem Ausgleich messen, beim Lastenausgleich die Disparitäten des betroffenen (Pro-Kopf-)Aufwands.

kung erzielt werden: Verteilt der Kanton einen Gesamtbetrag gleichmässig unter den Gemeinden, sinkt die relative Ungleichheit und damit der Gini; müssten alle Gemeinden dem Kanton eine Kopfsteuer entrichten, stiege er. Nur im Falle eines horizontalen, symmetrischen Ressourcenausgleichs ist die Ausgleichswirkung 1:1 die Folge des Umverteilungsausmasses. In dieser Studie kann die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs nicht gemessen werden, da lange nicht für alle Kantone Informationen zu den Transfers je Gemeinde verfügbar sind.

Grenzabschöpfungsquote

Sagt aus, um wie viele Rappen der Zuschuss an eine Empfängergemeinde gekürzt wird bzw. sich die Beitragszahlung einer Gebergemeinde erhöht, wenn die → Steuerkraft der Gemeinde um einen Franken steigt. 100 minus die Grenzabschöpfungsquote zeigt folglich, wie viele Rappen einer Gemeinde von einem Anstieg ihrer Steuerkraft um einen Franken nach dem Finanzausgleich bleiben.

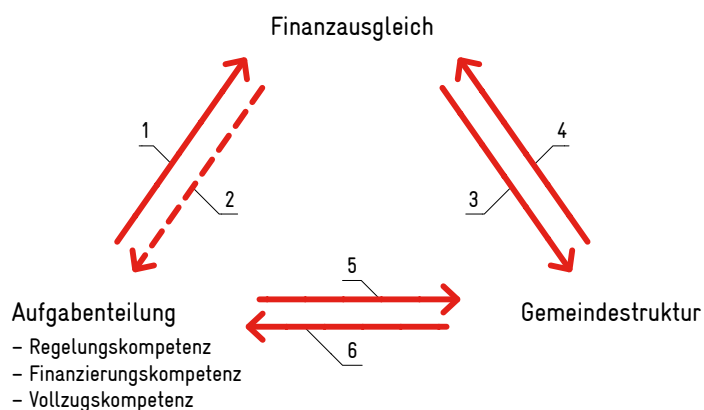
Die Abschöpfung bzw. der Zuschuss wird üblicherweise in Bezug zum harmonisierten Steuerertrag definiert. In Bezug zum *effektiven* Steuerertrag weicht die (Grenz-)Abschöpfungsquote je nach Steuerfuss etwas ab: Liegt der Steuerfuss unter dem Referenzsteuerfuss zur Harmonisierung der Steuererträge, ist die Abschöpfung in Prozent der tatsächlichen Erträge höher als in Prozent der harmonisierten. Eine Grenzabschöpfungsquote für ressourcenstarke Gemeinden von 70%, wie sie im Kanton Zürich vorkommt, entspricht, bezogen auf den effektiven Steuerertrag, vollen 100%, falls deren Steuerfuss nur 70% des Referenzwertes beträgt. Umgekehrt kann die effektive Grenzabschöpfung in ressourcenschwachen Gemeinden bei entsprechendem Steuerfuss etwas unterhalb der gesetzlich oft vorgesehenen 100% (vgl. Abschnitt 6.3.1) liegen. Weist die Gemeinde bei einem Referenzsteuerfuss von 100 Punkten beispielsweise einen Steuerfuss von 120 Punkten auf, so bleiben ihr 20 Punkte, auf denen der Ressourcenzuwachs nicht abgeschöpft wird.

Eine Grenzabschöpfungsquote für ressourcenstarke Gemeinden von 70% entspricht, bezogen auf den effektiven Steuerertrag, vollen 100%, falls deren Steuerfuss nur 70% des Referenzwertes beträgt.

3.4_Aufgabenteilung – Gemeindestruktur – Finanzausgleich

Der Finanzausgleich, der dafür sorgen soll, dass die Steuerbelastung innerhalb des Kantons nicht allzu stark divergiert, muss als eine Komponente in einem Gesamtsystem gesehen werden, das auch die Gemeindestruktur und die Aufgabenteilung umfasst. Die drei Komponenten beeinflussen sich gegenseitig (vgl. Abbildung 2). Einige Beispiele für die Abhängigkeiten sind im Folgenden skizziert.

01_ Vor allem für die Ausgestaltung des Lastenausgleichs ist es logischerweise relevant, welche Aufgaben bzw. Finanzierungspflichten die Gemeinden überhaupt haben. Um beispielsweise den Ausgleich von Zentrumslasten zu rechtfertigen, müssen nicht nur nennenswerte



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ecoplan et al. 2010: 23

Zentren überhaupt vorhanden sein, sondern zentrumsspezifische Lasten (z. B. in den Bereichen Verkehr, Raumplanung, öffentliche Sicherheit, Gesundheit, soziale Wohlfahrt) müssen auch tatsächlich durch die (Zentrums-)Gemeinden getragen werden. Veränderungen in der Aufgabenteilung ohne entsprechende Anpassungen im Lastenausgleich können ein vormals gut austariertes System schnell aus der Balance bringen.

Auf eine etwas subtilere, nicht minder wichtige Art besteht auch zwischen *Ressourcenausgleich* und Aufgabenteilung eine grosse Abhängigkeit: Zum Beispiel führt eine Kantonalisierung von Aufgaben automatisch zu einer deutlichen Einebnung der Pro-Kopf-Leistungsfähigkeit: Beim Aufgabentransfer verbunden mit einem Steuerfuss-transfer (höhere Kantons-, niedrigere Gemeindesteuern) von x Punkten geht einer ressourcenschwachen Gemeinde deutlich weniger Steuerertrag verloren als einer ressourcenstarken, während der Aufwand in beiden Gemeindetypen (*ceteris paribus*) gleich stark sinkt. Erstere kann folglich (bei gleichbleibender Effizienz) ein höheres Leistungsniveau in den verbleibenden Aufgaben anbieten oder sie kann ihren Steuerfuss stärker senken¹⁷ als die reiche Gemeinde. Für die Subventionierung kommunaler Aufgaben gilt (natürlich etwas abgeschwächt) dasselbe. Je zentralistischer ein Kanton, desto weniger besteht also ein Anlass, die Steuerkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen, denn desto geringer fallen die Unterschiede in der Steuerbelastung (Kantons- und Gemeindesteuern) aus.

Veränderungen in der Aufgabenteilung ohne entsprechende Anpassungen im Lastenausgleich können ein vormals gut austariertes System schnell aus der Balance bringen.

¹⁷ Zwar verkleinern sich dadurch nur die absoluten und nicht die relativen Steuerfussunterschiede zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden, doch diese relativen Unterschiede wirken sich auf die Gesamtsteuerbelastung (Kanton und Gemeinden) nunmehr weniger stark aus.

- 02_ Etwas weniger gut lässt sich ein Einfluss des Finanzausgleichs auf die Aufgabenteilung begründen. Es lässt sich aber argumentieren, ohne die Zuschüsse an ressourcenschwache Gemeinden könnten diese ihre Pflichten nicht mehr erfüllen, was viel schneller eine Zentralisierung kostenintensiver Aufgaben (und damit einen impliziten Finanzausgleich) nach sich zöge.
- 03_ Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs kann langfristig grosse Auswirkungen auf die Gemeindestrukturen haben, sei es über Elemente, die einwohnerstarke oder einwohnerschwache Gemeinden explizit bevorzugen, sei es – auch ohne explizite Fehlanreize – über den blossen Umfang an Unterstützung, der ressourcenschwachen, ländlichen Gemeinden die Entscheidung erleichtert, ihre De-jure-Autonomie zu Lasten potenzieller Synergiegewinne durch Zusammenschluss mit Nachbargemeinden zu bewahren (Rühli 2012: 100ff).¹⁸ In Agglomerationen wird die Attraktivität von Eingemeindungen in die Zentrums-gemeinde wesentlich durch die Ausgestaltung des Lastenausgleichs beeinflusst.
- 04_ Ebenso beeinflusst die Gemeindestruktur den Finanzausgleich. In Kantonen mit grossen Gemeinden lassen sich die Transfers einfacher in Grenzen halten, da ein Teil des Ausgleichs (sowohl der Ressourcen als auch Lasten) schon implizit innerhalb dieser Gemeinden stattfindet. Kantone mit vielen, kleinen, leistungsschwachen Gemeinden haben oft Schwierigkeiten, ihre Finanzausgleichssysteme zu modernisieren, sprich: von Fehlanreizen zu befreien, denn die Überlebensfähigkeit dieser Gemeinden hängt nicht selten an solchen «unsauberen» Transfers und sie haben gesamthaft eine nicht zu unterschätzende politische Macht.
- 05_ Die Gestaltung gesetzlicher Kompetenzen und Anforderungen hat langfristig einen Einfluss auf die Gemeindestruktur. Die in vielen Bereichen nötig gewordene Regionalisierung von Aufgaben (in Gemeindeverbänden etc.) könnte zur Einsicht führen, dass eine Fusion langfristig die attraktivste und konsequenteste «Zusammenarbeitsform» ist (vgl. Rühli 2013: 164f).
- 06_ Eine allzu kleinräumige, nicht leistungsfähige Gemeindelandschaft fördert die Tendenz zur Zentralisierung von Regelungs-, Finanzierungs- und Vollzugskompetenzen.

In Kantonen mit grossen Gemeinden lassen sich die Transfers einfacher in Grenzen halten, da ein Teil des Ausgleichs schon implizit innerhalb dieser Gemeinden stattfindet.

All diese Beispiele zeigen, dass das explizite System des Finanz- und Lastenausgleichs eingebettet in eine Gesamtmechanik ist. Im nächsten Kapitel werden mit der Analyse von (unter anderem) den Steuerkraftdis-

¹⁸ Damit soll nicht suggeriert werden, das Synergiepotenzial von Zusammenschlüssen sei in ressourcenstarken Gemeinden kleiner bzw. die Effizienz ihrer Leistungserbringung höher. Es ist nun aber einmal so, dass in Regionen mit geringem Ressourcenpotenzial eine möglichst effiziente Leistungserbringung durch kluge interne oder gebietskörperschaftliche Organisation umso wichtiger ist und die einzige nachhaltige Lösung darstellt, um deren Entvölkerung zu verhindern oder zumindest zu verlangsamen.

paritäten, der Gemeindestruktur und dem Dezentalisierungsgrad der Kantone zumindest gewisse Aspekte dieser Gesamtmechanik durchleuchtet. Eine umfassende, flächendeckende Bewertung des Zusammenspiels von Aufgabenteilung, Finanzausgleich und Gemeindestruktur ist im Rahmen des beschränkten Umfangs dieser Studie unmöglich. In *Kapitel 6* werden deshalb ausschliesslich Kriterien der Finanzausgleichssysteme bewertet, die sich (zu weiten Teilen) unabhängig von den hier beschriebenen Interdependenzen beurteilen lassen. Einige dieser Grundregeln sind gut in **Box 2** (S.24) zusammengefasst.

04 Gemeindestruktur, Aufgabenteilung und Disparitäten

4.1_	Gemeindestruktur	_ 42
4.2_	Dezentalisierungsgrad	_ 44
4.3_	Steuerintensität	_ 48
4.4_	Steuerkraftdisparität	_ 50

4.1_Gemeindestruktur

Die schweizerische Gemeindeflandschaft befindet sich heute in einem (zumindest für dieses Land) erstaunlich schnellen Wandel. Pro Jahr verschwinden derzeit etwa 60 Gemeindefnamen. Bei der Gründung des modernen Bundesstaates zählte die Schweiz 3203 Gemeindefn, über 150 Jahre später, im Jahr 2000, waren es immer noch 2899. Seit April 2013 sind es nur noch 2396. Darunter befinden sich 244 Gemeindefn, in denen derzeit ernsthafte Fusionspläne bestehen oder ein Zusammenschluss sogar schon beschlossene Sache ist (BfS 2013). In gut der Hälfte der Kantone haben seit der Jahrtausendwende Gemeindefusionen stattgefunden, einige Kantone konnten damit ihre Gemeindefstruktur deutlich «straffen» und – so die Hoffnung – auch effizienter gestalten. In den Kantonen TI und NE erfolgte eine Reduktion der Gemeindefzahl um 40%, in JU und FR um über 30%, und auch GR, SH und LU zählen heute einen Viertel weniger Gemeindefn als im Jahr 2000. Die Transformationsprozesse sind in diesen und weiteren Kantonen noch längst nicht abgeschlossen. Die Ausnahme bildet der Kanton GL, in dem eine durch das kantonale Stimmvolk angeordnete Top-down-Gemeindefreform die Zahl der politischen Gemeindefn auf einen Schlag von 25 auf 3 (und die Zahl aller kommunalen Gebietskörperschaften sogar von 68 auf 3) reduzierte.

Zwischen Gemeindefstruktur und Finanzausgleich besteht, wie gezeigt, ein Zusammenhang. Je kleiner die Gemeindefn eines Kantons sind, desto grösser sind – ceteris paribus – die Steuerkraftdisparitäten und desto lauter wird der Ruf nach einem Finanzausgleichssystem, das diese Disparitäten in einem (gemäss politischem Willen) akzeptablen Mass ausgleicht. Sobald sich zwei Gemeindefn zusammengeschlossen haben, findet der Finanzausgleich, der zuvor explizit per kantonalem Gesetz gemeindefübergreifend vollzogen wurde, implizit und gegen aussen unsichtbar innerhalb der neuen Gemeinde statt. Wie stark, ist nicht à priori klar. Es ist möglich, dass eine kleine, dünn besiedelte, ressourcenschwache Gemeinde langfristig mit den Geldern aus dem expliziten Ressourcen- und Lastenausgleich besser lebt als als Fraktion einer grösseren Gemeinde: Zwar mag Letztere eine höhere Steuerkraft aufweisen, der geschluckten Gemeinde ist aber langfristig nicht garantiert, dass das Gemeindefbudget in zufriedenstellendem Ausmass zur Instandhaltung ihrer Infrastruktur verwendet wird. Sowohl beim expliziten Finanzausgleich als auch beim impliziten Ausgleich durch Fusion stellt sich die Frage, wie viel der Mehrheit der Stimmbürger die dezentrale Besiedlung wert ist. Nur wird sie im einen Fall auf Kantonebene beantwortet und im anderen auf Ebene der neuen Gemeinde.

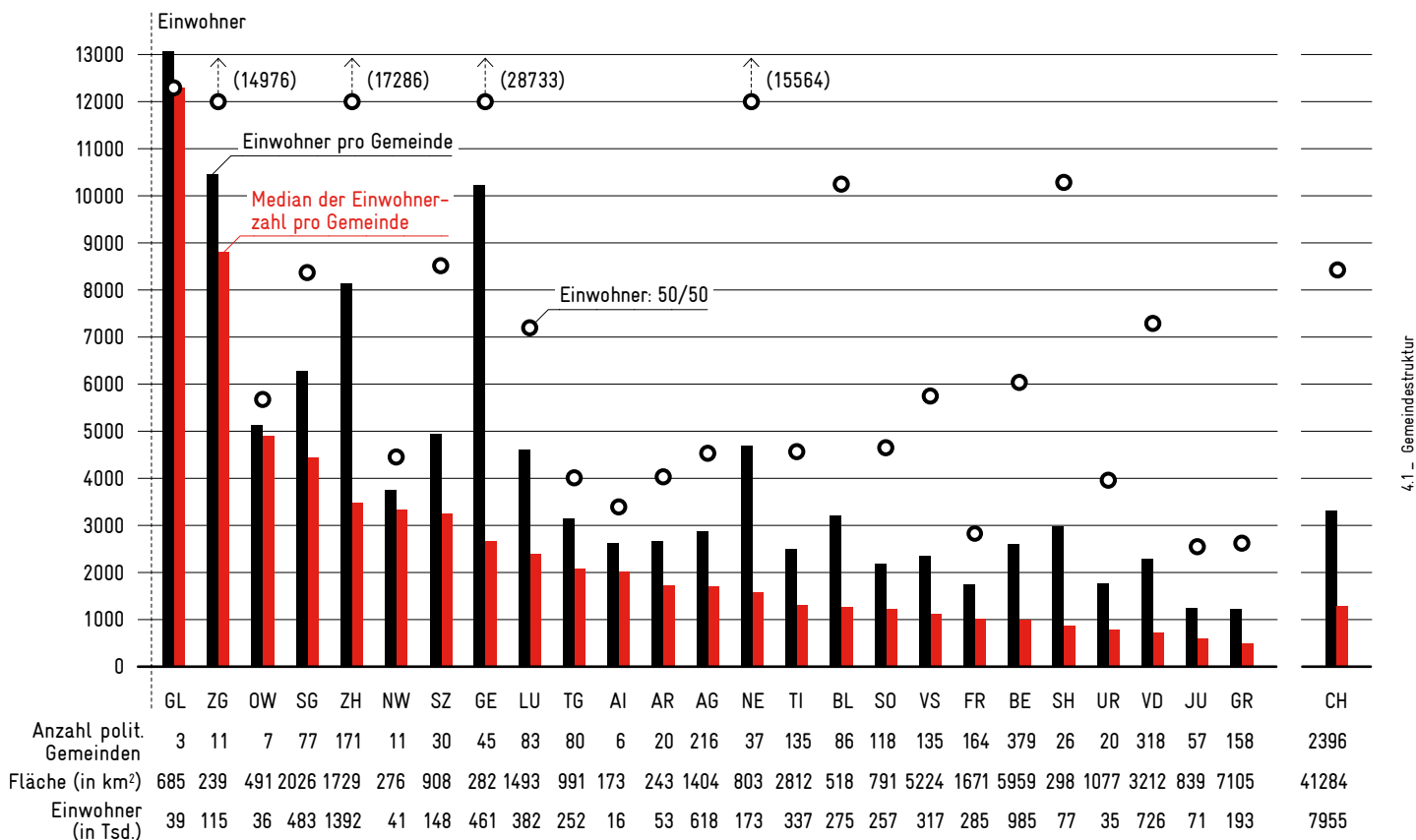
Abbildung 3 zeigt den Status quo der Schweizer Gemeindefstruktur. Gut 8 Millionen Einwohner verteilten sich im Sommer 2013 auf 2396 Gemeindefn, was im Durchschnitt 3340 Einwohner pro Gemeinde ergibt. Die Hälfte aller Gemeindefn zählt jedoch weniger als 1300 Einwohner. Dieser

Es ist möglich, dass eine kleine, dünn besiedelte, ressourcenschwache Gemeinde langfristig mit den Geldern aus dem expliziten Ressourcen- und Lastenausgleich besser lebt als als Fraktion einer grösseren Gemeinde.

Abbildung 3

Gemeindegrößen im kantonalen Vergleich (Stand: Juli 2013)

Die Abbildung vergleicht die Gemeindegrößen der Kantone anhand dreier Merkmale: Als schwarze Säulen die durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde; als rote Säulen der Median der Einwohnerzahl, der angibt, wie viele Einwohner die «mittlere» Gemeinde zählt (die Hälfte der Gemeinden hat also weniger, die andere Hälfte mehr Einwohner); die Kringel zeigen, wo die Kantonsbewohner leben: Die Hälfte der Einwohner lebt in Gemeinden mit einer niedrigeren, die andere in Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BfS 2013

Wert, der Median, wird zwar oft in Analysen verwendet, spiegelt die Lebensrealität aber nicht unbedingt adäquat, denn es geht gerne vergessen, dass in dieser Hälfte der Gemeinden nur ein kleiner Teil der Gesamtbevölkerung (8,9%) wohnt. Die restlichen 91,1% verteilen sich auf grössere Gemeinden. Die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt in Gemeinden mit mindestens 8450 Einwohnern. Dieser «Einwohnermedian» (dargestellt in der Abbildung durch die Kringel) ist ökonomisch gesehen ebenso relevant wie der auf die Gemeindezahl bezogene Median, im politischen Diskurs finden aber oft nur Letzterer oder die Durchschnittswerte Verwendung.

Zwischen den Kantonen zeigen sich riesige Unterschiede. Bezogen auf den Median sind die Gemeinden im Kanton GL am grössten,¹⁹ gefolgt

¹⁹ Selbstverständlich hat, rechnerisch gesehen, BS die grössten Gemeinden. BS ist aufgrund seiner Sonderrolle als Stadtkanton ohne klare Trennung von kommunaler und kantonaler Verwaltung aber von dieser und den weiteren Analysen ausgenommen.

von ZG und – mit deutlichem Abstand – OW und SG. In GR zählt trotz einer beachtlichen Zahl an Fusionen immer noch jede zweite Gemeinde weniger als 500 Einwohner. Auffällig ist die Kleinheit der Gemeinden des lateinischen Sprachraums (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS): Ausser GE liegen alle Kantone in der hinteren Hälfte, und das, nachdem die Fusionsdynamik hier bisher deutlich grösser war als in den Deutschschweizer Kantonen. Bei der Berechnung von Durchschnittswerten drücken naturgemäss grosse Zentren die Werte stark nach oben. Auf GL und ZG folgen daher hier GE und ZH, die Schlusslichter bilden immer noch GR und JU. Schaut man sich an, in welchem Gemeindetypus der «durchschnittliche» Einwohner lebt, ergibt sich nochmals ein deutlich anderes Bild. In GE konzentriert sich fast die Hälfte der Bevölkerung auf die Gemeinde Genf, es folgen ZH und dann NE, wo die drei Gemeinden Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds und Val-de-Travers exakt die Hälfte der Einwohnerzahl des Kantons stellen. Erst dann folgen ZG und GL. Dahinter folgen mit SH und BL zwei Kantone, die zwar viele kleine Gemeinden haben, aber eben auch einige Kleinstädte, in denen die Mehrheit der Menschen lebt.

4.2 _ Dezentalisierungsgrad

Der Dezentalisierungsgrad eines Kantons lässt sich anhand verschiedener Indikatoren darstellen. Im vorhergehenden Kantonsmonitoring zur Gemeindeautonomie (Rühli 2012: 73) wurden die Ausgaben der Gemeinden den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden gegenübergestellt. Dabei wurden Fragen zur Behandlung von Doppelzählungen, die durch Transfers zwischen Kanton und Gemeinden entstehen, aufgeworfen. Um solche Fragen in dieser Studie zu umgehen, werden die Gemeinden hier nicht mehr mit dem Aggregat aus dem Kanton und seinen Gemeinden, sondern nur noch mit dem Kanton verglichen. Zudem betrachten wir diesmal die Einnahmenseite. Der entsprechende Quotient «kommunale Erträge/kantonaler Ertrag» mag zwar als Mass für die Gemeindeautonomie weniger aussagekräftig sein als die im Kantonsmonitoring 4 analysierten Grössen, doch als Mass für den Dezentalisierungsgrad taugt er mindestens so gut, und er ist in Bezug auf die Doppelzählungen leichter zu interpretieren.²⁰

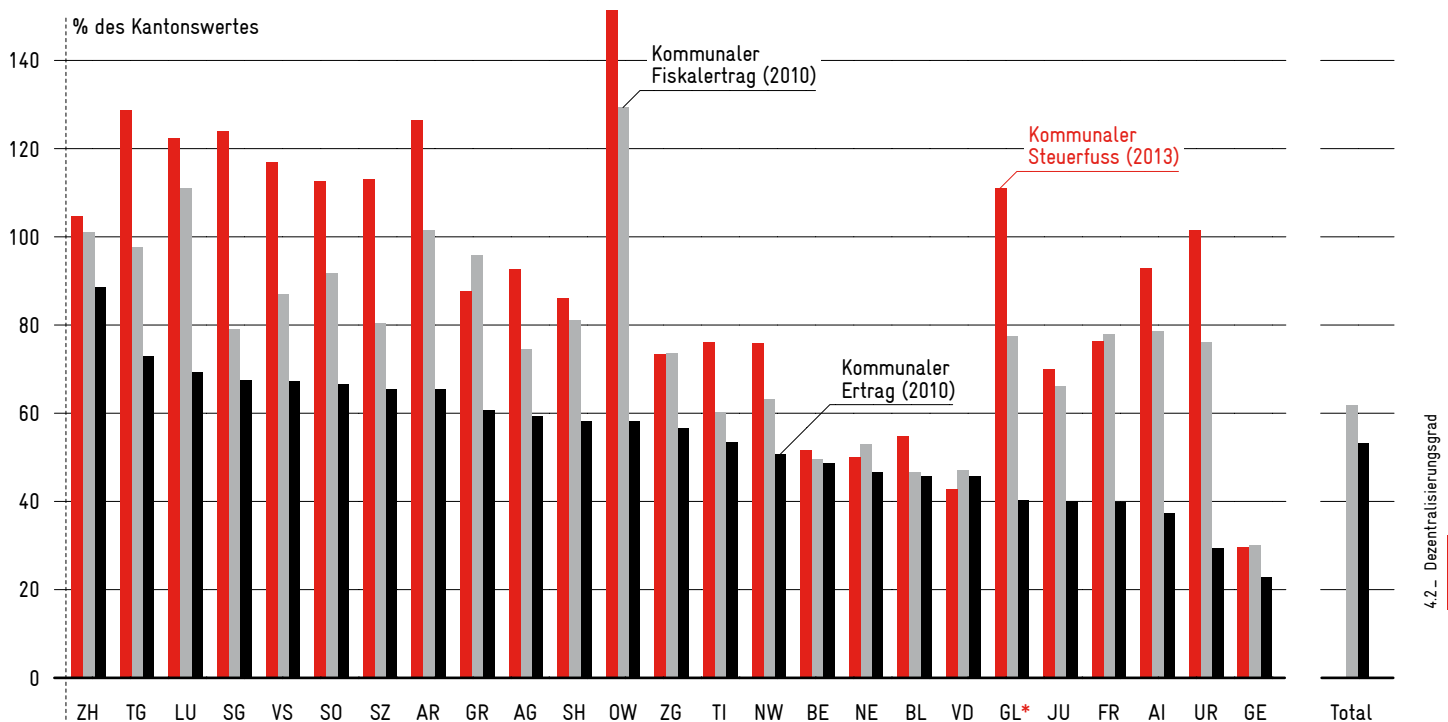
Für die Einnahmenseite können zudem noch weitere Quotienten gebildet werden. Ebenso relevant wie der Vergleich der Gesamterträge scheint der Vergleich der kommunalen Steuererträge mit dem kantonalen Steuerertrag. Damit eng verwandt ist die Gegenüberstellung der kom-

²⁰ Der Ertrag des Kantons versteht sich inkl. der Transfers, die die Gemeinden an ihn leisten. Analog verstehen sich die Erträge der Gemeinden inkl. der Transfers, die der Kanton an sie leistet. Der Quotient ist deshalb ohne weitere Anpassungen aussagekräftig. Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass sich die Gemeindeerträge und der Kantons-ertrag nicht zum Gesamtertrag des Kantons und seiner Gemeinden (sondern darüber hinaus) aufaddieren, denn bei dieser Addition werden die vertikalen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften doppelt gezählt, beim Aggregat «Ertrag des Kantons und seiner Gemeinden» sind die Doppelzählungen hingegen korrigiert.

Abbildung 4

Verschiedene Masse für den Dezentralisierungsgrad

Die Abbildung zeigt, wie stark die Kantone in Bezug auf den Gesamtertrag, den Steuerertrag und den Steuerfuss dezentralisiert sind. Als Wert für den kommunalen Steuerfuss wird der mittlere Steuerfuss der Gemeinden (Gewichtung gemäss Variante 2, also mit Steuerkraft und Einwohnerzahl, vgl. S. 158ff) verwendet.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV 2012 und kantonaler Gemeindefinanzstatistiken

* Die Erträge für GL basieren auf dem Jahr 2011, da 2010 noch die alte Gemeindestruktur mit deutlich stärker zentralisiertem Ertrag in Kraft war und der Vergleich mit den aktuellen Steuerfüssen daher irreführend wäre.

munalen Steuerfüsse²¹ mit dem kantonalen Steuerfuss. Abbildung 4 ermöglicht einen Vergleich der Kantone nach allen drei Kriterien.

Es fällt auf, dass die fiskalischen Erträge in vielen Kantonen deutlich dezentraler anfallen als die Gesamterträge. Schweizweit belaufen sich die kommunalen Gesamterträge auf 53% der kantonalen, während für die kommunalen Steuererträge ein Wert von knapp 62% resultiert. Das lässt darauf schliessen, dass die Gemeinden einen grösseren Anteil ihres Gesamtertrags über Steuern erzielen als die Kantone. Dieser Punkt wird in Abschnitt 4.3 noch besprochen.

Erstaunlicher sind die Abweichungen der Steuerfussquotienten von den Fiskalertragsquotienten. Besteuern Kanton und Gemeinden dieselbe Steuerbasis (was mit einigen Ausnahmen grundsätzlich der Fall sein sollte), müssten die beiden Werte identisch sein. In Wirklichkeit liegt der

Die fiskalischen Erträge fallen in vielen Kantonen deutlich dezentraler an als die Gesamterträge.

²¹ Als Referenzwert für den kommunalen Steuerfuss wird nicht, wie oft gesehen, der Steuerfuss des kantonalen Hauptorts verwendet, sondern der gewichtete Mittelwert aller kommunalen Steuerfüsse (Gewichtung mit Steuerkraft und Einwohnerzahl, also gemäss der von den meisten Kantonen angewendeten Variante 2, vgl. S. 160).

Steuerfussquotient aber in vielen Kantonen deutlich über dem Fiskalertragsquotient. Am grössten ist die Abweichung in SG. Hier ist sie erklärbar: In SG erheben die Gemeinden keine Unternehmenssteuern. Ihren Fiskalertrag erzielen sie demnach nur über die Besteuerung natürlicher Personen, was den Steuerfuss entsprechend in die Höhe treibt. Woher die Differenzen in den anderen Kantonen stammen, ist unklar. Nennenswerte kantonale Steuerquellen, denen nicht ebenso nennenswerte kommunale Steuerquellen gegenüber stünden, sind nicht auszumachen (vgl. Tabelle 2 auf S. 32).

Punkto Gesamtertrag weist ZH den mit Abstand höchsten Dezentralisierungsgrad aller Kantone auf, gefolgt vom TG und von LU. Eher zentralistisch sind traditionell die welschen Kantone (mit Ausnahme des VS). Bezogen auf den Fiskalertrag fällt ZH hinter OW, LU und AR an die vierte Stelle zurück, bezogen auf den Steuerfuss liegt ZH sogar nur noch an zehnter Stelle und damit zwischen GL und UR, die ertragsmässig sehr geringe Dezentralisierungsgrade aufweisen.

Finanzierungsaufteilung

Nicht nur aus Sicht der Gemeindeautonomie, sondern auch für den Finanzausgleich stellt sich die Frage, inwieweit die Gemeinden die Ausgaben, die sie mit den oben diskutierten Erträgen finanzieren, überhaupt selber steuern können. Autonomie auf der Einnahmenseite bedeutet noch nicht Autonomie auf der Ausgabenseite, zwischen beiden ist aber eine möglichst grosse Kongruenz erwünscht. Je geringer also die Autonomie auf der Ausgabenseite, desto eher besteht Anlass, die Autonomie auf der Einnahmenseite – z. B. durch einen intensiven Finanzausgleich – ebenfalls einzuschränken.

Wie gross die Regelungs- bzw. Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden bei ihren Aufgaben sind, wie stark sie die anfallenden Aufwände also beeinflussen können, lässt sich kaum objektiv zwischen den Kantonen vergleichen. Im Rahmen der Interviews wurden die Kantonsexperten zwar befragt, wie weit die Regelungskompetenzen in verschiedenen Aufgabenbereichen bei den Gemeinden liegen, da aber pro Kanton jeweils nur ein Experte befragt wurde und die Antworten naturgemäss stark vom subjektiven Empfinden und der Interpretation des Begriffs «Regelungs-/Rechtsetzungskompetenz» beeinflusst waren, wäre ein interkantonaler Vergleich der Antworten wenig aufschlussreich. ²²

Hilfreich ist es daher vielleicht, die Sache von einer anderen Seite aus zu betrachten und sich zu fragen: Wie gross ist die Finanzierungspflicht

Je geringer die Autonomie auf der Ausgabenseite, desto eher besteht Anlass, die Autonomie auf der Einnahmenseite – z. B. durch einen intensiven Finanzausgleich – ebenfalls einzuschränken.

²² Repräsentativere Ergebnisse wären bei einer flächendeckenden Umfrage bei den Gemeinden zu erwarten. Am sinnvollsten würde dies im Rahmen der Gemeindegremienbefragung erfolgen, die alle paar Jahre vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) und dem Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) durchgeführt wird. Auch hier würde man auf subjektive Einschätzungen abstützen, die in den meisten Kantonen grosse Zahl an Rückmeldungen würde aber ein zuverlässiges Bild vom Dezentralisierungsgrad der Regelungskompetenzen ermöglichen.

Tabelle 3

Kommunale Finanzierungsanteile am Gesamtaufwand einer Aufgabe (in %) (2010/2011)

Die Tabelle vergleicht für sechs Aufgaben/Leistungen den Anteil, den die Gemeinden an den Gesamtkosten für Kanton und Gemeinden tragen. Das Mittel stellt den ungewichteten Durchschnitt aller Kantone dar.

	AG	AI	AR	BE	BL	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NEN	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH	Mittel	
Volksschule (Löhne)	35	90	100	30	53	65	5	100	75	64	70	53	100	100	100	57	53	80	70	35	100	0	60	50	81	65
Volksschule (Infrastruktur, Betrieb)	100	90	100	100	53	100	48	100	75	64	70	90	100	97	100	100	100	80	85	70	100	100	60	100	83	87
Altersheime/Pflegeheime/Spitex	100	0	85	50	60	100	22	100	60	0	100	0	0	95	100	50	100	100	95	80	40	50	n.a.	100	90	66
Sozialhilfe	72	0	100	50	88	60	2	0	60	28	88	60	100	100	100	75	100	100	32	20	100	50	37	100	79	65
Ergänzungsleistungen	0	0	50	50	32	0	3	0	0	33	70	0	0	0	0	56	50	0	16	0	50	37	0	76	21	
Krankenkassenprämienverbilligungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	50	0	0	0	65	0	50	15	64	0	50	0	0	7	13	

Quelle: Eigene Erhebung

der Gemeinden auf Gebieten, auf denen sie nur einen geringen oder gar keinen Einfluss auf den anfallenden Aufwand haben? Tabelle 3 fasst die Werte für sechs wichtige Gebiete zusammen. Die Beeinflussbarkeit des Aufwands ist dabei nicht in jedem Gebiet gleich niedrig. Wo die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden klein sind, sollten diese gemäss dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» auch nur einen geringen Teil der Kosten tragen.

- **Volksschule (Löhne)** Nur beschränkt durch die Gemeinden beeinflussbar. Die Gehälter der Volksschullehrer sind üblicherweise durch kantonale Rechtsetzung verbindlich festgelegt, für die Klassengrössen werden Bandbreiten vorgegeben. Die Gemeinde kann höchstens Geld sparen, indem sie einen jüngeren (im staatlichen Lohnprofil günstigeren) Lehrer einem älteren vorzieht oder indem sie die Klassengrössen maximal ausreizt. Die Lehrerlöhne werden zu knapp zwei Dritteln von den Gemeinden finanziert.
- **Volksschule (Infrastruktur/Betrieb)** Hier sind die Gemeindeausgaben deutlich weniger stark durch kantonale Regelungen vorgegeben. Entsprechend gross ist auch der Anteil der Gesamtkosten, den sie tragen.
- **Altersheime/Pflegeheime/Spitex** Einflussnahme über die Effizienz des Betriebs möglich. Im Durchschnitt tragen die Gemeinden zwei Drittel des residualen staatlichen Aufwands.
- **Sozialhilfe** Geringe Einflussmöglichkeiten der Gemeinden. Die Mindesthöhe der Sozialhilfe ist verbindlich und detailliert durch die Kantone geregelt. Trotzdem tragen die Gemeinden zwei Drittel der Gesamtkosten.
- **Ergänzungsleistungen (EL)** Keine direkten Einflussmöglichkeiten durch die Gemeinden. Einflussnahme nur indirekt über die Kosten der kommunalen Angebote, die über EL abgegolten werden. In 11 Kantonen tragen die Gemeinden die EL zu nennenswerten Anteilen mit. Gesamthaft ergibt sich ein Durchschnittswert von 21%.

– **Krankenkassenverbilligungen** Keine Einflussmöglichkeiten durch die Gemeinden. Dementsprechend tragen die Gemeinden diese Kosten nur in 7 Kantonen zu nennenswerten Anteilen mit. Gesamthaft ergibt sich ein Durchschnittswert von 13%.

Überdurchschnittlich hohe kommunale Finanzierungsanteile in diesen Gebieten können als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die tatsächliche Steuerungsautonomie der Gemeinden im entsprechenden Kanton kleiner ist als in einem anderen Kanton mit einem gemäss *Abbildung 4* vergleichbaren Dezentralisierungsgrad, aber geringeren Finanzierungsanteilen. Die höchsten Finanzierungsanteile weisen die Kantone SZ, LU und AR auf, die niedrigsten GE, AI, NE, JU und das VS.

4.3_Steuerintensität

Wo immer von Finanzausgleich die Rede ist, werden Steuererträge verglichen. *Tabelle 2* zeigt, wie sich diese zusammensetzen. Steuern sind zwar die wichtigste Ertragsquelle für Kantone und Gemeinden, bei Weitem aber nicht deren einzige (vgl. *Tabelle 4*). So basiert ein nicht zu vernachlässigender Teil der kommunalen Finanzierung auf Entgelten (19% des Gesamtertrags, verglichen mit 58% durch fiskalische Einnahmen). Vom ebenfalls nennenswerten Transferertrag (5,34 Mrd. Fr.) betrifft nur ein Teil die zweckfreien Transfers des Finanz- und Lastenausgleichs, der Rest sind Entschädigungen oder Beiträge von Gemeinwesen oder öffentlichen Unternehmungen.

Bei den Kantonen summiert sich der Fiskalertrag sogar auf nur knapp die Hälfte der Gesamteinnahmen. Beinahe ein Drittel der Erträge wird über Transfers generiert. Von den betroffenen 26 Mrd. Fr. stammen aber nur gut 5 Mrd. Fr. aus dem Finanz- und Lastenausgleich. 4,5 Mrd. Fr. erhalten die Kantone als Anteil an Bundeserträgen (direkte Bundessteuern, Verrechnungssteuern, LSVA), 3,7 Mrd. Fr. in Form von Entschädigungen und 12,5 Mrd. Fr. in Form von Beiträgen (hauptsächlich des Bundes, aber

Tabelle 4

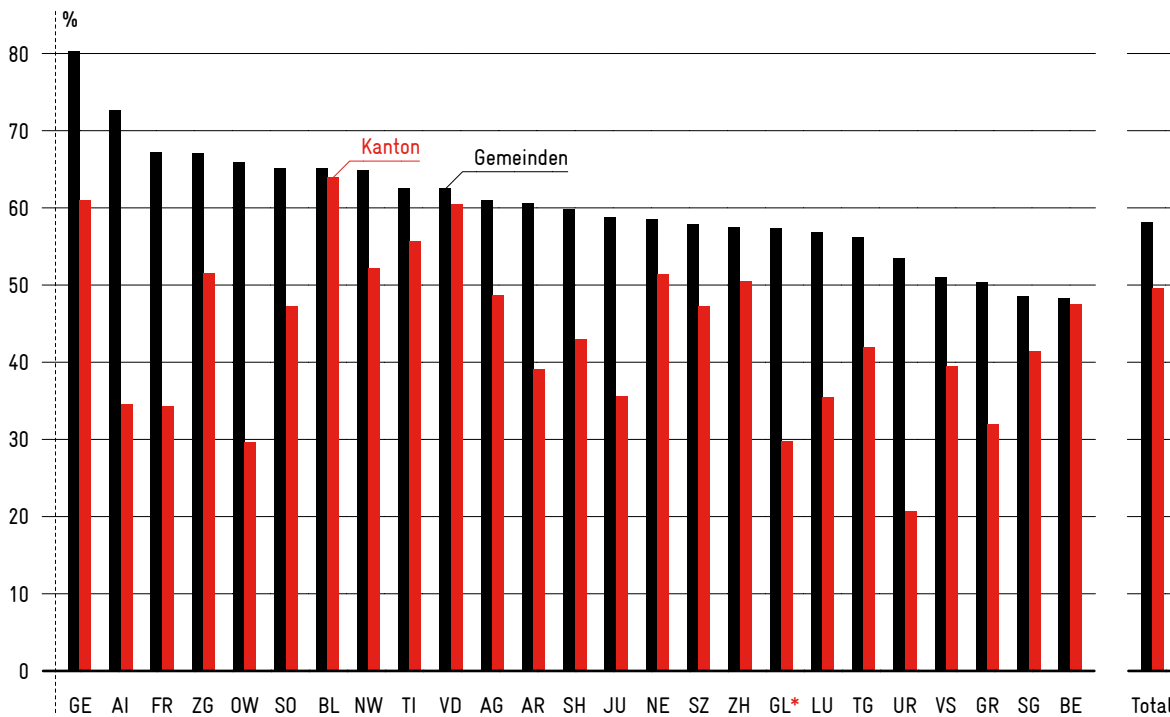
Wichtigkeit der Ertragsarten der Kantone und Gemeinden (2010)

	<i>Gemeinden</i>	<i>Kantone</i>
Fiskalertrag	58,1 %	49,6 %
Transferertrag	12,8 %	32,8 %
Entgelte	19,0 %	8,0 %
Finanzertrag	7,7 %	4,8 %
Regalien und Konzessionen	0,7 %	3,2 %
Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	1,5 %	0,8 %
Ausserordentlicher Ertrag	0,1 %	0,6 %
Verschiedene Erträge	0,1 %	0,1 %

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf EFV 2012

Abbildung 5

Anteil des Steuerertrags am Gesamtertrag («Steuerintensität») (2010)



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf EFV 2012

* Werte von 2011, also mit neuer Gemeindestruktur, Finanzausgleich und Aufgabenteilung

auch anderer Gemeinwesen), zur letzten Kategorie zählen beispielsweise wohl auch die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank.

Viele dieser nicht fiskalischen Einnahmen (allen voran die Entgelte) sind zweckgebunden und stehen im direkten Bezug zu einer Leistung, die die Gemeinde oder der Kanton gegenüber Dritten (seien es andere Gemeinwesen oder Bürger) erbringt. Insofern ist es nicht falsch, die Steuereinnahmen als einzige finanzausgleichsrelevante Einnahmequelle zu behandeln. Trotzdem mag es interessant sein zu vergleichen, wie hoch der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamterträgen (hier «Steuerintensität» genannt) in den Kantonen und ihren Gemeinden ist. *Abbildung 5* beleuchtet diesen Aspekt.

Auf Gemeindeebene schwankt die Steuerintensität zwischen knapp 50% (BE) und 80% (GE). Die kommunalen Werte liegen in allen Kantonen über den kantonalen, wenn auch in einigen (BL, VD und BE) nur knapp. In anderen Kantonen sind die Diskrepanzen dagegen enorm: In AI finanzieren sich die Gemeinden ²³ zu über 70% über Steuererträge, der Kanton tut dies nur zu 35%, Ähnliches gilt für FR (67%/34%) und

Viele dieser nicht fiskalischen Einnahmen sind zweckgebunden und stehen im direkten Bezug zu einer Leistung, die die Gemeinde oder der Kanton gegenüber Dritten erbringt.

²³ Der Begriff «Gemeinden» ist in AI genau genommen falsch. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind in AI die Bezirke, dazu kommen separate Schulgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde. Wenn von den Innerrhoder Gemeinden die Rede ist, sind stillschweigend die Bezirke (und mit ihnen konsolidiert die Schulgemeinden) gemeint.

GL (57% / 30%). Sogar noch extremer ist das Verhältnis in OW (66% / 30%) und UR (54% / 21%). Die grossen Unterschiede sind vorwiegend in ressourcenschwachen Kantonen zu finden. Diese erhalten Gelder aus dem Finanzausgleich, die sie nicht an ihre Gemeinden weiterleiten.²⁴ Während sie ihr Budget also teilweise durch die Transfers des Bundes finanzieren, müssen ihre Gemeinden sich deutlich stärker über Steuereinnahmen finanzieren. Das führt auch dazu, dass der Dezentralisierungsgrad dieser Empfängerkantone auf den Fiskalertrag bezogen viel höher ist als in Bezug zum Gesamtertrag (vgl. Abbildung 4).

Während ressourcenschwache Kantone ihr Budget teilweise durch die Transfers des Bundes finanzieren, müssen ihre Gemeinden sich deutlich stärker über Steuereinnahmen finanzieren.

4.4 _Steuerkraftdisparität

Ein gutes kantonales Finanzausgleichssystem zeichnet sich mitunter auch dadurch aus, dass es unabhängig vom Heterogenitätsgrad der Gemeindeflandschaft funktioniert und zu akzeptablen Ergebnissen führt. So sollten z. B. deutliche Veränderungen der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden keine Eingriffe in der Gesetzgebung notwendig machen, sondern automatisch zu einer Anpassung der Ausgleichszahlungen führen. Klar ist damit aber auch, dass ein Vergleich der Gesamttransfersummen der kantonalen Systeme, wie er in Abschnitt 6.2.1 erfolgt, nur unter Berücksichtigung der Steuerkraftdisparitäten innerhalb der Kantone sinnvoll ist. Diese sollen daher vorweg mit der üblichen Methode zur Messung von Ungleichheiten, dem Gini-Koeffizienten, untersucht werden.

Für die Interpretation der Werte reicht es zu wissen, dass ein Gini-Koeffizient immer zwischen 0 und 1 liegt, wobei 0 (auf unsere Untersuchung bezogen) «gleiche Steuerkraft in allen Gemeinden» bedeutet, und 1 erreicht würde, falls das gesamte Steuersubstrat eines Kantons in einer einzigen Gemeinde konzentriert wäre. Der Gini wird normalerweise hauptsächlich zur Messung von Einkommensunterschieden zwischen Individuen verwendet. Übliche Werte für die Einkommensungleichheit innerhalb eines Landes liegen in Europa zwischen 0,25 und 0,4. Bei der Anwendung des Ginis auf die Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden sind tiefere Werte zu erwarten. Abbildung 6 stellt auf der x-Achse diese Ergebnisse dar.

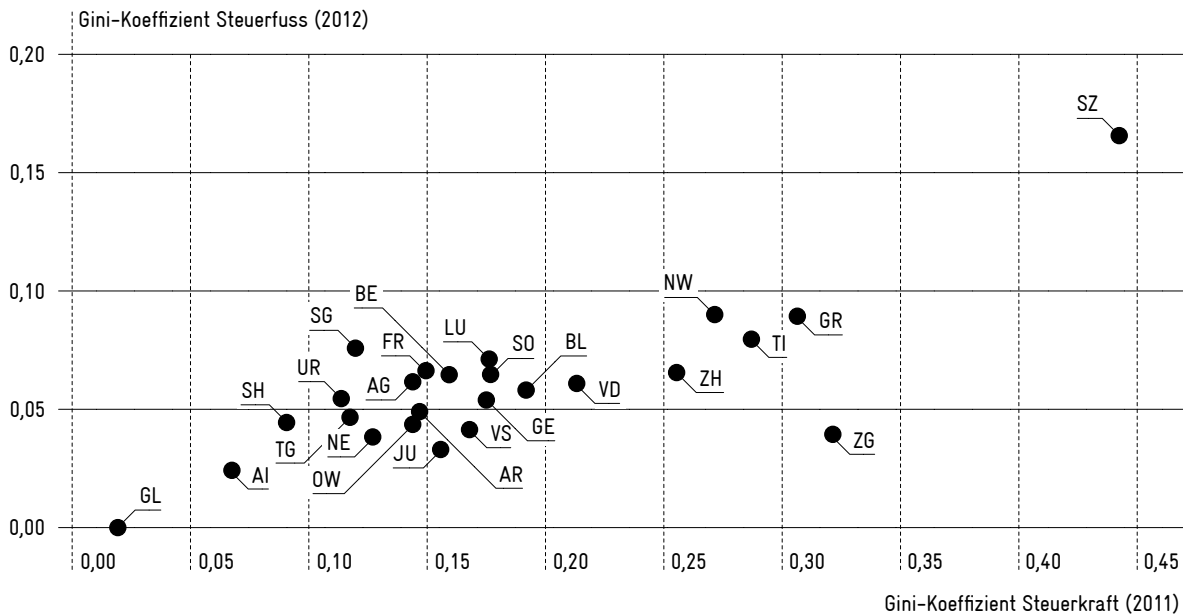
Die Ungleichverteilung der Steuerkraft ist – um es in sprachlicher Iteration auszudrücken – ziemlich ungleich verteilt: Die Gini-Werte reichen von 0,02 für den Kanton GL, dessen drei grosse Gemeinden nur sehr geringe Ressourcenunterschiede aufweisen, bis 0,44 im Kanton SZ, wo die drei Gemeinden des Bezirks Höfe den Rest des Kantons dominieren. Für die Mehrheit der Kantone resultieren Ginis zwischen 0,11 und 0,19. In AI und SH sind die Steuerkraftunterschiede mit Werten von 0,07 und 0,09

²⁴ In UR dürften für den Tiefstwert der Steuerintensität von 20,7% beim Kanton zudem die Wasserzinsen mitverantwortlich sein. Diese steuern einen erheblichen Teil zum Gesamtertrag des Kantons bei.

Abbildung 6

Ungleichverteilung von kommunaler Steuerkraft und Steuerfuss in den Kantonen

Die Abbildung vergleicht die innerkantonalen Disparitäten der kommunalen Steuerkraft und der kommunalen Steuerfüsse mithilfe des Gini-Koeffizienten. Die Koeffizienten sind einwohnergewichtet. Es wird also der Gini für die Einkommensverteilung aller Einwohner im Kanton berechnet, wobei für alle Einwohner einer Gemeinde derselbe Wert – die Steuerkraft dieser Gemeinde – eingesetzt wird.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf kantonalen Gemeindefinanzstatistiken

deutlich kleiner, die VD, ZH, NW, das TI, GR und ZG weisen mit Werten von 0,21 bis 0,32 deutlich höhere Disparitäten auf.

Besonders aufschlussreich ist es, die Steuerkraftdisparitäten den Steuerfussdisparitäten (y-Achse) gegenüberzustellen. Generell sind die Steuerfüsse gleicher verteilt als die Steuerkraft. Ausser in SZ (0,17) liegen die Gini-Werte in allen Kantonen unter 0,09, was auf einen intensiven Finanzausgleich schliessen lässt. Das Mass der Ungleichheit in den Steuerfüssen ist jedoch trotz Finanzausgleich deutlich mit dem Mass der Ungleichheit der Steuerkraft korreliert. Es ist also nicht so, dass die in gewissen Kantonen grösseren Steuerkraftunterschiede durch einen umso intensiveren Finanzausgleich derart stark eingeebnet würden, dass am Schluss dieselben Steuerfussdisparitäten wie in homogenen Kantonen resultierten. Deutlich ausserhalb der Korrelation liegt ZG. Die grosse Steuerkraftdisparität (Gini: 0,32) spiegelt sich hier überhaupt nicht in der sehr geringen Steuerfussdisparität (Gini: 0,04). Das ist einerseits auf den sehr intensiven Ressourcenausgleich zurückzuführen (vgl. Abschnitt 6.2.1.), andererseits auf den Umstand, dass ZG trotz eines klaren Zentrums keinen Zentrumslastenausgleich²⁵ kennt. Andere Beobachtungen decken sich

²⁵ Die Stadt Zug ist sehr ressourcenstark, ihr Steuerfuss liegt aber aufgrund der Zentrumslasten, die ihr nicht vom Finanzausgleich abgegolten werden, nicht deutlich unter dem Mittelwert.

weniger gut mit den späteren Analysen. So wendet beispielsweise auch SG ziemlich hohe Summen für den Finanzausgleich auf, trotzdem liegt der Steuerfuss-Gini (0,076) näher am Steuerkraft-Gini (0,12) als in den anderen Kantonen.

Progressivität des Steuersystems und Finanzausgleich

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Steuerkraftdisparität in den Kantonen. Zuerst einmal ist dies selbstverständlich die geografische Verteilung des Steuersubstrats, also die Frage, wie stark sich einkommensstarke und einkommenschwache Haushalte (und Unternehmen) auf gewisse Regionen konzentrieren. Als Zweites kommt die schon erwähnte Gemeindestruktur ins Spiel: Je kleiner die Gemeinden sind, desto kleiner ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich gegebene geografische Disparitäten innerhalb der Gemeindegrenzen ausgleichen.

Auf Ebene des *interkommunalen* Finanzausgleichs ist aber noch ein weiterer wichtiger Faktor zu erwähnen, der gerne vergessen geht: die Progressivität des kantonalen Steuersystems. Sie spielt darum eine Rolle, weil alle kantonalen Finanzausgleichssysteme auf die harmonisierten Steuererträge abstützen und nicht wie der NFA des Bundes auf das Ressourcenpotenzial. Die Steuerkraftdisparität ist folglich nur bei einem proportionalen Steuersystem (Flat Rate Tax) gleich der Ressourcendisparität. In einem Kanton, dessen Steuersystem eine starke Progression aufweist, wird bei identischer Ressourcenpotenzialverteilung über die Gemeinden eine höhere Steuerkraftdisparität resultieren als in einem (ansonsten identischen) Kanton mit schwacher Progression. Eine starke Progression im Steuersystem führt also zu grösseren Steuerkraftdisparitäten und verleitet damit auch zu höheren Finanzausgleichstransfers. Kurz: Je stärker ein kantonales Steuersystem die Einkommensunterschiede der Haushalte ausgleicht, desto grösser werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden und desto lauter wird damit auch der Ruf nach einem stark umverteilenden Finanzausgleichssystem. Noch kürzer: Umverteilung schafft Umverteilung.

Eine starke Progression im Steuersystem führt zu grösseren Steuerkraftdisparitäten und verleitet damit auch zu höheren Finanzausgleichstransfers.

Steuerkraft und Steuerfussunterschiede visuell

Die Gini-Koeffizienten aus *Abbildung 6* erlauben einen schnellen Vergleich der Kantone in Bezug auf Steuerkraft- und Steuerfussdisparitäten. Auf dem Poster, das dieser Studie beiliegt, ermöglichen zudem 25 Blasendiagramme genauere Einblicke in die diesbezüglichen Gemeindestrukturen der Kantone: Die Gemeindeflandschaft jedes Kantons ist auf zwei Achsen und in insgesamt vier Dimensionen dargestellt: Eine Blase repräsentiert eine Gemeinde. Deren Position auf der x-Achse bildet die relative Steuerkraft (im Verhältnis zum Kantonsmittelwert) der Gemeinde ab, die Position auf der y-Achse den relativen Steuerfuss. Die Grösse der Blase entspricht der Einwohnerzahl (relativ zur Kantonsbevölkerung). Die Farbe der Blasen zeigt, welche Gemeinden Zuschüsse aus dem Finanzausgleich

empfangen, welche Beiträge leisten müssen und wo allenfalls gar keine Transfers fliessen.

Nimmt man sich ein wenig Zeit, in diese Abbildungen einzutauchen, kann man vieles daraus ablesen. Wie weit streut die Steuerkraft in einem Kanton? Wie stark wirken sich Steuerkraftunterschiede auf den Steuerfuss aus? Sind die Ausreisser nur sehr kleine Gemeinden oder befinden sich auch einige grosse Fische darunter? Auch Rückschlüsse auf die Rolle des Lastenausgleichs lassen sich ziehen: Je wichtiger dieser ist, desto wahrscheinlicher ist eine Durchmischung der Kreisfarben (Empfänger, neutral, Geber) in der Horizontalen. Besser als durch jede Gesetzeslektüre ist zudem erkennbar, ob das Ausgleichssystem Mechanismen kennt, die den Steuerfuss nach oben begrenzen. Ist das der Fall, «kleben» viele Gemeinden auf einer oberen horizontalen Linie.²⁶

²⁶ Diese Beobachtung ist allerdings etwas rückwärtsgewandt. Das Finanzausgleichssystem des Kantons ZH macht hier beispielsweise den Anschein, es beinhalte eine Steuerfussbegrenzung, dabei wurde diese durch die Totalrevision des Finanzausgleichs im Jahr 2012 aufgehoben. Es ist anzunehmen, dass sich die entsprechenden Kreise in Zukunft langsam aus der Horizontalen lösen werden.

05 Reformprozesse in ausgewählten Kantonen

Miriam Frey (B,S,S.) und René L. Frey (CREMA)

5.1 _	Solothurn – Ressourcen- und Lastenausgleich à la NFA Bund	_ 56
5.2 _	Aargau – Führt auch ein einzelnes Ausgleichsinstrument zum Erfolg?	_ 59
5.3 _	Neuenburg – Die Ausgestaltung des Lastenausgleichs	_ 63
5.4 _	Wallis – Oder warum auch der Ressourcenausgleich umstritten ist	_ 65
5.5 _	Glarus – Wie funktioniert ein Finanzausgleich bei nur drei Gemeinden?	_ 69
5.6 _	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	_ 72

Der NFA hat mehrere Kantone veranlasst, ihren eigenen Finanzausgleich zu überprüfen und Reformen in Angriff zu nehmen. Dabei wird der NFA häufig als Vorbild oder zumindest als Referenzsystem betrachtet.

Im Folgenden werden fünf dieser Reformprozesse kurz geschildert. Es handelt sich nicht um umfassende Darstellungen der entsprechenden Arbeiten. Wir legen beim Überblick das Schwergewicht vielmehr auf die spezifischen Fragestellungen und Probleme, die in den jeweiligen Kantonen sichtbar wurden und die für Kantone, die sich ebenfalls an die Reform ihres Finanzausgleichs wagen, von Interesse sein können.

- Der Kanton *Solothurn* zeigt, wie die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in enger Anlehnung an die Methodik des NFA Bund erfolgen kann.
- Im Kanton *Aargau* stellt sich die Frage, ob der Ressourcen- und Lastenausgleich auch über ein einziges Instrument erfolgreich umgesetzt werden kann.
- Beim Kanton *Neuenburg* steht die Ausgestaltung des Lastenausgleichs im Vordergrund.
- Beim Kanton *Wallis* geht es um die Klärung, ob und wie die Wasserzinsen im Ressourcenindex berücksichtigt werden sollen.
- Im Fall des Kantons *Glarus* interessiert vor allem, wie der Finanzausgleich auszugestalten ist, wenn eine Vielzahl von kommunalen Gebietskörperschaften zu lediglich drei Gemeinden zusammengefasst wird.

Die Reformprozesse in diesen fünf Kantonen sind unterschiedlich weit gediehen. In Glarus und Wallis ist die Umsetzung bereits erfolgt. Zum Teil liegen erste Erfahrungen vor. In Solothurn und Neuenburg muss der Entwurf noch die politischen Hürden nehmen. Im Aargau steht die umfassende Überprüfung des geltenden Finanzausgleichssystems noch bevor.

5.1 _Solothurn – Ressourcen- und Lastenausgleich à la NFA Bund |²⁷

Der Solothurner Kantonsrat beauftragte 2007 den Regierungsrat, eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA SO) auszuarbeiten. Den Anstoss gab ein Vorstoss der Fraktion SP/Grüne von 2006. Dieser verlangte ausdrücklich eine Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs nach dem Modell des Bundes (NFA Bund). Basierend

²⁷ Dieses Kapitel stützt sich vor allem auf die Vernehmlassungsunterlagen gemäss Regierungsratsbeschluss vom 28. Mai 2013 «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO); Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden FLAG EG». Der Vorschlag beruht zur Hauptsache auf zwei Gutachten von Ecoplan (Vorstudie vom 22. März 2010 und Hauptstudie vom 29. Februar 2012). Zu den Details vgl. www.nfa.so.ch. Thomas Steiner (Leiter Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn) und Dr. Michael Marti (Ecoplan) sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

auf zwei Gutachten und längeren Diskussionen im Leitorgan wurde Ende Mai 2013 das Vernehmlassungsverfahren zur NFA SO eingeleitet. Geht alles nach Plan, tritt sie Anfang 2015 in Kraft.

Die Analyse der Vor- und Nachteile von Aufgabenneuverteilungen ergab keine eindeutigen Ergebnisse. Teilweise erwiesen sie sich als derart komplex, dass sie nicht im Rahmen des Zeitplans der NFA SO zu realisieren waren. Die NFA SO beinhaltet somit ausschliesslich die Neugestaltung des Finanzausgleichs. Wie beim NFA Bund ist eine strikte Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich vorgesehen:

Der Ressourcenausgleich besteht aus zwei Elementen. Der horizontale Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt im NFA SO ausschliesslich aufgrund der Steuerkraft. Er wird durch die ressourcenstarken Gemeinden (Index grösser 100) finanziert. Im Rahmen des vertikalen Ausgleichs unterstützt der Kanton die ressourcenschwächsten Gemeinden, um sicherzustellen, dass alle Gemeinden ihre Aufgaben (ohne Wahlbedarf) erfüllen können. Die Mindestausstattung wird vorerst bei Index 90 der Ressourcenkraft festgelegt (vgl. Abbildung 8). Das Gesetz sieht eine gesetzliche Bandbreite von 80 bis 100 Indexpunkten vor.

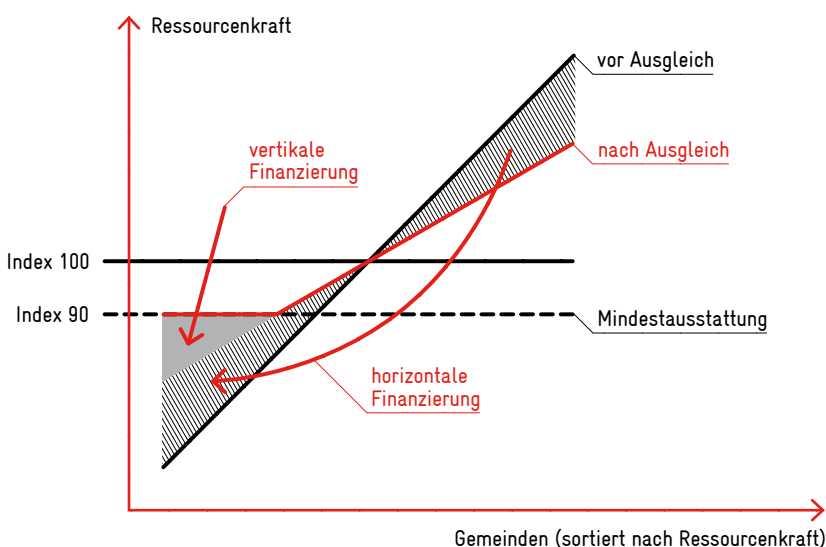
Der Lastenausgleich besteht im NFA SO aus drei Gefässen: dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (Abgeltung von Kosten der Weite, Kriterien: Fläche und Strassenlänge pro Kopf nach Gemeinde), dem soziodemografischen Lastenausgleich (Abgeltung von Sonderlasten in-

Den Anstoss gab ein Vorstoss der Fraktion SP/Grüne von 2006. Dieser verlangte eine Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs nach dem Modell des Bundes (NFA Bund).

Abbildung 8

Schematische Darstellung des Ressourcenausgleichs des NFA SO

Der Ressourcenausgleich besteht aus zwei Komponenten. a) horizontal: Disparitätenausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden, b) vertikal: Beiträge des Kantons zur Sicherstellung der Mindestausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden (voraussichtlich Steuerkraftindex 90).



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Regierungsratsbeschluss vom 28. Mai 2013, S. 12f.

folge ungünstiger Bevölkerungsstruktur, Kriterien: Ausländer- und Ergänzungsleistungsquote nach Gemeinde) und der Kompensation für Zentrumsleistungen der Städte (Spilloverabgeltung im Bereich Kultur und Freizeit). Die Zahlungen im Rahmen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs sind nicht zweckgebunden. Den Entscheid über die Dotierung der Töpfe trifft der Kantonsrat erst nach Annahme des neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes.

Schülerpauschalen statt finanzkraftabhängiger Subventionen

Ein wichtiges Anliegen der NFA SO ist die Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs mit seinen unerwünschten Anreizen. Vorgesehen ist, die bisherige abhängige kantonale Subventionierung der Lehrerbesoldung abzuschaffen und für die Volksschule durch eine pauschale, finanzkraftunabhängige Abgeltung pro Schüler zu ersetzen. Die Schülerpauschale beruht auf objektivierbaren Normkosten pro Schul- und Klassenstufe. Man erhofft sich dadurch administrative Vereinfachungen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden und die Eliminierung der heutigen Fehlanreize, das heisst ein insgesamt effizienteres Schulsystem.

Umsetzung

Mitte 2013 ist noch offen, ob das vorgeschlagene Solothurner Finanz- und Lastenausgleichsgesetz die politischen Hürden nehmen wird. Um die politische Akzeptanz der NFA SO zu erhöhen, sieht der regierungsrätliche Vorschlag eine Reihe von Vorkehrungen vor:

- In einer Globalbilanz werden die Be- und Entlastungssaldi der NFA SO pro Gemeinde ausgewiesen. Mittels Modellvarianten wird sichtbar gemacht, wie das System auf unterschiedliche Annahmen reagiert und wie die Gemeinden davon betroffen wären. Die Varianten betreffen das Ausmass der angestrebten interkommunalen Umverteilung (Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft, Höhe der Mindestausstattung), die Dotierung der Ausgleichstöpfe und denkbare Veränderungen der Rahmenbedingungen in der Zukunft (vor allem Wirtschaftsentwicklung, Kostendynamik, Vorgaben des Bundes).
- Die finanzielle Mindestausstattung wird nicht, wie ursprünglich vorgesehen, auf 85%, sondern auf 90% der mittleren Steuerkraft festgelegt. Das erwies sich als nötig, da im heutigen System die ressourcenschwachen Gemeinden im Bereich Bildung (durch den abzuschaffenden indirekten Finanzausgleich) massiv entlastet werden.
- Ein Härtefallausgleich dient der Abfederung von starken Belastungen, die durch den Systemwechsel bei ressourcenschwachen Gemeinden auftreten können. Er wird im Laufe von vier Jahren stufenweise abgebaut.
- Die seit 2004 entrichteten Pauschalen zur Förderung von Gemeindegemeinschaften werden befristet beibehalten. Der NFA SO als solche ist jedoch fusionsneutral.

Mitte 2013 ist noch offen, ob das vorgeschlagene Solothurner Finanz- und Lastenausgleichsgesetz die politischen Hürden nehmen wird.

- Die Finanzflüsse des NFA SO werden jährlich erhoben. Dies ermöglicht es dem Kantonsrat, die Steuerungsgrössen des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie die Schülerpauschalen jährlich festzulegen und Anpassungen an veränderte Bedingungen vorzunehmen.
- Alle vier Jahre sind Wirksamkeitsprüfungen vorzunehmen. Sie erlauben Korrekturen am Finanzausgleichssystem, falls sich dies als nötig erweisen sollte.

Vergleich der NFA SO mit der NFA des Bundes

Die Reform des solothurnischen Finanzausgleichs zeigt, dass sich die Kernelemente der NFA Bund–Kantone auch auf die kantonalkommunale Ebene übertragen lassen. Dazu gehört namentlich die Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich und damit auch die Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs, d. h. der finanzkraftabhängigen Abstufung kantonaler Subventionen. Abweichungen von der NFA Bund ergeben sich dadurch, dass die Aufgabenneuverteilungen, um Verzögerungen zu vermeiden, abgekoppelt wurden und im Kanton Solothurn grosse Städte fehlen, womit der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen geringe Bedeutung zukommt. Der Fall Solothurn zeigt weiter, dass sich nicht alle Probleme der Finanzbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden über den Finanzausgleich lösen lassen. Reformen in den Aufgabenbereichen Bildung und Soziales bleiben notwendig. Erfreulich ist, dass die NFA SO einen Mangel der NFA Bund nicht übernimmt: die viel zu lange Dauer des Härteausgleichs (bloss 4, nicht 28 Jahre).

5.2_Aargau – Führt auch ein einzelnes Ausgleichsinstrument zum Erfolg? ²⁸

Der Aargauer Finanzausgleich besteht in seiner grundsätzlichen Konstruktion seit rund 30 Jahren. Im Laufe der Zeit wurden sieben Teilrevisionen vorgenommen. Die bisher wohl umfassendste Revision 2006 hatte in erster Linie das Ziel, die unterschiedlichen Auswirkungen der neuen Aufgabenverteilung auf die Gemeinden auszugleichen.

Das heutige Aargauer Modell unterscheidet sich substanziell vom NFA des Bundes. Es existiert – trotz politischem Konsens zu dessen Abschaffung – neben dem direkten Finanzausgleich ein indirekter Finanzausgleich. Zudem verwendet der Kanton Aargau für den ressourcenseitigen und den lastenseitigen Ausgleich dasselbe Instrument.

Das heutige Aargauer Modell unterscheidet sich substanziell vom NFA des Bundes.

²⁸ Dieses Kapitel beruht auf Analysen, welche B,S,S. zusammen mit Prof. Dr. Claude Jeanrenaud, Prof. Dr. René L. Frey und Gérard Wettstein zuhanden des Kantons Aargau durchgeführt hat, sowie auf ergänzenden Ausführungen und Informationen der Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung des Kantons Aargau. Jürg Feigenwinter sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Indirekter Finanzausgleich: Spitalfinanzierung

Ein Finanzausgleich wird dann als indirekt bezeichnet, wenn Subventionen vom Kanton an die Gemeinden von deren Finanzkraft abhängen. Oder analog dazu, wenn zweckgebundene Beiträge von den Gemeinden an den Kanton finanzkraftabhängig sind.

Im Kanton Aargau wurden die indirekten Ausgleichsinstrumente in der Vergangenheit nach und nach eliminiert. Dennoch bestehen vereinzelt noch solche Elemente. So werden die Beiträge der Gemeinden an die Spitalfinanzierung abhängig von ihrer Finanzkraft berechnet. Gleiches gilt für die Gemeindebeiträge an die Kantonsstrassen. Auch der Feuerwehrbereich enthält ein indirektes Ausgleichsinstrument. Während die Bereiche Kantonsstrassen und Feuerwehr von der Grössenordnung her vernachlässigbar sind, beinhaltet die Spitalfinanzierung einen finanziell bedeutenden indirekten Finanzausgleich.

Bei einer ressourcen- und lastenunabhängigen Spitalfinanzierung würden sich die Beiträge der Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl berechnen. Vergleicht man diese hypothetischen Pro-Kopf-Beiträge mit den tatsächlichen Beiträgen, ergibt sich für den indirekten Finanzausgleich ein Umverteilungsvolumen von 19,2 Mio. Fr. (2013). Zum Vergleich: 2013 erhalten die Empfängergemeinden aus dem direkten Finanzausgleich rund 28 Mio. Fr.. Der indirekte Finanzausgleich ist somit von seiner Grössenordnung her mit dem direkten Finanzausgleich vergleichbar.

Problematisch an indirekten Ausgleichsinstrumenten ist einerseits die fehlende Transparenz. Das Umverteilungsvolumen ist – im Vergleich mit dem direkten Finanzausgleich – weniger gut sichtbar und wird daher kaum politisch diskutiert. Andererseits ist die Verknüpfung zwischen Ausgaben und Ausgleich problematisch. Ein Beispiel: Die Neuordnung der Spitalfinanzierung auf Bundesebene (Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung KVG) liess die Beiträge der Gemeinden, aber auch des Kantons stark steigen. Zwischen 2010 und 2013 erhöhte sich das Umverteilungsvolumen durch den indirekten Finanzausgleich um 60%: von 12 Mio. Fr. auf über 19 Mio. Fr. Diese Verstärkung der Umverteilung ist weder inhaltlich begründet noch erfolgte sie durch einen politischen Beschluss.

Der indirekte Finanzausgleich ist von seiner Grössenordnung her mit dem direkten Finanzausgleich vergleichbar.

Ein Instrument für zwei Ziele?

Ein zweites Hauptmerkmal des geltenden Aargauer Modells ist die Tatsache, dass Ressourcen und Lasten mit dem gleichen Instrument ausgeglichen werden – dies im Unterschied zum NFA des Bundes und mittlerweile auch zu jenen der meisten anderen Kantone.

Die Finanzausgleichsbeiträge werden im Kanton Aargau nach einer sogenannten Differenzberechnung ermittelt: Für jede Gemeinde werden die Ressourcen mit dem Finanzbedarf verglichen. Die Ressourcen entsprechen dabei einem standardisierten Steuerertrag. Der Finanzbedarf wird anhand verschiedener Indikatoren berechnet: Die Summe der Auf-

wendungen aller Gemeinden (abzüglich eines Grundbedarfs von 4% und der Gemeindebeteiligung an Verbundaufgaben) wird nach der Anzahl Einwohner, Arbeitsplätze und Volksschüler sowie der Gemeindefläche auf die Gemeinden aufgeteilt. Sind die Ressourcen einer Gemeinde kleiner als ihr Finanzbedarf, erhält sie Mittel aus dem Finanzausgleich. Übersteigt die Steuerkraft einer Gemeinde sowohl ihren Finanzbedarf als auch das Kantonsmittel, leistet sie Ausgleichsabgaben.

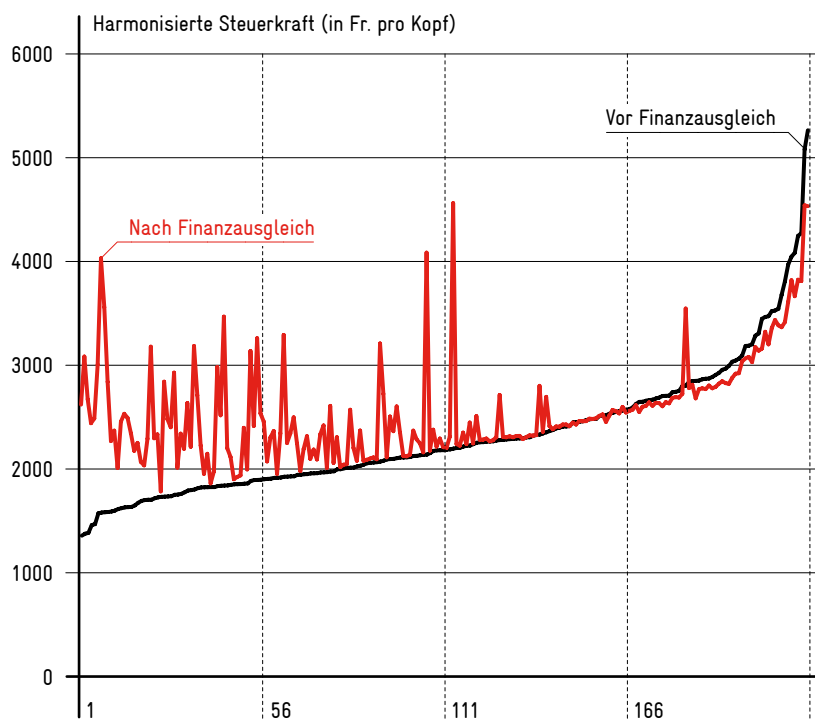
Die Frage drängt sich auf: Reicht ein einziges Ausgleichsinstrument aus, um die Ziele des Finanzausgleichs in Bezug auf die Umverteilung und die Kompensation von Sonderlasten zu erreichen? Nicht jedes Finanzausgleichssystem mit einer NFA-Struktur (d.h. getrennten Ausgleichsinstrumenten für Ressourcen und Lasten) ist zwingend besser als ein Ausgleich über ein einziges Instrument. Andere Grundsätze sind ebenso wichtig. Insbesondere ist zu vermeiden, dass die Gemeinden den Finanzausgleich selber beeinflussen können. Im Kanton Aargau ist diese Bedingung erfüllt. Dennoch weist die Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich Probleme auf: Gemäss dem holländischen Nobelpreis-

Die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Steuerkraft wird durch den Ausgleich durcheinandergewürfelt.

Abbildung 9

Steuerkraft der Gemeinden pro Kopf vor und nach Finanzausgleich (2010)

Die Steuerkraft der finanzschwächsten Gemeinde (Gemeinde 1) beträgt vor dem Finanzausgleich knapp 1400 Franken pro Kopf. Mit dem Finanzausgleich steigt ihre Steuerkraft auf 2600 Franken pro Kopf an. Sie liegt nunmehr im oberen Mittelfeld der Gemeinden. Generell fällt auf, dass viele ressourcenschwache Gemeinden nach dem Ausgleich besser dastehen als deutlich ressourcenstärkere. Das mag am ausbezahlten «Grundbedarf» liegen, von dem bevölkerungsarme Gemeinden (die meist auch ressourcenschwach sind) überproportional profitieren.



Quelle: Kanton Aargau, aufbereitet durch B,S,S.

träger Jan Tinbergen führt die Verfolgung mehrerer Ziele mit demselben Instrument in der Regel zu Effizienzverlusten. Zudem sind Transparenz und Steuerbarkeit eingeschränkt.

Untersucht man die Auswirkung des direkten Finanzausgleichs auf die einzelnen Gemeinden, zeigt sich, dass die Kurve der Steuerkraft in der Tendenz deutlich flacher, ja fast u-förmig wird. Die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Steuerkraft wird durch den Ausgleich durcheinandergewürfelt (vgl. Abbildung 9). Diese Veränderung der Rangfolge resultiert aus der Vermischung von Lasten- und Ressourcenelementen und überrascht höchstens in ihrer Intensität, nicht aber grundsätzlich. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich in anderen Kantonen, wenn man Ressourcen- und Lastenausgleich gemeinsam betrachtet. Die Vermischung führt jedoch dazu, dass die Effekte des Finanzausgleichs nur schwer nachvollzogen werden können.

Die fehlende Transparenz wird durch einen der Hauptkritikpunkte der Aargauer Gemeinden am derzeitigen Finanzausgleich veranschaulicht. Störend sei, dass er Gemeinden mit «ähnlicher Ausgangslage» ungleich behandle. Dabei wird primär an die Einnahmenseite, also die Steuerkraft, gedacht. So kann die Steuerkraft pro Kopf von zwei Gemeinden identisch sein, die eine aber dennoch zu den Empfängern, die andere zu den Gebern des Finanzausgleichs gehören. Grund sind die Lastenkomponenten. Ebenfalls bemängelt wird das Ausmass der lastenseitigen Umverteilung, d. h. der Rangverschiebungen, das nicht plausibel zu erklären sei.

Eine weitere Problematik: Die Berechnung des lastenseitigen Ausgleichs ist – unabhängig vom System – schwieriger als die Ressourcenseite. Die Verbindung der beiden Elemente kann dazu führen, dass die «problematische» Lastenseite die Ressourcenseite dominiert und ausgesprochen ressourcenschwache Gemeinden keinerlei Ausgleich erhalten.

Wie geht es weiter im Kanton Aargau?

Die Wirkung und Akzeptanz des Finanzausgleichs wird durch die oben skizzierten Punkte tendenziell geschwächt. Der Finanzausgleich kann die in ihn gesetzten Hoffnungen wie die Reduktion der Unterschiede in Bezug auf die Mittelausstattung der Gemeinden, die das kantonale Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich in Art. 1 Abs. 1 vorsieht, zwar durchaus erfüllen: Die Disparitäten der Aargauer Gemeinden werden hinsichtlich ihrer Finanzkraft substantiell vermindert. Dem dafür gewählten Vorgehen mangelt es jedoch an Transparenz und damit an politischer Steuerbarkeit. Der Kanton Aargau plant daher die Abschaffung der noch existierenden indirekten Finanzausgleichselemente. Dies gilt besonders für die Spitalfinanzierung. Sie wird ab 2014 zur alleinigen Kantonsaufgabe. Während einer Übergangszeit soll der wegfallende indirekte Finanzausgleich in einem separaten Gefäss weitergeführt und trans-

parent ausgewiesen werden. Im Rahmen der laufenden Revisionsarbeiten soll er dann in einen neuen direkten Finanzausgleich integriert werden.

Das Modell des Aargauer Finanzausgleichs wird zurzeit in einer umfassenden Überprüfung – zusammen mit verschiedenen weiteren Fragestellungen – unter die Lupe genommen. Ob für den direkten Finanzausgleich künftig separate und allenfalls neue Instrumente geschaffen werden oder ob die bestehende Lösung beibehalten wird, ist Gegenstand dieser Überprüfung. Erste Grundsatzentscheide sollen noch 2013 fallen.

5.3_Neuenburg – Die Ausgestaltung des Lastenausgleichs |²⁹

Der Kanton Neuenburg verfügt bereits seit 2001 über einen modernen Finanzausgleich, der eine strikte Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich vornimmt. Mit Einführung des NFA auf Bundesebene wurde der Neuenburger Finanzausgleich extern evaluiert. Basierend darauf ist derzeit eine Teilrevision des Systems im Gange, die bestenfalls auf 2014 in Kraft treten wird. Im Folgenden wird die Reform des Lastenausgleichs vorgestellt, dessen Konzeption anspruchsvoll und komplex ist – nicht nur in Neuenburg.

Stärken und Schwächen des alten Lastenausgleichs

Der Neuenburger Lastenausgleich berechnet für jede Gemeinde einen sogenannten Lastenindex. Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Indexwert haben hohe Lasten zu tragen, Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Wert sind wenig von Sonderlasten betroffen. Der Lastenindex soll die ungleiche finanzielle Belastung der Gemeinden aufgrund von a) unterschiedlichen sozioökonomischen und topografischen Verhältnissen sowie b) Zentrumslasten abbilden. Die Berechnung des Lastenindex basiert auf folgenden Indikatoren:

- Einwohner der Gemeinde
- Höhenlage der Gemeinde
- Steuerbelastung der Gemeinde
- Zentrumsfunktion der Gemeinde
- Erreichbarkeit der Gemeinde (Nähe zu anderen Zentren)

Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Wert (= geringe Lasten) leisten Abgeltungen an Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Wert (= hohe Lasten). In den meisten anderen Kantonen erhalten die

Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Wert (= geringe Lasten) leisten Abgeltungen an Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Wert (= hohe Lasten).

²⁹ Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf den Ergebnissen der Studien «Evaluation de la péréquation financière dans le canton de Neuchâtel» (vom 30. September 2008) und «Réforme de la péréquation financière intercommunale dans le canton de Neuchâtel» (vom 21. April 2010), welche B,S,S. zusammen mit Prof. Dr. Claude Jeanrenaud und Prof. Dr. René L. Frey zuhanden des Kantons Neuenburg durchgeführt hat. Pierre Leu (Chef de service, Département de la justice, de la sécurité et des finances des Kantons Neuenburg) sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

stark belasteten Gemeinden Beiträge vom Kanton, nicht von den wenig belasteten Gemeinden. Diese Finanzierung ist aus theoretischer Sicht positiv zu werten, da dadurch Gemeindeaufgaben nicht durch den Kanton mitfinanziert werden. Dennoch weist der heutige Lastenausgleich verschiedene Schwachpunkte auf:

- Der Indikator «Steuerbelastung» ist beeinflussbar.
- Die Lasten sind nicht klar definiert, und der Einfluss der Indikatoren ist empirisch nicht belegt.
- Die Berechnung der Lastenindizes ist kompliziert.
- Aufgrund der fehlenden Dynamik des Systems werden gewisse Lasten fälschlicherweise abgegolten. Beispiel: Ursprünglich wurden in der Sekundarstufe II Zentrumslasten anerkannt, die über den Lastenausgleich kompensiert wurden. Als die Sekundarstufe II kantonalisiert wurde, wurde der Lastenausgleich nicht angepasst.

Konzeption eines neuen Lastenausgleichs

Die Evaluation hat Stärken und Schwächen des Lastenausgleichs aufgezeigt, was helfen sollte, die Stärken beizubehalten und die Schwächen zu beseitigen.

Die grösste Herausforderung lag in der Identifikation der Lasten. Wie beim NFA des Bundes sollten nur übermässige Belastungen bei notwendigen Leistungen abgegolten werden. Das heisst: Man wollte weder freiwillige Aufwendungen (Wahlbedarf) noch ineffiziente Leistungserbringung kompensieren. Diese Trennung ist in der Praxis jedoch nicht immer so klar wie in der Theorie. Als Annäherung wurde mittels statistischer Verfahren ermittelt, welche Faktoren die Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden erklären. Ein Beispiel: Die Nettoausgaben pro Kopf im Bildungsbereich variierten je nach Gemeinde zwischen 138 Franken und 1542 Franken (Durchschnitt der Jahre 2005–2008). Es stellte sich die Frage, weshalb derart grosse Unterschiede zustande kamen. Lag dies an strukturellen Faktoren? An freiwilligen Leistungen? Oder an Ineffizienzen? Ein struktureller Faktor ist in diesem Fall der Anteil der Schüler an der Gesamtbevölkerung. Dieser variiert je nach Gemeinde zwischen 4% und 22%. Mittels einer multivariaten Regressionsanalyse wurde ermittelt, inwieweit dieser strukturelle Faktor die Unterschiede in den Gemeindeausgaben zu erklären vermag. Es zeigte sich, dass der Schüleranteil die Ausgaben signifikant beeinflusst. So lassen sich mit dem Anteil Kinder zwischen 5 und 15 Jahren in einer Gemeinde rund 70% der Unterschiede in den Nettoausgaben für die Bildung erklären.

Die Regressionsanalyse zeigte, dass neben dem Schüleranteil weitere strukturelle Faktoren die Nettoausgaben pro Kopf signifikant beeinflussten: die Grösse der Gemeinde (Anzahl Einwohner), die Sozialhilfequote und die Höhenlage. Diese Einflussfaktoren sollen daher neu als Indikatoren zur Berechnung des Lastenindex verwendet werden (anstelle der

früheren Indikatoren Einwohner, Höhenlage, Steuerbelastung, Zentrumsfunktion, Erreichbarkeit).

Die Sonderlasten wurden in den Bereichen Polizei, Bildung und Strassen identifiziert. Dabei ist zu beachten, dass gewisse Bereiche mit potenziellen Sonderlasten – besonders Gesundheit, Sozialhilfe, Bildung ab Sekundarstufe II und Regionalverkehr – bereits kantonalisiert sind oder über einen Lastenverteiler geregelt werden. Sie stellten daher im Untersuchungszeitpunkt keine Sonderlasten mehr dar, wären aber bei einer Aufgabenverschiebung erneut zu überprüfen.

Darüber hinaus werden gewisse Leistungen im Kulturbereich in Zentren angeboten, von denen auch Nachbargemeinden und der Kanton insgesamt profitieren. Diese sollten analog zur NFA des Bundes nicht über den Lastenausgleich, sondern über andere Instrumente kompensiert werden, beispielsweise über Leistungsverträge mit Globalbudgets.

Gewisse Bereiche mit potenziellen Sonderlasten – besonders Gesundheit, Sozialhilfe, Bildung ab Sekundarstufe II und Regionalverkehr – sind bereits kantonalisiert.

Politische Durchsetzung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs wird zu starken finanziellen Veränderungen für die Gemeinden führen. Die Hälfte der Gemeinden wird durch die Neukonzeption des Lastenausgleichs stärker belastet, die andere Hälfte entlastet. Die Veränderung ist vor allem auf den strukturellen Faktor «Schüleranteil» zurückzuführen, der im bisherigen Lastenausgleich nicht berücksichtigt wird. Zudem soll die Zentrumsfunktion der Städte neu nicht mehr innerhalb des Lastenausgleichs kompensiert werden, sondern über ein separates Instrument. Beim Ressourcenausgleich, der ebenfalls überarbeitet wird, profitieren zwei Drittel der Gemeinden von der Korrektur, ein Drittel wird schlechter gestellt.

Der neue Finanzausgleich muss nun noch die letzten politischen Hürden nehmen. Für die Akzeptanz des Finanzausgleichs als Ganzes ist dabei entscheidend, dass das System grundsätzlich als gerecht empfunden wird – dies auch im Hinblick darauf, dass heutige Gebergemeinden in Zukunft möglicherweise zu Empfänger Gemeinden werden und umgekehrt.

5.4_Wallis – Oder warum auch der Ressourcenausgleich umstritten ist ³⁰

Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs und die Berechnung der Ressourcenstärke werden bei der Konstruktion des Finanzausgleichs im Allgemeinen als relativ einfach wahrgenommen, namentlich im Vergleich zum Lastenausgleich. Die Grundsätze und Grundlagen sind weitgehend

³⁰ Die Ausführungen zum Kanton Wallis basieren auf den Studien «Kurzevaluation des neuen interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Wallis» (Bericht vom 30. September 2010) und «Neuer interkommunaler Finanzausgleich im Kanton Wallis – Abklärung vertiefter Fragestellungen» (Bericht vom 31. Januar 2011), welche B,S,S. zusammen mit Prof. Dr. René L. Frey zuhanden des Kantons Wallis durchgeführt hat. Raphaël Bender (Chef d'Office, Administration cantonale des finances des Kantons Wallis) sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

klar. Die Konzipierung des Ressourcenindex erfordert kaum politische Wertungen. Seine Berechnung stellt i.d.R. weder die Kantone noch den Bund vor grössere Probleme. Es ist primär darauf zu achten, dass das tatsächliche Ressourcenpotenzial abgebildet wird und die Gemeinden (bzw. Kantone) ihre Ressourcenstärke nicht direkt beeinflussen können, um über den Finanzausgleich mehr Mittel zu erhalten.

Im Wallis präsentierte sich die Situation indessen anders. Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung orientierte sich der Kanton an der NFA des Bundes und am Vorgehen anderer Kantone. Der Finanzausgleich wurde dabei an spezifische Gegebenheiten im Kanton angepasst. Dies geschah in enger Abstimmung mit den Gemeinden. Seit dem 1. Januar 2012 ist im Wallis der neugestaltete interkommunale Finanzausgleich in Kraft. Bevor es so weit war, entbrannte eine grössere politische Diskussion um die Frage, ob die Wasserzinsen bei der Berechnung der Ressourcenstärke der Gemeinden als Ressourcen berücksichtigt werden müssen (Vorschlag des Kantons) oder ob sie zu vernachlässigen sind (Vorschlag einiger Gemeinden).

Sind Wasserzinsen Ressourcenerträge?

Der Wasserzins ist eine Abgabe, die Konzessionsnehmer für die wirtschaftliche Verwertung der Wasserkraft zu entrichten haben. Durch den Wasserzins wird der Nutzen, den Kraftwerksbetreiber aus der Verwendung des öffentlichen Gutes Wasser für die Herstellung von Elektrizität erhalten, teilweise abgeschöpft. Der Wasserzins zählt zu den Regalien und Konzessionen, nicht zu den Steuern. Die Kompetenz zur Erhebung der Wasserzinsen liegt gemäss Artikel 76 der Bundesverfassung bei den Kantonen. Die Abgabe wird an die Kantone, Gemeinden oder andere (z. B. Private) entrichtet. In Artikel 49 des Wasserrechtsgesetzes (WRG) sind die Berechnungsmethode und der Höchstansatz des Wasserzinses festgelegt.

Der Kanton Graubünden berücksichtigt die Wasserzinsen schon seit Langem bei der Berechnung der Ressourcenstärke seiner Gemeinden. Die anderen Kantone, von denen allerdings nur drei (Uri, Glarus, Obwalden) finanziell bedeutende Wasserzinsen generieren, die den Gemeinden (zumindest teilweise) zugutekommen, tun dies nicht, und ebenso wenig tut dies der NFA auf Bundesebene.

Die Walliser Regierung wollte die Wasserzinsen beim interkommunalen Finanzausgleich ebenfalls zu den Einnahmen zählen. Für dieses Vorgehen sprechen vor allem drei Argumente:

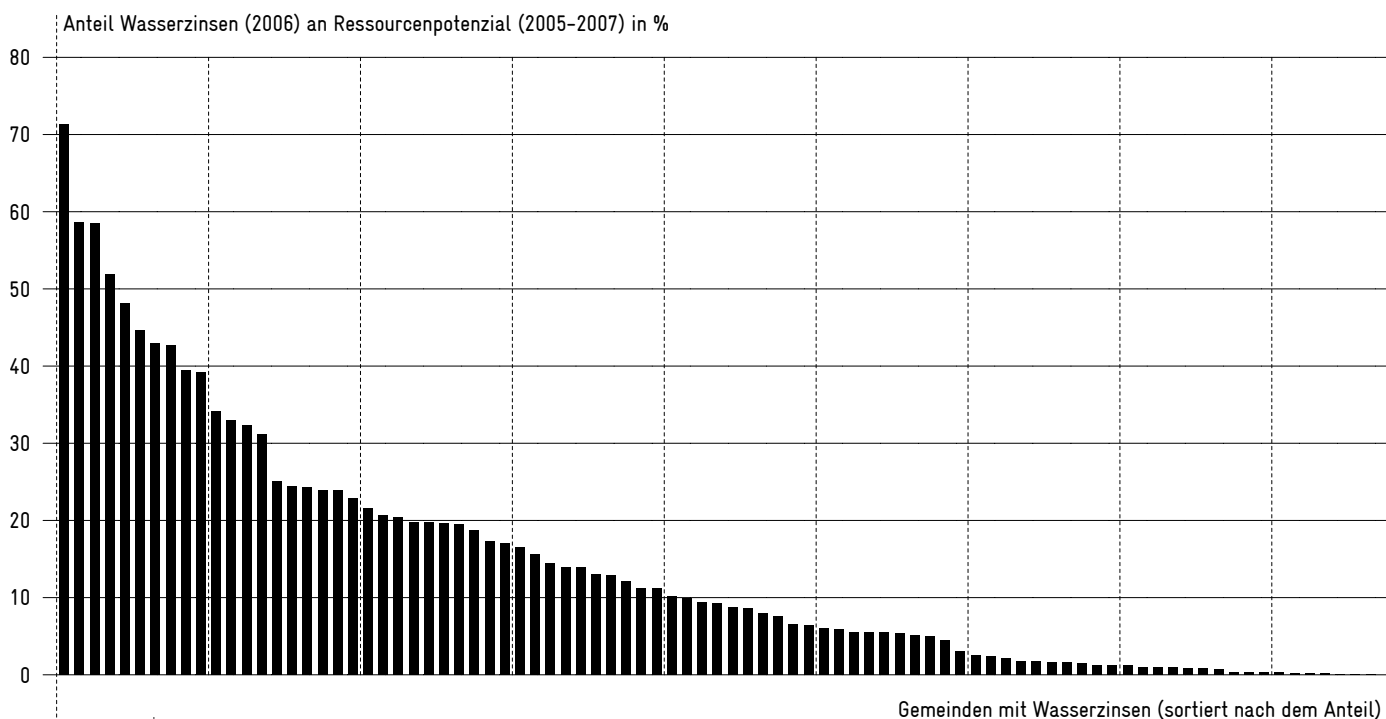
- Wasserzinsen sind, wie Steuern, nicht zweckgebundene Einnahmen. Sie stehen den Gemeinden zur freien Verfügung.
- Wasserzinsen sind, ebenfalls wie Steuern, regelmässige (jährliche) Einnahmen.
- Im Kanton Wallis stellen Wasserzinsen für viele Gemeinden substantielle Einnahmen dar (vgl. Abbildung 10). Werden sie bei der Ermittlung der

Der Kanton Graubünden berücksichtigt die Wasserzinsen schon seit langem bei der Berechnung der Ressourcenstärke seiner Gemeinden.

Abbildung 10

Anteil des Steuerertrags am Gesamtertrag («Steuerintensität») (2010)

Die Abbildung zeigt für alle 87 Walliser Gemeinden, die Wasserzinsen empfangen, welchen Anteil ihres Ressourcenpotenzials sie damit erwirtschaften. Das Ressourcenpotenzial ist gemäss dem neuen Walliser Ressourcenausgleich definiert als die Summe aus standardisiertem Steuerertrag und Wasserzinsen. 56 Gemeinden (ca. 40%) generierten 2006 keine Wasserzinsen.



Quelle: Kanton Wallis, aufbereitet durch B,S,S.

Ressourcenstärke nicht berücksichtigt, werden solche Gemeinden bevorteilt.

Rund 60% der 143 Walliser Gemeinden erhielten im Jahr 2006 Wasserzinsen. Bei 15 Gemeinden machte der Anteil mehr als 25% ihrer Ressourcenenerträge, bei vier Gemeinden sogar mehr als 50% aus.³¹

Die Gemeinden mit hohen Wasserzinseinnahmen können diese für die Senkung des Steuerfusses verwenden. 2006 wiesen die zehn Gemeinden mit den höchsten Wasserzinsen eine deutlich tiefere Steuerbelastung auf als der Durchschnitt aller Gemeinden des Kantons. Fünf dieser zehn Gemeinden wendeten 2006 sogar den Minimalsteuersatz an. Insgesamt war dies nur bei zehn Walliser Gemeinden der Fall.

Die Gegner der Berücksichtigung der Wasserzinsen brachten ihrerseits drei Argumente vor:

³¹ Im Kanton Graubünden ist die finanzielle Bedeutung der Wasserzinsen sogar noch grösser. 12 der 158 Gemeinden erzielten 2011 mit den Wasserzinsen über die Hälfte ihrer Ressourcenenerträge (bei ihnen sind die Wasserzinsen also höher als die harmonisierten Steuererträge), in 44 Gemeinden summierten sich die Wasserzinsen auf über 25% der Ressourcenenerträge.

- Die Grundlage des Ressourcenausgleichs sind Steuererträge ohne direkte Gegenleistung. Im Unterschied dazu stellen Wasserzinsen Abgeltungen für die Zurverfügungstellung der Ressource Wasser, also für eine spezifische Gegenleistung, dar – gleich wie eine Gebühr. *Aber:* Die Wasserzinsen entsprechen im Kanton Wallis vom Wesen her eher Steuereinnahmen als Gebühren. So können die Netto-Wasserzinsen wie Steuern frei verwendet werden. (Als Netto-Wasserzinsen gelten die Einnahmen aus Wasserzinsen, abzüglich der Fondsbeiträge für die Korrektur und den Unterhalt der Gewässer sowie die Deckung der unversicherbaren Elementarschäden.)
- Wasserkraftwerke sind mit Nachteilen und Kosten verbunden (Verkehr, Lärm, Eingriffe in die Natur etc.). *Aber:* Dieses Argument trifft auch bei Steuereinnahmen, die im Ressourcenausgleich berücksichtigt werden, zu. Beispiel: Wirtschaftsstarke Regionen müssen für die Ansiedlung oder den Verbleib von Unternehmen (und für deren Steuern) ebenfalls Mehrleistungen erbringen, beispielsweise im Bereich Infrastruktur.
- Wenn die Wasserzinsen berücksichtigt werden, müssten auch viele andere Einnahmequellen angerechnet werden. Eine Abgrenzung ist schwierig. *Aber:* Der Kanton Wallis hat für die Berechnung der kommunalen Ressourcenkraft systematisch alle Einnahmen überprüft und berücksichtigt alle relevanten Einnahmequellen.

Entscheid und Folgen

Der Walliser Grosse Rat folgte dem Vorschlag der Regierung und entschied im September 2011, dass die Wasserzinsen bei der Berechnung der Ressourcenstärke der Gemeinden zu berücksichtigen seien. Im Sinne eines Kompromisses werden die Wasserzinsen jedoch nicht zu 100%, sondern nur zu 75% angerechnet.

Dieser Entscheid schlug Wellen, die über die Walliser Kantons Grenzen hinausgingen. So wurde von verschiedener Seite (erneut) gefordert, die Wasserzinsen auch beim NFA des Bundes zu berücksichtigen. Anita Fetz, Ständerätin des Geberkantons Basel-Stadt, reichte bereits 2010 eine Interpellation «Für faire NFA-Beiträge. Einbezug aller Ressourcen der Kantone» ein. Die Berücksichtigung von Regalien und Konzessionen wurde in der Antwort des Bundesrates als «wesensfremd» abgelehnt, zudem wurde in einer Studie gezeigt, dass sie gesamthaft kaum etwas an der Ausgestaltung und Verteilwirkung des Ressourcenausgleichs ändern würde (BAK Basel 2010).³² Ebenso bestehe die Gefahr, dass Rufe laut würden, auch noch weitere Erträge und Einnahmequellen der Kantone in Betracht zu ziehen.

Zu beachten wäre bei einer allfälligen Berücksichtigung der Wasserzinsen beim NFA auf Bundesebene, dass diese effektive Einnahmen dar-

Von verschiedener Seite wurde (erneut) gefordert, die Wasserzinsen auch beim NFA des Bundes zu berücksichtigen.

³² Für einzelne Kantone, allen voran GR und das VS, sind die Erträge aus den Wasserzinsen mit jährlich bis zu 500 Franken pro Kopf jedoch durchaus signifikant.

stellen. Sie entsprechen nicht Ressourcen, sondern dem «Preis» für deren Nutzung. Und der ist beeinflussbar. Die kantonalen Regelungen sind unterschiedlich. In einigen Kantonen gehen die Wasserzinsen an die Kantone, in anderen zu einem substantziellen Teil an die Gemeinden. Würden die Wasserzinsen berücksichtigt, hätten die Kantone möglicherweise einen Anreiz, ihre gesetzlichen Regelungen anzupassen. Auf Ebene des interkommunalen Finanzausgleichs tritt dieses Problem hingegen nicht auf. Die Gemeinden haben keine Kompetenz, die Höhe ihrer Einnahmen aus den Wasserzinsen zu beeinflussen. Bei der Berücksichtigung der Wasserzinsen auf Ebene NFA müsste also ein Weg gefunden werden, auch diese Erträge zu harmonisieren.

5.5_Glarus – Wie funktioniert ein Finanzausgleich bei nur drei Gemeinden? |³³

Im Jahre 2006 beschlossen die Glarnerinnen und Glarner an der Landsgemeinde die bisher wohl grösste Gebietsreform in der Schweiz: Aus den 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden) sollten drei grosse und starke Einheitsgemeinden werden. Nach einer vierjährigen Projekt- und Vorbereitungsphase wurde die Reform am 1. Januar 2011 vollzogen. Die 16 Fürsorgegemeinden (Sozial- und Vormundtschaftswesen) waren bereits am Ende 2007 aufgehoben und in die Zuständigkeit des Kantons überführt worden.

Mit der Gemeindestrukturreform wurden eine Reform des interkommunalen Finanzausgleichs sowie eine Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden erforderlich. Der neue Finanzausgleich trat ebenfalls am Anfang 2011 in Kraft. Er wurde 2012 einer ersten Evaluation unterzogen. Der Kanton Glarus orientierte sich bei der Neukonzeption am NFA auf Bundesebene. So wurde die Trennung zwischen Ressourcen und Lasten vollzogen. Auch sind die Anforderungen an die Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen grundsätzlich erfüllt.

Wie sieht der Finanzausgleich beim Glarner Sonderfall mit bloss drei Gemeinden aus? Finanziert eine Gebergemeinde die beiden anderen? Gibt es starke Disparitäten bei den Lasten, oder liegen die drei Gemeinden diesbezüglich so nahe zusammen, dass die Empfängergemeinden «zufällig» sind und sogar jährlich ändern können?

³³ Die Ausführungen zum Kanton Glarus basieren auf den Studien «Wirksamkeitsbericht zum neuen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus: Lastenausgleich» (vom 22. Juni 2012), «Wirksamkeitsbericht zum neuen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus: Ressourcenausgleich» (vom 4. Mai 2012) und «Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus» (vom 27. August 2012) zuhanden des Kantons Glarus, welche B,S,S. zusammen mit Prof. Dr. Claude Jeanrenaud, Prof. Dr. René L. Frey und Gérard Wettstein durchgeführt hat, sowie auf Informationen des Departements Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus. Samuel Baumgartner und Andreas Schiesser sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich unterscheidet sich zunächst nicht von der Konzeption in Kantonen mit vielen Gemeinden. Das Besondere an der Regelung im Kanton Glarus ist, dass der Ressourcenausgleich nur in Kraft tritt, wenn eine Gemeinde die Mindestausstattung – diese liegt bei 85% des kantonalen Durchschnitts – unterschreitet. Im Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010 wird dies folgendermassen erklärt: «Der Ressourcenausgleich hat für eine ausreichende Mindestausstattung an Ressourcen und einen minimalen Anteil am Steueraufkommen zu sorgen. Es sind nur grosse Unterschiede auszugleichen.»

Die Unterschiede zwischen den neu fusionierten Gemeinden waren 2011 relativ gering, so dass der Ressourcenausgleich gar nicht in Kraft trat:

- Gemeinde Glarus Nord: Ressourcenindex von 98%
- Gemeinde Glarus: Ressourcenindex von 107%
- Gemeinde Glarus Süd: Ressourcenindex von 95%

Die Gemeinde mit dem höchsten Ressourcenindex lag lediglich 12 Prozentpunkte über der Gemeinde mit dem tiefsten. Diese Differenz ist nicht gross, wenn man sie mit der Spannweite des Ressourcenindex des NFA und der Ressourcenindizes in anderen Kantonen vergleicht:

- NFA auf Bundesebene: Der Kanton Uri liegt 2013 bei einem Ressourcenindex von rund 60% (Minimum), der Kanton Zug bei 248% (Maximum). Das heisst: Der Kanton mit dem höchsten Ressourcenindex weist einen über viermal höheren Wert auf als der Kanton mit dem tiefsten.
- Im Kanton Freiburg weist die Gemeinde mit dem höchsten Ressourcenindex einen mehr als siebenmal so hohen Wert auf wie die Gemeinde mit dem tiefsten. Im Kanton Zürich beträgt dieser Faktor sogar 32, im Kanton Schwyz 52 und im Kanton Graubünden über 100.

Die Gemeindefusion in Glarus hat dazu geführt, dass die Gemeinden in Bezug auf ihre Ressourcen nahe beieinanderliegen und sich ein Ausgleich – zumindest zurzeit – erübrigt.

Die Gemeindefusion in Glarus hat somit dazu geführt, dass die Gemeinden in Bezug auf ihre Ressourcen nahe beieinanderliegen und sich ein Ausgleich – zumindest zurzeit – erübrigt. Sollte der Ressourcenausgleich in Zukunft notwendig werden, zahlen die Gemeinden, die über der Mindestausstattung von 85% liegen, an den Ressourcenausgleich, nicht nur diejenigen über dem kantonalen Durchschnitt von 100%. Auch dieser Punkt unterscheidet sich vom NFA auf Bundesebene und von der Mehrheit der kantonalen Systeme.

Lastenausgleich

Der Glarner Lastenausgleich berücksichtigt lediglich geografisch-topografische Unterschiede. Er wird durch den Kanton finanziert und ist mit 1 Mio. Fr. pro Jahr dotiert. Die Festlegung eines bestimmten Ausgleichsvolumens stellt gegenüber früher eine wichtige Veränderung dar. Bei der alten Regelung richtete sich die Höhe des Lastenausgleichs nach dem

Anteil an der Einkommens- und Gewinnsteuer. Dieser Anteil variierte jährlich. 2011 erhielt Glarus Nord einen Anteil am Lastenausgleich von 19%, Glarus 15% und Glarus Süd 66%.

Die Kriterien für die Aufteilung der Mittel aus dem Lastenausgleich sind:

- Alpen: 20% des Umverteilungsvolumens, Aufteilung nach Anzahl Stösse (Vieh).
- Waldfläche: 20% des Umverteilungsvolumens, Aufteilung nach Hektaren.
- Bevölkerungsdichte: 60% des Umverteilungsvolumens, Aufteilung nach Anzahl Einwohner pro Quadratkilometer (reziprok, das heisst je geringer die Bevölkerungsdichte, desto höher der Lastenausgleich).

Auf einen soziodemografischen Lastenausgleich und auf die Abgeltung von Zentrumslasten wurde verzichtet.

Die Evaluation des Lastenausgleichs zeigte besonders zwei überprüfenswerte Punkte:

- Die Beschränkung auf den geografisch-topografischen Lastenausgleich mit der Bevölkerungsdichte als einem Faktor ist restriktiv. Während der Verzicht auf die Abgeltung von Zentrumslasten bei drei etwa gleich grossen Gemeinden mit ähnlich grossen Zentren inhaltlich begründet werden kann, gibt es soziodemografische Einflussfaktoren, die Sonderlasten verursachen und nicht nur in Zentren auftreten. Dies gilt besonders für den Bildungsbereich. Auf ihn entfallen in den Gemeinden die höchsten Ausgaben. Zwar weisen die drei Gemeinden zurzeit einen etwa gleich hohen Schüleranteil (Schüler je Einwohner) auf. Dies könnte sich in Zukunft jedoch ändern. Höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund eines hohen Schüleranteils würden – im Gegensatz zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund einer geringen Bevölkerungsdichte – durch den Lastenausgleich nicht abgegolten. Sogar der gegenteilige Fall kann eintreten: Erhöht sich der Anteil Schüler im Zuge einer Zuwanderung von Familien, steigen Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte, während der Lastenausgleich sinkt.
- Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich sind gemäss dem Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010 nicht zweckgebunden. Im Widerspruch dazu steht die gesetzliche Regelung, dass gewisse Aufgaben der Gemeindevierförster vom Kanton «pauschal über den neuen Finanzausgleich» abgegolten werden.³⁴

Was passiert weiter?

Der Regierungsrat hat bereits anerkannt, dass die Pauschalabgeltung der Revierförster über den Lastenausgleich nicht mit dem Grundsatz der zweckungebundenen Beiträge aus dem Lastenausgleich übereinstimmt. Weiter ist geplant, den Finanzausgleich einer detaillierten Beurteilung zu

Die Dotierung des Lastenausgleichs gibt immer wieder zu reden. Sie wird in den Stellungnahmen der Gemeinden als zu tief kritisiert.

³⁴ Dienstinstruktion für die Revierförster vom 30. November 2010, Art. 7 Abs. 1

unterziehen. Die Überprüfung kann jedoch erst sinnvoll erfolgen, wenn Erfahrungswerte für mehrere Jahre vorliegen, das heisst, wenn nicht nur Aussagen zur Konstruktion des Finanzausgleichs, sondern auch zu den Auswirkungen möglich sind. Schliesslich gibt auch die Dotierung des Lastenausgleichs immer wieder zu reden. Diese wird in den Stellungnahmen der Gemeinden als zu tief kritisiert. Eine Motion fordert nun die Erhöhung des Ausgleichsvolumens. Einmal mehr zeigt sich, dass nicht nur die Ausgleichskriterien zu Diskussionen Anlass geben können, sondern auch die Dotationen der Ausgleichsinstrumente.

5.6 _Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Übersicht zu den Reformprozessen in ausgewählten Kantonen zeigt Gemeinsamkeiten und Gegensätze auf. Gemeinsam ist vielen Kantonen, dass sie sich bei der Reform ihrer innerkantonalen Finanzausgleichssysteme von den Grundprinzipien des NFA leiten lassen. So sind Ressourcen und Lasten in den reformierten Systemen i.d.R. getrennt, werden indirekte Finanzausgleichsinstrumente abgeschafft und sollen die Gemeinden die Basisgrössen für den Ausgleich von Ressourcen und Lasten nicht (mehr) direkt beeinflussen können. In der konkreten Umsetzung zeigen sich aber auch Unterschiede: Ausgleichskriterien, berücksichtigte Ressourcen, Ausmass der Umverteilung und Finanzierung divergieren. Dafür ist einerseits die Heterogenität der Kantone in Bezug auf ihre Gemeindelandschaft und Aufgabenteilung verantwortlich. Andererseits müssen die Finanzausgleichssysteme nicht nur wissenschaftlich überzeugen, sondern auch politisch akzeptiert werden, was teilweise zu Kompromissen führt. So stellt die Reform eines Finanzausgleichssystems – dies ist schliesslich wieder allen Kantonen gemein – für die Akteure eine komplexe Herausforderung dar, die eine enge Kooperation von Kanton und Gemeinden und i.d.R. mehrere Jahre benötigt.

06 Die kantonalen Finanzausgleichssysteme

06	Die kantonalen Finanzausgleichssysteme	_ 73
6.1	Grundstruktur des Finanzausgleichs	_ 75
6.1.1	Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben	_ 75
6.1.2	Der indirekte Finanzausgleich	_ 79
6.1.3	Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich	_ 82
6.1.4	Horizontale vs. vertikale Finanzierung	_ 92
6.1.5	Geber vs. Empfänger, neutrale Zone	_ 95
6.1.6	Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich	_ 98
6.2	Intensität der Umverteilung	_ 101
6.2.1	Umverteilungsausmass	_ 101
6.2.2	Unterstützungsquoten	_ 106
6.3	Anreizwirkung der Transfers	_ 109
6.3.1	Wie viel Standortwettbewerb für die Gemeinden?	_ 110
6.3.2	Der Steuerfuss im Finanzausgleich	_ 117
6.3.3	Einwohnerzahl und Finanzausgleich	_ 123
6.3.4	Fehlanreize auf der Ausgabenseite	_ 128

Nach dieser Darstellung der Schwierigkeiten, mit denen ein Finanzausgleichssystem verbunden sein kann, sowie der Reformbemühungen einiger ausgewählter Kantone sollen nun die 25 kantonalen Systeme³⁵ des interkommunalen Finanzausgleichs systematisch miteinander verglichen und aufgrund ausgewählter Kriterien bewertet werden.

Eines vorweg: Die Systeme unterscheiden sich – auch bald sechs Jahre nach Umsetzung des NFA auf Bundesebene, der für die kantonalen Systeme gewissermassen als Vorbild dienen kann (vgl. Kapitel 2) – in ihrer Grundordnung stark, ebenso ist die Ausgangslage (Steuerkraftdisparitäten, Zentren-Peripherie-Struktur, topografische Voraussetzungen, Gemeindestruktur etc.) in jedem Kanton anders. Die Herausforderung besteht deshalb darin, Kriterien zu finden, die trotz dieser Unterschiede einheitlich und flächendeckend bewertet werden können. Explizit nicht beurteilt wird aus diesem Grund die Existenz einzelner Instrumente. Wie stark werden Sozillasten ausgeglichen? Gibt es einen Ausgleich geografisch-topografischer Sonderlasten? Ist ein spezifischer Ausgleich von Zentrumslasten vorgesehen? Die Beantwortung solcher Fragen würde wenig Rückschluss auf die Qualität der Systeme zulassen, denn ob das eine oder andere Instrument angebracht ist, hängt stark von der sozioökonomischen, siedlungstechnischen und geografisch-topografischen Ausgangslage wie auch von der Aufgabenteilung des Kantons ab.

Andere Kriterien lassen sich hingegen sehr wohl flächendeckend und (einigermassen) unabhängig von der Ausgangslage beurteilen. So zum Beispiel die Fragen: Wie werden die Lasten ausgeglichen? Bemisst sich der Ausgleich an exogenen, von den Gemeinden nicht direkt beeinflussbaren Faktoren? Findet überhaupt eine klare Trennung von Lasten- und Ressourcenausgleich statt? Wie intensiv pflügt Letzterer die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden um? Welche Auswirkungen hat das auf den Steuerwettbewerb? Kümmert sich der Kanton um eine regelmässige Überprüfung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs?

Anhand solcher Fragen werden in diesem Kapitel, unterteilt in die Unterkapitel «Grundstruktur des Finanzausgleichs», «Intensität der Umverteilung» und «Anreizwirkung der Transfers», die Finanzausgleichssysteme analysiert und nach insgesamt 12 Kriterien bewertet und verglichen. Auch der Finanzausgleich des Bundes wird dabei – sozusagen als Benchmark – berücksichtigt. Wie für die Kantonsmonitoring-Reihe üblich, werden auf dieser Basis Teilrankings und ein Gesamtranking erstellt. Diese werden aber erst in *Kapitel 7* präsentiert, um hier nicht von

Die kantonalen Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich, auch bald sechs Jahre nach Umsetzung des NFA auf Bundesebene, der ihnen gewissermassen als Vorbild dienen kann, in ihrer Grundordnung stark.

³⁵ Es sind darum nur 25 und nicht 26, weil BS in der Analyse nicht berücksichtigt wurde. Die Ausgangslage des Stadtkantons, der neben der Stadt Basel, wo keine Trennung zwischen kantonomer und kommunaler Verwaltung durchgeführt wird, nur zwei Gemeinden zählt, unterscheidet sich zu stark von den anderen Kantonen und würde deshalb (vor allem bei den quantitativen Indikatoren) keinen aufschlussreichen Vergleich zulassen. BS kennt seit 2008 einen interkommunalen Finanzausgleich, der einen symmetrischen, linearen Ressourcenausgleich und die Abgeltung zentralörtlicher Leistungen der Stadt Basel beinhaltet.

den Analysen abzulenken. Das Vorgehen bei der Punkteverteilung ist in Box 3 beschrieben.

Box 3

Bewertungssystem

In den drei Segmenten dieses Kapitels werden die Finanzausgleichssysteme anhand von insgesamt 12 Kriterien verglichen. Die Kantone werden jeweils gemäss der Ausprägung eines Kriteriums sortiert und in einige wenige Kategorien gruppiert, die grob mit «Worst Practice» bis «Best Practice» umschrieben werden könnten. Die Grenzen dieser Kategorien werden dort gezogen, wo grössere «Diskontinuitäten» zwischen den Werten zu beobachten bzw. klare Qualitätsunterschiede bei der Ausgestaltung der Instrumente auszumachen sind. Wertungspunkte werden jeweils gemäss Kategorie vergeben, also 0 Punkte für die schlechteste Kategorie, 1 Punkt für die nächstbessere usw., und sind direkt in der Abbildung oder Tabelle angeführt. Die pro Kriterium erreichbare Punktzahl ergibt sich in erster Linie aus unserer Einschätzung der Wichtigkeit dieses Kriteriums und, in Zweifelsfällen, aus der Zahl gut sichtbarer Diskontinuitäten, die die Ziehung der Kategoriengrenzen ermöglicht. Sie reicht von 1 (bei zwei Kategorien) bis 4 (bei fünf Kategorien). Diese «Gewichtung» der Kriterien ist zwar subjektiv und mag etwas arbiträr scheinen, sie ist aber nicht zufälliger als eine Gleichgewichtung aller Kriterien, denn auch keine Gewichtung ist letztlich eine Gewichtung – und vielleicht sogar die zufälligste von allen.

Die Punktzahlen aus Kapitel 6 werden in Kapitel 7 in Teilrankings und einem Gesamtranking zusammengefasst, die einen Überblick über das Abschneiden der kantonalen Finanzausgleichssysteme in den Kategorien Grundstruktur, Umverteilungsintensität sowie Anreizwirkungen ermöglichen und als Ausgangspunkt für zusammenfassende Analysen dienen.

Wertungspunkte werden jeweils gemäss Kategorie vergeben, also 0 Punkte für die schlechteste Kategorie, 1 Punkt für die nächstbessere usw., und sind direkt in der Abbildung oder Tabelle angeführt.

6.1 – Grundstruktur des Finanzausgleichs

Wer finanziert den Finanzausgleich? Wie viele Gemeinden profitieren davon, wie viele müssen eine Abgabe leisten? Findet eine Trennung zwischen dem Ausgleich von Ressourcen und dem Ausgleich von Lasten statt? Wird die Zielerreichung, aber auch die Zweckmässigkeit der Zielsetzung der Instrumente regelmässig überprüft? Diese und weitere Fragen werden in den folgenden Abschnitten beantwortet. Zunächst wird allerdings ein Kriterium beurteilt, das nicht dem Finanzausgleich im engeren Sinne angehört, sondern dem Gesamtsystem von Finanz- und Aufgabenteilung.

6.1.1 – Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben

Die Funktionsfähigkeit eines föderal organisierten Landes hängt wesentlich von der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen ab (Bundesrat 2001: 2305). Dabei ist die Verwirklichung zweier Prinzipien entscheidend, des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass der Kanton eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn die Gemeinden nachweislich mit ihr überfordert sind. Wieweit dieses von den Kantonen

umgesetzt ist, lässt sich kaum objektiv beurteilen. Abschnitt 4.2 bot einen Überblick über die Aufgabenteilung und den Dezentralisierungsgrad der Kantone. Festzuhalten gilt es hierbei, dass mehr Dezentralisierung nicht automatisch besser ist. Der optimale Dezentralisierungsgrad eines Kantons hängt von dessen Grösse, von der Stärke seiner Gemeinden und von vielen weiteren Faktoren ab und verändert sich im Verlauf der Zeit (vgl. hierzu Rühli 2012: 70f, 81f und 167ff). Eher bewertbar ist die fiskalische Äquivalenz. Sie fordert Übereinstimmung von Nutzniessern und Kostenträgern (fiskalische Äquivalenz im engeren Sinn) sowie von Kosten- und Aufgabenträgern (Konnexitätsprinzip).

Kantonsvergleich

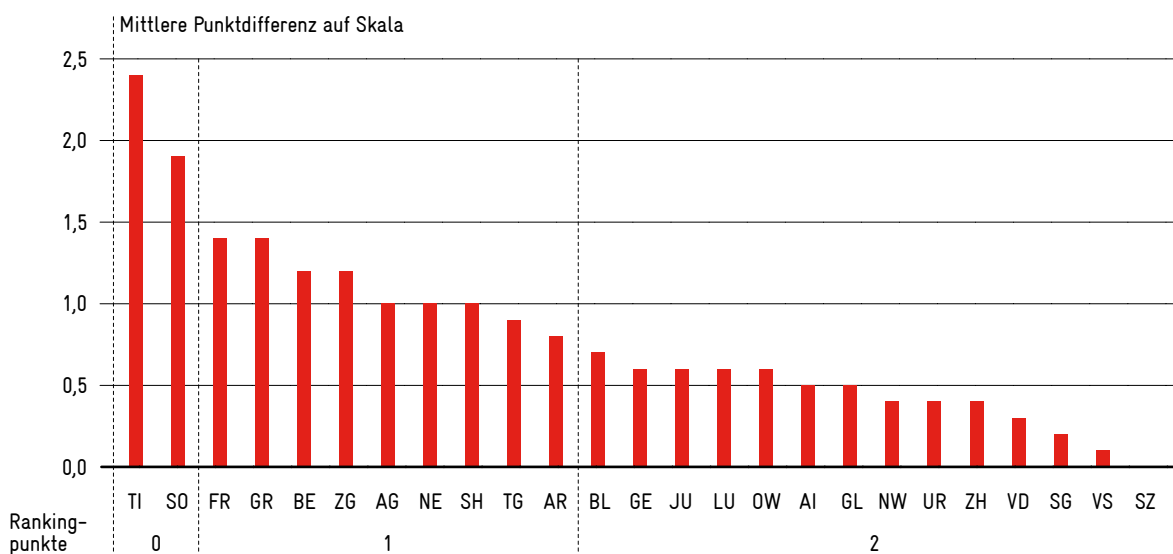
Die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz im engeren Sinne tritt vorwiegend horizontal, also zwischen Gebietskörperschaften derselben Staatsebene auf, und zwar, wenn funktionale Räume nicht (mehr) mit den institutionellen Räumen übereinstimmen. Lösungsansätze hierfür (Gemeindefusionen, interkommunale Zusammenarbeit, FOCJ) wurden im Kantonsmonitoring 4 (Rühli 2012: 20ff) besprochen. Hier soll dagegen ein Blick auf die Kongruenz von Finanzierungs- und Aufgabenträgern geworfen werden, denn sie ist ein vorwiegend vertikales Phänomen, das von den Kantonen durch die Aufgabenteilung massgeblich beeinflusst werden kann. Eine mangelhafte Kongruenz führt zu Fehlanreizen – vor

Eine mangelhafte Kongruenz von Finanzierungs- und Aufgabenträgern führt zu Fehlanreizen – vor allem, wenn der Kanton Aufgaben (mit-)finanziert, die durch die Gemeinden erbracht werden, aber auch vice versa.

Abbildung 11

Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug von Gemeindeaufgaben (2012)

Die Abbildung zeigt, wie stark die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden eines Kantons von deren Vollzugsverantwortung im Durchschnitt (über zehn Aufgabenbereiche) abweicht. Basis für diese Zahlen bildeten die Einschätzungen der Kantonsexperten zur Kompetenzverteilung bei verschiedenen kommunalen Aufgaben in ihrem Kanton. Die Skala reichte von 1 (Verantwortung vollständig bei der Gemeinde) bis 9 (Verantwortung vollständig beim Kanton).



Quelle: Eigene Erhebung

allem, wenn der Kanton Aufgaben (mit-)finanziert, die durch die Gemeinden erbracht werden, aber auch vice versa. In beiden Fällen sinkt der Anreiz, eine Aufgabe möglichst kostengünstig zu realisieren. Die Kantonsexperten wurden deshalb für insgesamt zwölf Aufgabenbereiche gefragt, wie die Kompetenzen in Sachen Rechtsetzung, Finanzierung und Ausführung in ihrem Kanton zwischen den Gemeinden und dem Kanton verteilt sind. Die Bewertungsskala reichte von 1 (Kompetenz vollständig bei der Gemeinde) bis 9 (Kompetenz vollständig beim Kanton).

Die Rechtsetzung erfolgt auch bei typischen Gemeindeaufgaben vorwiegend durch die Kantone (vgl. Abbildung 12), den Gemeinden obliegt die Umsetzung und Finanzierung der Aufgaben. Streng genommen könnte man schon das als Verletzung des Konnexitätsprinzips betrachten. Dass der Kanton die Rahmenbedingungen vorgibt und den Gemeinden die genaue Umsetzung überlässt, scheint jedoch, gerade angesichts des in der Schweiz sehr kleinteilig gelebten Föderalismus, zweckmässig. Zudem haben die Gemeinden auch beim Vollzug von Aufgaben oft wesentlichen Ermessensspielraum und dadurch entscheidenden Einfluss auf die Kostenentwicklung. Heikel wird es dort, wo die kantonalen gesetzlichen Vorgaben den Gemeinden kaum mehr einen Spielraum zur Einflussnahme auf die bei ihnen anfallenden Kosten erlauben. Das ist etwa in der Sozialhilfe oder bei den Lehrergehältern der Fall. Trotzdem konzentrieren wir uns hier auf die Diskrepanzen zwischen Finanzierung und Vollzug. Abbildung 11 zeigt die durchschnittlichen Abweichungen pro Kanton für insgesamt zehn klassische Gemeindeaufgaben.³⁶

Die mit Abstand grössten durchschnittlichen Abweichungen zwischen Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung weisen das TI und SO auf. Im TI ist die Diskrepanz in den Bereichen Altersheime/Pflegeheime/Spitex, Wasserversorgung und Energieversorgung (grosse Finanzierungspflichten der Gemeinden, obwohl der Vollzug überwiegend beim Kanton liegt) sowie Feuerwehr (umgekehrt) am grössten, in SO in den Bereichen Volksschule, Feuerwehr, Wasserversorgung (Aufgabenerbringung vollständig bei den Gemeinden, wesentliche Mitfinanzierung durch den Kanton) sowie öffentlicher Verkehr (umgekehrt). Mit FR und GR, die auf das TI und SO folgen, werden die schlechtesten Plätze bezeichnerweise durch Kantone belegt, die seit 2000 keine systematische Neuordnung der Aufgabenteilung durchgeführt haben (vgl. Rühli 2012: 78).

Die exakten Skalenwerte aller Kantone in allen zwölf abgefragten Aufgabenbereichen sind in Tabelle A2 im Anhang zu finden. Da die Werte auf Schätzungen der Kantonsexperten beruhen, für die teils ein grosser Aufwand betrieben wurde, die teils aber auch ad hoc erfolgten, darf man sie allerdings nicht überinterpretieren.

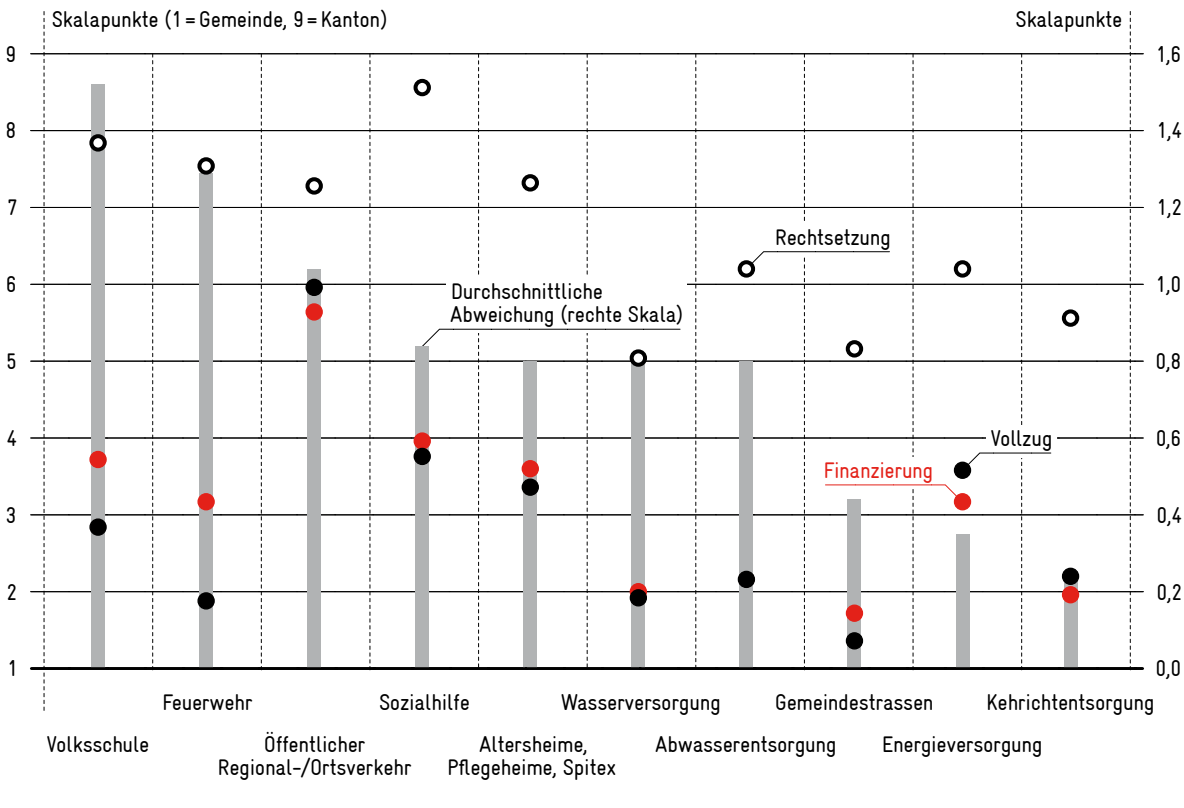
Die mit Abstand grössten durchschnittlichen Abweichungen zwischen Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung weisen das TI und SO auf.

³⁶ Berücksichtigt wurden folgende Bereiche: Altersheime/Pflegeheime/Spitex, Volksschule, Sozialhilfe, öffentlicher Regional-/Ortsverkehr, Gemeindestrassen, Feuerwehr, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energieversorgung, Kehrrichtentsorgung.

Abbildung 12

Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden (2012)

Die Abbildung zeigt für zehn kommunale Aufgabenbereiche die mittlere Abweichung der Finanzierungs- von der Vollzugsverantwortung (rechte Skala, Säulen). Die durchschnittliche Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden in diesen beiden Domänen sowie der Rechtsetzung wird durch die Punkte (linke Skala) dargestellt.*



Quelle: Eigene Erhebung

* Die Differenz zwischen den Punkten «Finanzierungsverantwortung» und «Vollzugsverantwortung» kann deutlich kleiner sein als die mittlere Abweichung zwischen ihnen: Wenn z. B. bei einer Aufgabe die Finanzierungsverantwortung um 2 Punkte näher beim Kanton liegt als die Vollzugsverantwortung, während bei einer zweiten genau das Gegenteil der Fall ist, ergäben sich für Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung gesamthaft die gleichen Durchschnittswerte; trotzdem läge die mittlere Abweichung bei 2.

Typische kommunale Aufgaben im Überblick

Interessant ist jedoch der Blick auf die gesamtschweizerischen Durchschnittswerte (Abbildung 12). Am grössten ist die mittlere Diskrepanz zwischen Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung in der Volksschule. Hier ist jeder zweite Kanton an der Finanzierung stärker beteiligt als an der Aufgabenerbringung (doch auch das Gegenteil ist vereinzelt anzutreffen). In diesem Bereich lässt sich das durchaus rechtfertigen, denn die Lohnkosten, die die Kantone oft zu grossen Anteilen mittragen, werden wesentlich durch die kantonale Gesetzgebung bestimmt und können von den Gemeinden nicht beliebig beeinflusst werden. Bei der Feuerwehr ist die Abweichung im Durchschnitt etwas kleiner, dafür sogar noch etwas systematischer. Zwölf Kantone, die die Feuerwehren wesentlich mitfinanzieren, ohne am Vollzug im selben Ausmass beteiligt zu sein, steht kein einziger gegenüber, in dem es umgekehrt ist. Auch in den weiteren

Aufgabenbereichen identifizierten einige Kantonsexperten deutliche Diskrepanzen zwischen der Finanzierungsverantwortung und der Vollzugskompetenz. Die Abweichungen sind dort aber deutlich weniger systematisch – in einigen Fällen ist Erstere grösser, in anderen Zweitere.

Eng mit der Aufgabenteilung und der Aufteilung der Finanzierungspflichten zwischen Kanton und Gemeinden ist ein Ausgleichsinstrument verbunden, das schon zum Finanzausgleich im engeren Sinne gezählt werden kann, in einem modernen System aufgrund seiner fehlenden Transparenz und problematischer Anreizwirkungen aber nichts verloren hat: Der sogenannte indirekte Finanzausgleich.

6.1.2 – Der indirekte Finanzausgleich

Als indirekter Finanzausgleich wird ein Vorgehen bezeichnet, bei dem der Kanton die Subventionierung kommunaler Aufgaben oder das Ausmass der kommunalen Mitfinanzierung kantonaler Aufgaben individuell gemäss der Finanzkraft³⁷ der Gemeinden abstuft. Beispielsweise würde der Kanton finanzschwachen Gemeinden einen höheren Anteil ihrer Lehrergehälter, ihrer Sozialhilfekosten oder der Kosten zum Betrieb der Feuerwehr zahlen als finanzstarken. Umgekehrt würden finanzstarke Gemeinden z. B. höhere Beiträge an die kantonalen Leistungen im Regionalverkehr entrichten als finanzschwache.

Schwächen des indirekten Finanzausgleichs

Dieses Vorgehen hat verschiedene Schwächen. Erstens wird versucht, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Mit nur einem Instrument werden zwei völlig verschiedene Zielsetzungen – ein Förderungs- und ein Ausgleichsziel – verfolgt (Regierungsrat des Kantons Graubünden 2009: 1069). Zweitens ist der indirekte Finanzausgleich intransparent: Das Ausmass der Umverteilung lässt sich nicht direkt aus dem Umfang der betroffenen Transferzahlungen herleiten, sondern muss berechnet werden, indem man über alle Gemeinden die Differenzen zwischen dem Solltransferbetrag bei einem einheitlichen, finanzkraftunabhängigen Subventionssatz und dem tatsächlichen Transfer aufsummiert. Das kann schnell sehr aufwändig oder gar – falls die Subventionssätze eher ausgehandelt als explizit gesetzlich festgehalten sind – unmöglich werden. Drittens ist die Umverteilungswirkung des indirekten Finanzausgleichs politisch schlecht steuerbar (vgl. Abschnitt 5.2) und viertens sendet er falsche Anreize: Schon die gemischte Aufgabenfinanzierung an sich ist oft verbunden mit Fehlreizen, denn die Verantwortung ist selten gleich verteilt wie die Finan-

Mit nur einem Instrument werden zwei völlig verschiedene Zielsetzungen – ein Förderungs- und ein Ausgleichsziel – verfolgt.

³⁷ Die Finanzkraft ist als Mischung von Steuerkraft, Steuerfuss und oft Lastenindikatoren definiert. Nur schon das wirkt sich negativ auf die Transparenz und Steuerbarkeit des indirekten Finanzausgleichs aus, denn es bedeutet, dass hier nicht klar zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich unterschieden wird. Diese Schwäche ist dem indirekten Finanzausgleich allerdings nicht inhärent. Ebenso gut könnte auf die Steuerkraft abgestellt werden, was allerdings einzig der Kanton VD tut.

Tabelle 5

Indirekter Finanzausgleich*

Die Tabelle zeigt, welche Kantone die Quote einer geteilten Finanzierung von Aufgaben nach der Finanzkraft der Gemeinden abstufen. Neben dem Umverteilungsausmass dieses indirekten Finanzausgleichs (relativ zu den kommunalen Steuereinnahmen) wird bei der Punktevergabe auch die betroffene Transferrichtung berücksichtigt. Bei Aufwärtstransfers (von den Gemeinden zum Kanton) ist zumindest die Anreizwirkung deutlich weniger problematisch, darum werden solche Transfers milder beurteilt.

Umverteilungsausmass in % ...						
	... der kommunalen Steuereinnahmen	... des gesamten Finanzausgleichs	Indikator	Transferrichtung	Wichtigstes Gebiet	Rankingpunkte
TI	6,9	31,8	Finanzkraft	↗ ↘	diverse	0
SO	5,0	33,5	Finanzkraft	↗ ↘	Lehrerlöhne	
GR	4,4	41,4	Finanzkraft	↗ ↘	Lehrerlöhne	1
VD	7,0	14,4	Steuerkraft	↗	Sozialwesen	
AG	1,2	20,3	Finanzkraft	↗ ↘	Spitäler	
AI	0,0	0,0	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur	2
GE	n. a.	n. a.	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur und Abwasser	
Alle übrigen Kantone betreiben wie auch der Bund keinen indirekten Finanzausgleich						3

Quelle: Eigene Recherchen

* Gesetzlicher Rahmen: 2013. Daten (für Umverteilungsausmass): Je nach Verfügbarkeit basierend auf 2013, 2012 oder 2011.

zierung. Nicht umsonst hatte so ziemlich jede Revision von Finanz- und Aufgabenteilung die Entflechtung von Aufgaben und Finanzierungsströmen zum Ziel. Die Finanzkraftabhängigkeit von Subventionssätzen verstärkt dieses Problem aber noch markant: Finanzschwache Gemeinden haben so einen geringeren Anreiz, in betroffenen Gebieten sparsam zu haushalten, als finanzstarke. Dass kann unter Umständen³⁸ dazu führen, dass sich arme Gemeinden (bei identischen Bürgerpräferenzen) teurere Einrichtungen leisten als reiche. Oder es führt beim Kanton, der, da es ihn teuer zu stehen kommt, ebendies verhindern will, zu einem grossen Kontroll- und Diskussionsaufwand.

Der indirekte Finanzausgleich war in den 1980er- und 1990er-Jahren weit verbreitet. Nach zahlreichen Neugestaltungen der kantonalen Ausgleichssysteme, die der NFA vorausgingen oder ihr folgten, sind entsprechende Elemente nur noch in wenigen Kantonen anzutreffen. Oft sind diese mit zusätzlichen Fehlanreizen verbunden, denn die Finanzkraft, nach der die Gemeinden meist eingestuft werden, umfasst nicht nur deren reine Steuerkraft, sondern auch deren Steuerbelastung (also den Steuerfuss) oder deren Steuerbedarf, also Faktoren, die die Gemeinden direkt beeinflussen können. Dieses Problem ist allerdings kein dem indirekten Finanzausgleich inhärentes, sondern es ist der Tatsache geschuldet, dass Elemente des indirekten Finanzausgleichs, die heute noch in Kraft sind, Relikte aus Zeiten darstellen, in denen bezüglich Anreizwirkungen generell eher problematische Finanzausgleichsparadigmen

Der indirekte Finanzausgleich war in den 1980er- und 1990er-Jahren weit verbreitet. Heute sind entsprechende Elemente nur noch in wenigen Kantonen anzutreffen.

³⁸ Nämlich wenn der aus den unterschiedlichen Subventionssätzen resultierende Preiseffekt den aus den Finanzkraftunterschieden resultierenden Einkommenseffekt dominiert.

herrschten. Tabelle 5 zeigt, in welchen Kantonen heute (2013) noch ein indirekter Finanzausgleich in Kraft ist.

Die Verbreitung des indirekten Finanzausgleichs in den Kantonen

Die grösste Rolle spielt der indirekte Finanzausgleich heute im TI. Betroffen sind zweckgebundene Transfers im Umfang von 310 Mio. Fr. und damit ein Grossteil der Aufgaben mit gemischter Finanzierung – in beide Richtungen: Die kantonalen Subventionsquoten an Gemeindeaufgaben variieren je nach Finanzkraft zwischen 30% (sehr reich) und 73% (sehr arm), die kommunalen Mitfinanzierungsquoten für Kantonsaufgaben zwischen 27% (sehr arm) und 70% (sehr reich).³⁹ Das Umverteilungsausmass dieser Massnahme ist dem Kanton nicht bekannt, aufgrund der De-facto-Verteilung der Quoten kann sie jedoch auf ca. 70 Mio. Fr. geschätzt werden, was einem knappen Drittel der gesamten Umverteilung des Finanzausgleichssystems oder 7% der gesamten kommunalen Steuereinnahmen entspricht. Bis 2011 operierte das VS mit einem ähnlichen System, das abgestufte Subventionierungen im Strassenwesen, im öffentlichen Verkehr, in der sozialen Sicherung und Wiedereingliederung, im Schutz gegen Feuer und Naturelemente sowie bei der Erarbeitung von Nutzungsplänen vorsah. Seit 2012 ist ein modernes Ausgleichssystem ohne indirekte Elemente in Kraft. Auch der Kanton ZH praktizierte bis 2011 einen indirekten Finanzausgleich, wenngleich in deutlich geringerem (relativem) Umfang als das TI und das VS.

Sechs andere Kantone operieren immer noch mit indirekten Elementen im Finanzausgleich. Der Kanton SO subventioniert die Lehrerlöhne (Volksschule, Kindergarten, Musikschule) in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden mit Sätzen zwischen 15% und 90%. Nach demselben Prinzip tragen diese zur Finanzierung der vom Kanton geführten Untergymnasien bei. Dadurch wird insgesamt ein Umverteilungsausmass von über 40 Mio. Fr. erzielt, was die Wirkung des solothurnischen Ressourcenausgleichs um einige Millionen übertrifft. In GR spielt der indirekte Finanzausgleich ebenfalls noch eine wichtige Rolle. Der Löwenanteil der Ausgleichswirkung wird auch hier durch die abgestufte Subventionierung im Bereich Bildung erzielt, doch fliessen in den Bereichen Abwasser, Abfall oder Wohnsanierungen im Berggebiet ebenfalls finanzkraftabhängige Transfers (Regierungsrat des Kantons Graubünden 2009: 1068 ff). Beiden Kantonen ist gemein, dass derzeit eine Überarbeitung der Systeme im Gang ist, die (unter anderem) die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs vorsieht. GR wäre sogar heute schon mit einem modernen System unterwegs, hätte nicht das Bündner Stimmvolk im März 2010

Die grösste Rolle spielt der indirekte Finanzausgleich heute im TI. Betroffen sind zweckgebundene Transfers im Umfang von 310 Mio. Fr.

³⁹ Das Gesetz (Art. 11 und 12) sieht sogar Spannbreiten von 30%–90% (Subventionsquoten) und 10%–70% (Mitfinanzierung von Kantonsaufgaben) vor, derzeit ist aber keine Gemeinde «arm» genug für die maximale Subventions- bzw. die minimale Mitfinanzierungsquote.

eine umfassende Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung abgelehnt.^{|40}

Im Kanton VD findet der indirekte Finanzausgleich im Rahmen der Finanzierung der Sozialrechnung statt. Das Sozialwesen ist dort zu weiten Teilen kantonalisiert, die Gemeinden müssen jedoch seit 2004 kollektiv die Hälfte der Sozillasten tragen. 2013 war bei ihnen dafür eine Abschöpfung von 620 Mio. Fr. nötig. Der grösste Teil davon wird allerdings durch Abgabe des Ertrags von (derzeit) 15 Steuerfusspunkten sowie der Hälfte der Grundstücksgewinn-, Handänderungs- und Schenkungssteuern finanziert. Das hat mit einem indirekten Finanzausgleich (auch wenn im Finanzausgleichsgesetz des Kantons so genannt) wenig gemein, es ist vielmehr äquivalent zu einem Steuerfussstransfer zwischen Gemeinden und Kanton (Gemeinden senken ihre Steuerfüsse um x Punkte, Kanton erhöht seinen im Gegenzug um dieselbe Punktzahl).^{|41} Davor findet aber eine selektive, progressive Abschöpfung bei finanzstarken Gemeinden statt. Mit den 57 Mio. Fr., die der Kanton 2013 von 62 der 318 Gemeinden einfordert, wird ein Umverteilungsausmass von 94,5 Mio. Fr. erzielt.

Im Kanton AG sind die Gemeindebeiträge an die Kosten der kantonalen Spitäler (bedeutende Summen) und die Feuerwehsubventionen des Kantons an die Gemeinden (nur geringe Summen) Gegenstand des indirekten Finanzausgleichs. Betroffen waren 2011 insgesamt 118 Mio. Fr., das Umverteilungsausmass beträgt jedoch nur 18 Mio. Fr. oder 1,2% der kommunalen Steuereinnahmen. Auch AI und GE kennen noch einen kleinen Rest von indirektem Finanzausgleich: AI unterstützt bauliche Investitionen in die Schulinfrastruktur in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Schulgemeinden mit einem Subventionssatz von bis zu 50%. 2011 fielen jedoch keine entsprechenden Zahlungen an. In GE läuft es ähnlich: Gewisse kommunale Investitionen (hauptsächlich in den Bereichen Schule und Abwasserreinigung) werden subventioniert. Dabei wird die Ressourcenstärke der Gemeinde berücksichtigt. Das Umverteilungsausmass dieser Massnahme ist nicht bekannt, dürfte allerdings nicht allzu gross sein.

6.1.3 _ Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich

War der indirekte Finanzausgleich Bindeglied zwischen der Aufgabenteilung und dem Finanzausgleich im engeren Sinn, wollen wir uns nun ausschliesslich Letzterem zuwenden. Die erste, weil grundsätzlichsste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist sicher: Gleichet der Kanton Lasten- und Ressourcenunterschiede seiner Gemeinden separat aus?

⁴⁰ Dass der Bündner Finanzausgleich einer grundlegenden Modernisierung bedarf, ist der Kantonsregierung schon seit über einem Jahrzehnt klar, und auch in der Bevölkerung scheint ein relativer grosser Konsens dafür zu bestehen. Die Vorlage scheiterte denn auch nicht an ihren Neuerungen am Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern an Fragen zur Aufgabenteilung im Bildungswesen.

⁴¹ Diese Transfers werden deshalb hier und in den weiteren Auswertungen (allen voran in Abschnitt 6.2.1) nicht als Finanzausgleichstransfers behandelt. Bei der Berechnung des Ausgleichsumfangs in Prozent der kommunalen Steuereinnahmen werden aber als Nenner die Steuereinnahmen *abzüglich* dieser Transfers herangezogen.

Die Nachteile einer Kombination beider Ausgleichsabsichten in einem einzigen Instrument wurden schon in Abschnitt 5.2 angesprochen. Hauptprobleme sind die fehlende Transparenz und Konsistenz. In einem Mischsystem wird nie exakt feststellbar sein, welcher Anteil der Transfers aufgrund der Ressourcenunterschiede erfolgt und welcher aufgrund der Lastenunterschiede. Ebenso ist dadurch meist unklar, *was* überhaupt genau ausgeglichen wird und *wie stark* es ausgeglichen bzw. abgegolten wird. Ob eine erhöhte Last kompensiert wird, hängt in einem Mischsystem immer auch von der Steuerkraft ab. Politisch ist ein solches System zudem schlecht steuerbar.

Als positive Eigenschaft von Mischsystemen wird zuweilen die niedrigere Gesamttransfersumme genannt, mit der diese normalerweise auskommen. Dieser Vorteil erweist sich aber schnell als vermeintlicher, denn er ist einzig der Tatsache geschuldet, dass im Mischsystem jeweils nur die Nettobeträge sichtbar und aufaddierbar sind, während im Trennsystem die Beträge verschiedener Ausgleichsinstrumente unabhängig von ihrem Vorzeichen separat aufaddiert werden. Zahlt z. B. eine reiche Zentrumsgemeinde 2 Mio. Fr. in den Ressourcenausgleich ein und empfängt 1 Mio. Fr. aus dem Lastenausgleich, beträgt die Transfersumme im Trennsystem 3 Mio. Fr., in einem äquivalenten Mischsystem jedoch bloss 1 Mio. Fr.

Ob eine erhöhte Last kompensiert wird, hängt bei einem Mischsystem immer auch von der Steuerkraft ab. Politisch ist ein solches System zudem schlecht steuerbar.

Tabelle 6
Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich (2013)

	<i>Kantone</i>	<i>Rankingpunkte</i>
Umfassendes Mischsystem	AG, SO, GE	0
Kombination von Normlasten mit Normertrag im Lastenausgleich	NW, OW, SZ, TG	1
Berücksichtigung der Ressourcenstärke beim Lastenausgleich	AR, LU, SG	2
Konsequente Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich	restliche Kantone und Bund	3

Quelle: Eigene Erhebung

Umfassende Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich

Nur AG, GE und SO operieren heute noch umfassend mit einem Mischsystem, davon GE mit dem aussergewöhnlichsten. Seit beinahe 90 Jahren werden dort die Steuern der natürlichen Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort aufgeteilt. Schon damals wurde dies unter anderem mit dem Umstand begründet, die Stadt Genf erfülle diverse Aufgaben, die der Gesamtheit der kantonalen Bevölkerung dienen. Ein derartiges Splitting wäre an sich ein interessantes Instrument (vgl. Rühli 2013: 280f), die Genfer haben es aber mit mehreren parallelen Funktionen überfrachtet: Der Splittingfaktor ist nicht etwa konstant, sondern abhängig von der Finanzkraft der Wohnsitzgemeinde. Bei der Ermittlung der Finanzkraft wiederum werden Ressourcen- (harmonisierter Steuerertrag) und Lastenkomponenten (Schülerzahl, Fläche öffentlicher Einrichtungen) sowie die Steuerbelastung wild durcheinandergemischt. Das Instrument dient so-

mit nicht nur dem Ausgleich von Zentrumslasten, sondern verringert gleichzeitig auch noch Ressourcen- und weitere Lastenunterschiede. Doch damit nicht genug: Da die Umverteilung zugunsten der Zentren offenbar zu gross war, wurde 1974, statt den Splittingfaktor einfach zugunsten der Einwohnergemeinden zu verschieben, ein zweites Umverteilungsinstrument eingeführt, das genau in die Gegenrichtung wirkt: 20% der kommunalen Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung werden vom Kanton abgeschöpft und in Abhängigkeit ihrer Finanzkraft wieder an die Gemeinden verteilt. Zu guter Letzt wurde im Herbst 2009 über diese schon bestehenden Instrumente ein ganzes, neues, modernes Finanzausgleichssystem mit separatem Ressourcenausgleich, Lastenausgleichskomponenten und abermals einem – diesmal expliziten – Zentrumslastenausgleich gestülpt. Der Kanton GE wendet also einerseits ein Instrument (das Steuersplitting) an, das drei Funktionen gleichzeitig erfüllen soll, andererseits sind drei verschiedene Instrumente in Kraft, die allesamt zentrumslastenrelevant sind, sich in ihrer Umverteilungsrichtung aber widersprechen. Derzeit ist eine Totalrevision dieses «Finanzausgleichsorganismus» in Bearbeitung, die die Aufgabe der ersten beiden Systeme und die Neugestaltung und den Ausbau des neuen Systems zu einem modernen, übersichtlichen, konsistenten Finanzausgleich vorsieht. Gespräche zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind im Gang, ein konkreter Gesetzesvorschlag ist noch nicht ausgearbeitet, das Inkrafttreten einer neuen Finanzausgleichsordnung scheint frühestens auf 2017 realistisch. Auf den Revisionsprozess darf man gespannt sein.

Schneller erklärt sind die schon in *Kapitel 5* erwähnten Mischsysteme im AG und in SO. Im AG wird der Finanzbedarf einer Gemeinde deren harmonisiertem Steuerertrag (100 Steuerfusspunkte) gegenübergestellt. Der Finanzbedarf ist definiert als die Summe aus einem Normaufwand (der auf die Faktoren Einwohnerzahl, Anzahl Arbeitsplätze, Gemeindefläche und Anzahl Volksschüler abstellt) und einem Grundbedarf von (derzeit) pauschal 230 000 Franken pro Gemeinde. Übertrifft der Finanzbedarf einer Gemeinde jenen Ertrag, den sie mit einem Steuerfuss erzielt, der 10 Prozentpunkte über dem mittleren Steuerfuss aller Gemeinden liegt,⁴² erhält sie einen Ausgleich in voller Höhe der Differenz zu diesem Grenzwert. Von Gemeinden, deren harmonisierter Steuerertrag ihren Finanzbedarf überschreitet und über dem Kantonsmittel liegt, wird ein Teil ihres Steuerkraft«überhangs» abgeschöpft.

Deutlich komplizierter, intransparenter und mit mehr Fehlanreizen behaftet ist das Mischsystem im Kanton SO. Hier wird aus Teilindizes für Steuerkraft und Steuerbedarf ein Gesamtindex berechnet. Der Steuerbedarf stützt sich nicht wie im AG auf normierte Grössen, sondern entspricht ungefähr den laufenden Ausgaben der Gemeinde. Immerhin

GE wendet einerseits ein Instrument an, das drei Funktionen gleichzeitig erfüllen soll, andererseits sind drei verschiedene Instrumente in Kraft, die allesamt zentrumslastenrelevant sind.

⁴² 2013 entspricht dies einem Steuerfuss von 113 Punkten, denn der Mittelwert liegt bei 103 Punkten. Daraus resultiert, auf den Steuerfuss bezogen, sozusagen eine neutrale Zone zwischen 100 und 113 Punkten.

fliesst er seit 2011 nur noch mit 30% Gewichtung (negativ) in den Gesamtindex ein. Gemeinden, deren Gesamtindex über einem durch das Parlament festgelegten Grenzwert liegt, zahlen in den Finanzausgleich ein, Gemeinden mit Gesamtindex unterhalb des Grenzwertes sind empfangsberechtigt. Wie genau – also: in welchem Ausmass – die Abschöpfung bzw. Unterstützung erfolgt, ist offenbar verbal nicht auf verständliche Weise erklärbar, denn im Solothurner Finanzausgleichsgesetz wird gänzlich darauf verzichtet. Wer es trotzdem wissen will, muss sich durch einen dicken Formelschunzel im Anhang des Gesetzes kämpfen. Deshalb ist zu hoffen, dass die in Abschnitt 5.1 beschriebene Totalrevision die politischen Hürden nimmt, damit auf Januar 2015 wie geplant ein Finanzausgleich nach Vorbild NFA in Kraft treten kann.

Die Berücksichtigung der Ertragskraft in einem Normlastenausgleich

Vier Kantone führen zwar einen separaten Ressourcenausgleich durch, berücksichtigen die Ertragskraft aber noch einmal im Rahmen des Lastenausgleichs. Eine besonders wichtige Rolle nimmt dieser in SZ ein (vgl. Abbildung 13). Der Kanton berechnet den durchschnittlichen Aufwand in den Bereichen Volksschule (je Schüler), Strassenwesen (je Strassenkilometer), Alters- und Pflegeheime, Kapitaldienst sowie gemeindespezifischer Sonderaufwand (alle je Einwohner). In Abhängigkeit von der Zahl der Schüler, den Strassenkilometern und den Einwohnern ergibt sich so für jede Gemeinde ein Normaufwand. Gemeinden, deren Normaufwand ihren Normertrag (Steuererträge bei einem vom Kanton festgelegten Normsteuerfuss plus Transfers im Rahmen des Ressourcenausgleichs) übersteigt, erhalten einen Ausgleich in Höhe der Differenz. In NW, OW und im TG beschränkt sich dieses Vorgehen auf das Volksschulwesen.⁴³ Im TG wird die gesamte Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag ausgeglichen, in NW sind es derzeit 65,8% (gesetzlich ist jedoch auch ein vollständiger Ausgleich möglich, sofern die Mittel dazu ausreichen), in OW vermutlich deutlich weniger.

Bei diesem Vorgehen gelten im Wesentlichen dieselben Kritikpunkte wie bei umfassenden Mischsystemen. Es ist aber zu betonen, dass ein gut ausgestalteter Normaufwandausgleich auf der Ausgabenseite die Anreizfunktion Sparsamkeit richtig setzt. Problematisch ist, je nach exakter Ausgestaltung, eher die Anreizwirkung auf der Einnahmeseite.⁴⁴

⁴³ In diesen ländlichen Kantonen beanspruchen die kommunalen Bildungsausgaben allerdings meist mehr als die Hälfte des Gesamtbudgets, der Normaufwandausgleich ist also auch hier von grosser Wichtigkeit.

⁴⁴ Falls in die Berechnung des Normertrags nicht auch (wie in SZ und NW) die Transfers des Ressourcenausgleichs einfließen, bedeutet ein vollständiger Ausgleich der Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag für Empfängergemeinden, dass ein Anstieg ihrer Steuerkraft ebenso vollständig «neutralisiert» würde, solange sie weiterhin unter dem Normaufwand liegt. Einsparungen auf der Ausgabenseite kommen jedoch in jedem Fall zu 100% der Gemeinde zugute.

Vier Kantone führen zwar einen separaten Ressourcenausgleich durch, berücksichtigen die Ertragskraft aber noch einmal im Rahmen des Lastenausgleichs.

Kürzung des Lastenausgleichs bei hoher Steuerkraft

Drei weitere Kantone führen zwar einen grundsätzlich modernen Ausgleich von Sonderlasten durch, knüpfen die Empfangsberechtigung aber an die Bedingung einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft. In AR werden die Beiträge, die überdurchschnittlich belastete Gemeinden im Rahmen des Ausgleichs von Schulkosten und Sozillasten erhalten, nur bei einer Steuerkraft von unter 85% des kantonalen Durchschnitts voll ausbezahlt und darüber stufenweise gekürzt. Gemeinden mit Ressourcenindex von über 115% erhalten noch 10% des Basisbetrags. In SG wird der «Sonderlastenausgleich Weite» und der «Sonderlastenausgleich Schule» nur bei unterdurchschnittlicher Steuerkraft voll ausbezahlt, darüber wird er linear bis auf 0 bei einem Ressourcenindex von 150% gekürzt. In SG lässt sich diese Massnahme allenfalls insofern rechtfertigen, als sie als Ersatz für die in diesem Kanton fehlende horizontale Komponente des Ressourcenausgleichs betrachtet werden kann. Statt der Entstehung einer Abgabepflicht für ressourcenstarke Gemeinden entfällt also einfach das Kompensationsrecht für Sonderlasten. Sauber ist diese Massnahme aber keineswegs, denn sie ist asymmetrisch – die Kompensation von Sonderlasten kann nur dort gestrichen werden, wo überhaupt welche vorkommen – und führt zu intransparenten Ausgleichswirkungen.

In LU ist ebenfalls der Bildungslastenausgleich Gegenstand solcher Bedingungen. Ausgleichsberechtigt sind nur Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Den vollen Beitrag erhalten nur Gemeinden mit einem Ressourcenindex von höchstens 90%. Zwischen 90% und 100% wird der Betrag linear auf 0 gekürzt. Besonders in diesem Kanton, der sein System erst auf 2013 teilrevidiert hat, überrascht diese Massnahme. Sie ist aber auch in den anderen beiden Kantonen abzulehnen. Zwischen Ressourcen und Lasten sollte strikt getrennt werden, Vermischungen führen zu inkonsistenten Ergebnissen: Ist eine Sonderlast plötzlich keine Sonderlast mehr, nur weil sie in einer ressourcenstarken Gemeinde stattfindet? Eine ressourcenstarke Gemeinde zahlt ihren Solidaritätsbeitrag schon über den horizontalen Transfer an ärmere Gemeinden, punkto Lasten sollten darum alle Gemeinden die gleiche Behandlung erfahren.

Dotierung von Ressourcen- und Lastenausgleich

Eine interessante Frage ist, wie sich die Transfersumme eines Finanzausgleichssystems auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich – bzw. auf nicht zuzuordnende Komponenten – verteilt. Die Ergebnisse, die zwar normativ nicht bewertbar sind, sind in *Abbildung 13* dargestellt.

Die Werte für die einzelnen Kantone sollen hier nicht im Detail besprochen werden. Gesamthaft fällt aber auf, dass der Lastenausgleich beim *interkommunalen* Finanzausgleich eine viel grössere Rolle einnimmt als beim NFA des Bundes: Bei den kantonalen Systemen entfällt auf den Lastenausgleich schweizweit ziemlich genau die gleiche Transfersumme wie auf den Ressourcenausgleich. Sie machen jeweils gut 42% der gesamten

Gesamthaft fällt auf, dass der Lastenausgleich beim interkommunalen Finanzausgleich eine viel grössere Rolle einnimmt als beim NFA des Bundes.

Kantonsmonitoring 5

Irrgarten Finanzausgleich

Kurz und bündig:

- 01** _ Fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA) haben – von einer breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen – auch viele Kantone ihre Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich grundlegend überarbeitet.
- 02** _ Dabei konnten vielerorts grosse Fortschritte erzielt werden, nach wie vor weist eine Mehrheit der Systeme aber drastische Mängel bezüglich Transparenz, Steuerbarkeit und Anreizwirkungen auf. Oft herrscht wenig Effizienz bei der interkommunalen Solidarität.
- 03** _ Mitverantwortlich für die teilweise unbefriedigenden Revisionsergebnisse ist der politische Prozess, der keine pfadunabhängigen Ergebnisse zulässt, Kompromisse fordert und deshalb vielerorts zu einem kontinuierlichen Ausbau der Umverteilung und einem Festhalten an artfremden Sonderregelungen führt.
- 04** _ Ein moderner Finanzausgleich sollte Steuerkraftunterschiede explizit mit einem Ressourcen- ausgleich (und nur mit ihm) verkleinern. Bei der Kompensation von Sonderlasten hat die abermalige Berücksichtigung der Steuerkraft nichts verloren.
- 05** _ Periodische Wirksamkeitsberichte erleichtern die laufende Anpassung des Systems an veränderte Rahmenbedingungen. Die horizontale Finanzierung des Ausgleichs (also von Gemeinden für Gemeinden) schafft bei den resultierenden Diskussionen ein Gleichgewicht zwischen Geber- und Empfängergemeinden.
- 06** _ Der Finanzausgleich ist der unvermeidbare Preis für eine ineffiziente, aber vom Souverän vielerorts so gewünschte Siedlungsstruktur. Dieser Preis ist aber dann zu hoch, wenn das Subsidiaritätsprinzip und damit letztlich auch die Gemeindeautonomie in Frage gestellt werden.

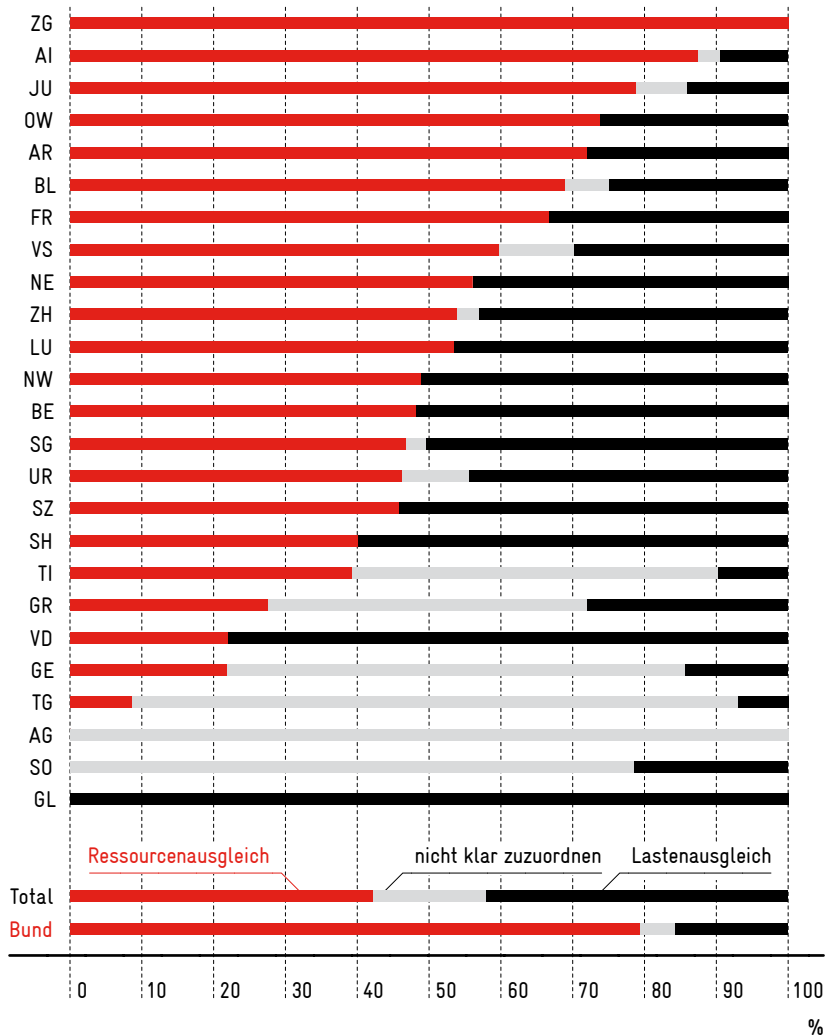
- 07** _ Dass Ressourcenunterschiede in der Deutschschweiz deutlich stärker ausgeglichen werden als in der Westschweiz, zeigt exemplarisch, dass Gemeindeautonomie oft falsch verstanden wird, nämlich als Überlebensgarantie um jeden Preis statt als Wahrung möglichst umfangreicher Kompetenzen und Eigenverantwortung auf der untersten Staatsebene.
- 08** _ Für ressourcenschwache Gemeinden lohnt sich Leistung oft nicht, da unter einer bestimmten Schwelle ein Zuwachs an Steuerkraft 1:1 durch den Rückgang der Zuschüsse aus dem Finanzausgleich kompensiert wird. In der Deutschschweiz befinden sich 56% aller Gemeinden in dieser Situation, in der Westschweiz nur 2%.
- 09** _ Finanzausgleichstransfers sollten unabhängig vom Steuerfuss einer Gemeinde sein, sich neutral gegenüber Gemeindegemeinschaften verhalten und keinerlei effektive Ausgaben abgelten. Nur 6 Kantone erfüllen all diese Anforderungen weitgehend.
- 10** _ Die ausgewerteten Kriterien erfüllt der Kanton Glarus gesamthaft am besten. Er verdankt dieses Resultat jedoch vor allem seiner pionierhaften (aber kaum kopierbaren) Gemeindereform von 2011, die das Inkraftsetzen eines modernen, transparenten Finanzausgleichs ohne nennenswerte Fehlanreize erst ermöglichte.
- 11** _ Mindestens so bemerkenswert ist der zweitplatzierte Kanton Freiburg, dessen System punkto Einfachheit, Anreizwirkung sowie Transparenz glänzt und beim Lastenausgleich neue Wege geht.
- 12** _ Ein sehr grosser Reformbedarf besteht hingegen bei den vier Schlusslichtern Graubünden, St. Gallen, Solothurn und allen voran Tessin, dessen System so gut wie alle «don'ts» eines modernen Finanzausgleichs auf sich vereint.

Der 1999 von 14 internationalen Firmen ins Leben gerufene Think-Tank Avenir Suisse wird heute von über 100 Förderern aus allen Regionen der Schweiz, und zwar von Firmen unterschiedlichster Grössen aus allen Branchen, aber auch von Privatpersonen unterstützt. Er befasst sich mit der Zukunft des Standorts Schweiz und entscheidet völlig unabhängig über Themen und Projekte. Avenir Suisse will frühzeitig reformpolitischen Handlungsbedarf erkennen und mit Denkanstössen und Vorschlägen zur Lösung von Problemen beitragen. Zu diesem Zweck erarbeitet der Think-Tank selbst oder in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Fachleuten aus dem In- und Ausland längere und kürzere Analysen, er organisiert aber auch Tagungen und Foren aller Art. Besonders hohe Bedeutung misst er der möglichst verständlichen und praxisnahen Aufbereitung der Studienergebnisse sowie deren Bekanntmachung bei. Avenir Suisse ist nicht neutral. Die Werthaltung ist konsequent liberal und marktwirtschaftlich. Dies verpflichtet zu klaren – auch unbequemen – Positionsbezügen.

Abbildung 13

Die relative Dotierung von Ressourcen- und Lastenausgleich*

Die Abbildung zeigt die Wichtigkeit des Lastenausgleichs im Vergleich zum Ressourcenausgleich (gemessen an der Transfersumme). Grau eingefärbt sind Anteile, die nicht klar dem Ausgleich von Ressourcen oder von Lasten zuzuordnen sind. Dazu gehören Mischsysteme, Instrumente des indirekten Finanzausgleichs, Übergangs- und Härtefallausgleiche sowie sonstige Abteilungen, die sich weder an klaren Ressourcen- noch an klaren Lastenkriterien orientieren.



Quelle: Eigene Recherche/Erhebung

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011.

Transfersumme von 3,7 Mrd. Fr. aus,⁴⁵ für knapp 16% ist eine Zuordnung zum Ressourcen- oder Lastenausgleich nicht möglich. Sechs Kantone (BE,

⁴⁵ Daraus sollte allerdings nicht geschlossen werden, der Lastenausgleich habe im Allgemeinen die gleiche Bedeutung wie der Ressourcenausgleich, denn die Mittelwerte geben hier ein etwas verzerrtes Bild der tatsächlichen Situation in vielen Kantonen: Von den total 1557 Mio. Fr., die im Rahmen der kantonalen Lastenausgleichsinstrumente verteilt werden, betreffen alleine 494 Mio. Fr. den Zentrumslastenausgleich des Kantons ZH zugunsten der Städte Zürich und Winterthur und 370 Mio. Fr. den «Einwohnerlastenausgleich» des Kantons VD (vgl. Abschnitt 6.3.3). Auch ohne diese beiden grossen Brocken von speziellen Lastenausgleichen ist die Lastenausgleichskomponente bei den kantonalen Systemen im Durchschnitt aber deutlich grösser als im NFA.

NW, SH, SG, SZ und VD) verwenden über die Hälfte der Transfers für den Lastenausgleich. Im NFA gleichen dagegen beinahe 80% der Transfers von insgesamt 4,66 Mrd. Fr. Ressourcen aus und gerade einmal 15,7% Lasten. Einzig ZG und AI haben einen noch höheren Ressourcenausgleichsanteil.

Dieser systematische Unterschied zwischen dem interkantonalen und dem interkommunalen Finanzausgleich kommt nicht von ungefähr, oder – um es etwas vorsichtiger zu formulieren – lässt sich gut erklären: Auf Gemeindeebene wird ein deutlich grösserer Teil der Ausgaben durch übergeordnete Gesetzgebung geprägt als auf kantonaler Ebene. Je nach Bevölkerungsstruktur oder geografisch-topografischen Begebenheiten sind die Gemeinden also Lasten ausgesetzt, die sie viel weniger gut beeinflussen können als die Kantone die ihren. So gesehen drängt sich die grössere Lastenausgleichskomponente auf Gemeindeebene geradezu auf.

Im internen Vergleich der kantonalen Systeme spiegelt sich dieses Prinzip leider deutlich weniger gut. Zwar lässt sich über den Umfang der Disparitäten exogener Sonderlasten und damit auch über deren Verhältnis zu den Steuerkraftdisparitäten höchstens mutmassen. Dass ausgerechnet der Kanton SZ, in dem bekanntermassen sehr grosse Steuerkraftunterschiede anzutreffen sind, einen sehr hohen Lastenausgleichsanteil (und nicht etwa einen hohen Ressourcenausgleichsanteil) aufweist, während sein nordwestlicher Nachbar ZG gar keinen Lastenausgleich betreibt, lässt aber zumindest erheblich daran zweifeln, dass zwischen dem tatsächlichen Dotierungsverhältnis von Lasten- und Ressourcenausgleich und der Wichtigkeit exogener Sonderlasten ein systematischer Zusammenhang besteht.

Je nach Bevölkerungsstruktur oder geografisch-topografischen Begebenheiten sind die Gemeinden Lasten ausgesetzt, die sie viel weniger gut beeinflussen können als die Kantone die ihren.

6.1.4 _ Horizontale vs. vertikale Finanzierung

Modernisierungen der Finanzausgleichssysteme wie die in SO bevorstehende führen meist zu deutlichen Verbesserungen in Sachen Transparenz, Steuerbarkeit und Anreizwirkungen. Oft sind sie jedoch mit einem weiteren Ausbau der gesamten Transferzahlungen verbunden, kaum jemals mit einer Senkung. Das liegt daran, dass jeder Reformversuch, der eine Mehrheit der Gemeinden schlechter stellen würde, zum Scheitern verurteilt ist, denn die Gemeinden haben in den meisten Kantonen umfassende Möglichkeiten, den Gesetzgebungsprozess entscheidend zu beeinflussen – sei es explizit über die Vertretung ihrer Interessen im Kantonsparlament, etwas weniger explizit über Vernehmlassungen und die Teilnahme an gemeinsamen Arbeitsgruppen von Kanton und Gemeinden (Rühli 2012: 55ff und 107) oder nicht zuletzt natürlich über die direktdemokratische Mitsprache ihrer Bürger.

Vorteile der horizontalen Umverteilung

Wem ein Ausbau der Transferzahlungen zugutekommt und wer sich dagegen wehrt, hängt selbstverständlich davon ab, wer diese finanzieren muss. Basiert der Finanzausgleich ausschliesslich auf vertikalen Transfers,

gibt es zu den Empfängergemeinden kein Gegengewicht: Jene Gemeinden, über die sich der Transferkelch des Kantons nicht ergiesst, werden zwar von den Zahlungen an ihre Nachbarn nicht begeistert sein, sie werden sich aber kaum entschieden dafür einsetzen, diese in Grenzen zu halten, sondern ihrerseits darauf hinarbeiten, dass neue Kriterien in das Finanzausgleichssystem aufgenommen werden, die sie ebenfalls zum Empfang von Zuschüssen berechtigen. Finden die Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs hingegen rein horizontal statt, so steht den Empfängergemeinden, die sich naturgemäss für einen Ausbau der Transfersumme einsetzen, immer eine ebenso stark betroffene Gruppe von Gebergemeinden gegenüber, deren Interesse in einer möglichst geringen Umverteilung liegt. Politökonomisch gesehen sind folglich Systeme mit vorwiegend horizontalem Ausgleich jenen mit vorwiegend vertikalem Ausgleich vorzuziehen, da die systeminhärente Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums bei Ersteren deutlich kleiner ist.

Auch aus Gründen der Transparenz sind horizontale Transfers vorzuziehen, denn ihr Umverteilungsausmass ist immer ohne grosse Rechenerie bekannt: Es beträgt das Doppelte des Gesamttransfers. Bei vertikalen Transfers hängt das Umverteilungsausmass hingegen von deren Verteilung ab, es kann grundsätzlich zwischen 0 und dem Zweifachen der Transfersumme liegen (vgl. Definition auf S. 36). Folglich kann es auch schwanken, wenn der Kanton Jahr für Jahr dieselbe Summe für den Ausgleich aufbringt. Da mit horizontalen Instrumenten bei gleicher Transfersumme (ausser im Extremfall) eine grössere Umverteilungswirkung erzielt wird als mit vertikalen, können Erstere zudem als effizienter bezeichnet werden.

Grosse Varietät der kantonalen Systeme

Abbildung 14 vergleicht die Anteile, die horizontale und vertikale Transfers in den Finanzausgleichssystemen der Kantone einnehmen. Sofort fällt auf, dass alle Ausprägungen von vollständig horizontal bis vollständig vertikal ziemlich gleichverteilt vorkommen.

Ein deutlicher Unterschied in der Umverteilungsmethodik lässt sich zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich ausmachen. Im Ressourcenausgleich dominiert die horizontale Umverteilung von Gemeinde zu Gemeinde, im Lastenausgleich die vertikale vom Kanton zu den Gemeinden. Über alle kantonalen Finanzausgleichssysteme gesehen werden 60% der Transfers horizontal umverteilt. Die Quote liegt deutlich höher als im NFA des Bundes (34%), bei der der Ressourcenausgleich zu weniger als der Hälfte horizontal und der Lastenausgleich komplett vertikal finanziert wird. In diesem Kriterium schneiden also viele der kantonalen Ausgleichssysteme besser ab als der NFA.

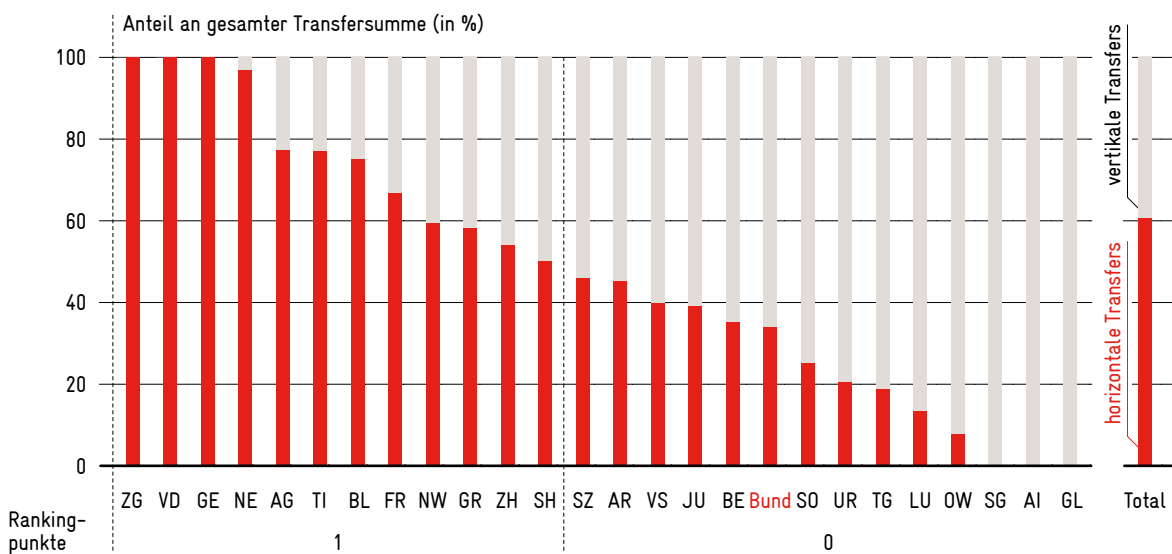
– Grundsätzlich wäre auch im Lastenausgleich problemlos eine horizontale Umverteilung von Gemeinden mit unterdurchschnittlichen zu Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten möglich, doch der einzige Kanton, der diese durchgehend sauber anwendet, ist bisher NE. Von

Systeme mit vorwiegend horizontalem Ausgleich sind jenen mit vorwiegend vertikalem Ausgleich vorzuziehen, da die systeminhärente Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums bei Ersteren deutlich kleiner ist.

Abbildung 14

Anteil horizontaler Transfers*

Die Abbildung zeigt, wie sich die gesamte Transfersumme des Finanzausgleichs aus horizontalen und vertikalen Transfers zusammensetzt. Kantone, in denen die Gemeinden mindestens so stark wie der Kanton zur Finanzierung des Ausgleichs beitragen, erhalten einen Punkt, die anderen keinen.



Quelle: Eigene Berechnungen

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011. «Implizite» Transfers, die aus Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (BE, JU, SO) oder einem indirekten Finanzausgleich (AG, GR, SO, TI, VD) resultieren, werden hier nicht berücksichtigt, da sie sich nicht im eigentlichen Sinn in horizontale und vertikale Transfers untergliedern lassen.

den anderen Kantonen mit ausschliesslich horizontaler Umverteilung (GE, VD, ZG) wird der Lastenausgleich in GE und in der VD zwar auch von den Gemeinden finanziert, aber nicht in Abhängigkeit von der Differenz zum Durchschnitt eines Lastenindicators, sondern proportional zu ihrer Steuerkraft. ZG kennt gar keinen Lastenausgleich.

- In den Kantonen BL, FR, GL, NW, SZ, TI und ZH findet der Ressourcenausgleich vollständig horizontal und der Lastenausgleich vollständig (BL, FR, GL, SZ, TI und ZH) oder beinahe vollständig (NW) vertikal statt. GL verzeichnet nur darum eine «Horizontalquote» von 0 (vgl. Abbildung 14), weil unter den drei neuen Gemeinden ein horizontaler Ressourcenausgleich gesetzlich zwar vorgesehen, de facto aber nicht durchgeführt wird, da derzeit alle aus eigener Kraft die vorgesehene Mindestausstattung erreichen.
- Die Kantone AR, GR, JU und SH wenden in beiden Instrumenten eine geteilte Finanzierung an; ebenso die Kantone AG und SO in ihren Mischsystemen.
- Eine geteilte Finanzierung des Ressourcenausgleichs und eine vollständig oder grossmehrheitlich vertikale Finanzierung des Lastenausgleichs sind in den Kantonen BE, LU, OW, TG, UR und VS vorgesehen.

- Komplette auf eine horizontale Komponente verzichten einzig die Kantone AI und SG. Hier erfolgt keinerlei Abschöpfung von Steuerkraft bei ressourcenstarken Gemeinden.

6.1.5 – Geber vs. Empfänger, neutrale Zone

Noch etwas konkreter als im vorherigen Abschnitt lassen sich die politischen Kräfteverhältnisse im Finanzausgleich anhand des Verhältnisses der Anzahl Geber- und Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich ablesen. Dieses hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zum einen von der Art der Umverteilung – horizontal oder vertikal. Wird der Ressourcenausgleich wie in AI und SG nur über kantonale Zuschüsse durchgeführt, stehen den Empfängergemeinden naturgemäss keine Gebergemeinden gegenüber. In Systemen mit horizontaler Komponente hat die Festlegung der Schwellen, ab denen Gemeinden empfangsberechtigt oder beitragspflichtig sind, einen grossen Einfluss auf das Verhältnis von Gebern und Empfängern. Schliesslich spielt selbstverständlich auch die Verteilung der Steuerkraft zwischen den Gemeinden eine Rolle.

Empfänger in fast allen Kantonen in der Überzahl

Auch in Kantonen, in denen der Ressourcenausgleich zu 100% horizontal erfolgt, sind die Empfänger meist in der Überzahl. Das liegt an der in allen Kantonen (wenn auch in unterschiedlichem Ausmass) anzutreffenden, rechtsschiefen Verteilung der Ressourcenstärke: Die durchschnittliche Steuerkraft wird durch wenige, sehr ressourcenstarke Gemeinden nach oben «verzerrt», der Median, also jene Steuerkraft, die von der Hälfte der Gemeinden übertroffen wird, liegt deutlich unterhalb des Durchschnitts. In einem Finanzausgleichssystem, das jede Gemeinde mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft mit zusätzlichen Mitteln ausstattet, bilden die Empfängergemeinden deshalb immer eine absolute Mehrheit.

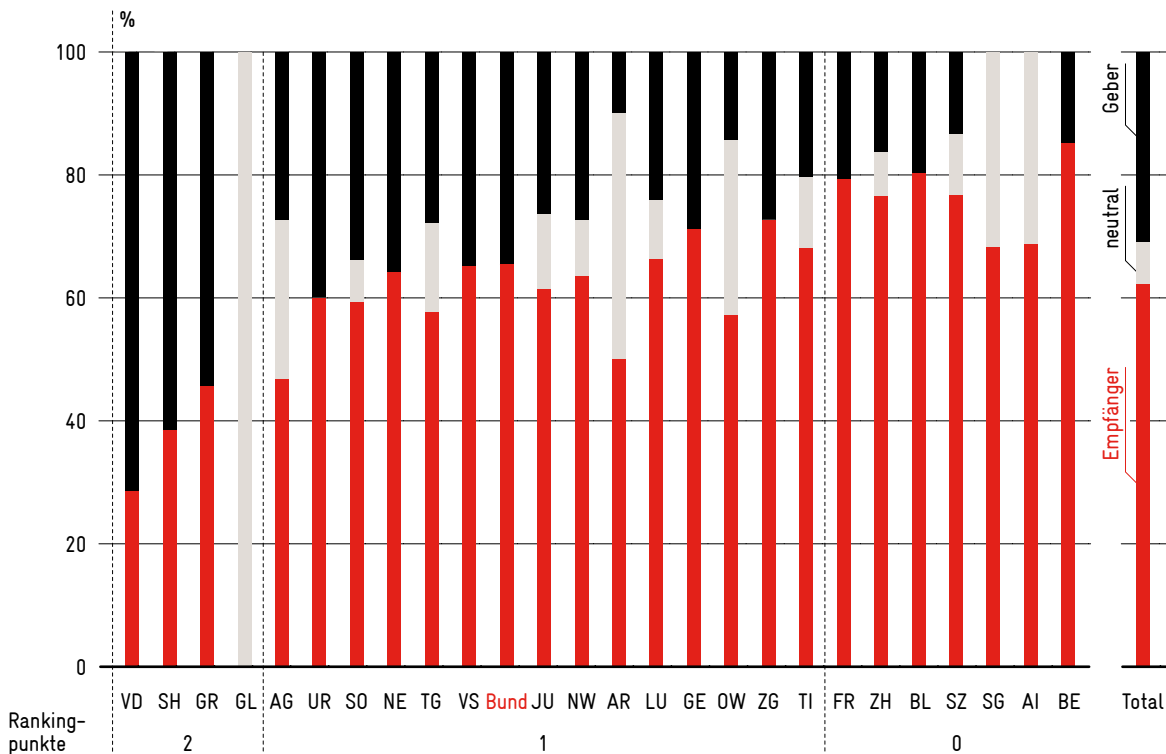
Abbildung 15 vergleicht für alle Kantone die Zahl der im Ressourcenausgleich bezugsberechtigten Gemeinden mit der Zahl der beitragspflichtigen. Nur in fünf Kantonen (VD, SH, GR, GL und AG) stellen die Empfängergemeinden keine absolute Mehrheit – aus unterschiedlichen Gründen: Im Kanton VD gleicht der Ressourcenausgleich nicht in erster Linie Steuerkraftdisparitäten aus, sondern verteilt die abgeschöpften Gelder zum überwiegenden Teil aufgrund der Einwohnerzahl der Gemeinden – grosse Gemeinden erhalten einen höheren Pro-Kopf-Betrag als kleine. Beitragspflichtig sind alle Gemeinden proportional zu ihrer Steuerkraft. Ob eine Gemeinde Geberin oder Empfängerin ist, hängt somit vom Nettotransfer ab. Ähnlich ist es in GR, wo zwar tatsächlich die Steuerkraft ausgeglichen wird, zur Finanzierung aber ebenfalls alle Gemeinden proportional zu gewissen Einnahmequellen beitragen. Der Kanton GL hat im Zuge der radikalen Vereinfachung seiner Gemeindestrukturen auch einen modernen Finanzausgleich in Kraft gesetzt, der eine Mindestausstattung von 85% der durchschnittlichen Steuerkraft vorsieht.

In einem Finanzausgleichssystem, das jede Gemeinde mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft mit zusätzlichen Mitteln ausstattet, bilden die Empfängergemeinden immer eine absolute Mehrheit.

Abbildung 15

Anteil der Gebergemeinden im Ressourcenausgleich*

Die Kantone sind sortiert nach dem Anteil der Gebergemeinden im Ressourcenausgleich. Gemeinden in einer allfälligen neutralen Zone werden für die Sortierung und Bewertung hälftig den Geber- und Empfängergemeinden zugeschlagen, da nicht à priori klar ist, ob sie für eine höhere oder niedrigere Ausgleichsintensität votieren. Kantone, in denen die Empfängergemeinden kein absolutes Mehr erreichen können, erhalten 2 Punkte. Kantone, in denen diese mehr als drei Viertel des gesamten Gemeindebestandes stellen, erhalten keinen Punkt, die dazwischenliegenden Kantone erhalten 1 Punkt.



Quelle: Eigene Erhebung

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011. In den zwei Kantonen ohne separaten Ressourcenausgleich (AG, SO) werden die Zahlungen des gesamten Finanzausgleichs (im engeren Sinne) berücksichtigt.

Da keine Gemeinde unter dieser Schwelle liegt, finden im Rahmen des Ressourcenausgleichs derzeit keine Transfers statt. Finanziert würde er von der/den Gemeinde/n, die über der Mindestausstattung liegt/liegen, was eine Besonderheit darstellt, denn in vielen anderen Kantonen beginnt die Beitragspflicht frühestens ab einer überdurchschnittlichen Steuerkraft.⁴⁶ Auch in SH müssen Gemeinden schon ab Überschreiten der Mindestausstattung zur Finanzierung ebendieser beitragen (und zwar proportional zu ihrem Ressourcenvorteil gegenüber der Mindestausstattung). Diese liegt mit 73% zudem verhältnismässig tief. Damit sind zwei positive Effekte verbunden: Erstens wird eine Mehrheit der Gemeinden zu Beitragszahlern, was den Durst auf immer mehr Umverteilung deutlich stillt, zweitens können die Abschöpfungsquoten mit schätzungsweise 2% des Ressourcenvorteils sehr niedrig gehalten werden.

⁴⁶ Ausnahmen sind die hier genannten GL und SH sowie BL und NW.

Neutrale Zone als Abhilfe?

Einige Kantone versuchen, die Übermacht der Empfängergemeinden zu senken und die Ausgleichsgelder gezielter zu verteilen, indem sie eine Bandbreite der Steuerkraft festlegen, in der weder abgeschöpft noch unterstützt wird.⁴⁷ Eine solche «neutrale Zone» stand auch für den NFA schon bei deren Entwurf zur Diskussion und wird jüngst wieder vermehrt gefordert, unter anderem Ende 2011 in einer Standesinitiative des Kantons SZ, die allerdings von beiden Räten abgelehnt wurde.⁴⁸ Ob eine neutrale Zone die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen könnte, ist alles andere als klar. Zwar ist es richtig, dass Gelder nicht mit der Giesskanne verteilt werden sollten, ordnungspolitisch also wenig Anlass dazu besteht, auch Kantone bzw. Gemeinden, deren Steuerkraft nur knapp unter dem Durchschnitt liegt, zu stützen. Mit Blick auf die Grenzabschöpfungsquoten (vgl. Abschnitt 6.3.1) können sich neutrale Zonen aber als problematisch erweisen, denn sie machen unter den verbleibenden Empfängergemeinden oft eine 100-prozentige Abschöpfung zusätzlicher Steuerkraft nötig, damit die wirklich finanzschwachen Gemeinden immer noch auf ein (dem politischen Konsens des Kantons zufolge) akzeptables Niveau gehoben werden. Zudem ist es etwas naiv, zu glauben, die Gemeinden in einer neutralen Zone würden sich durchwegs neutral verhalten, sprich: die Interessen der Empfängergemeinden nicht stützen. Realistisch ist, dass Gemeinden im unteren Bereich einer neutralen Zone dahingehend auf einen Ausbau der Transfers hinarbeiten werden, dass neu auch sie in den Genuss von Zahlungen kommen.

Tabella 7 zeigt die Bandbreiten der neutralen Zonen der zehn Kantone, die eine solche – jeweils in Prozenten der durchschnittlichen Steuerkraft ihrer Gemeinden – festlegen. Das Leben der ressourcenschwachen Gemeinden scheint im Kanton SZ deutlich am härtesten, rutschen sie doch schon ab einer Steuerkraft von 69% des Durchschnitts in die neutrale Zone, ab der sie nicht mehr durch Gelder aus dem Ressourcenausgleich unterstützt werden. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass die durchschnittliche Steuerkraft in SZ durch die drei extrem reichen Höfner Gemeinden stark nach oben verzerrt wird – vor allem, da bei der Berechnung des Mittelwerts nur mit der Einwohnerzahl gewichtet wird. Würde stattdessen mit dem Produkt aus Einwohnerzahl und Steuerfuss gewichtet (die Diskussion hierzu siehe im Anhang), sänke der Mittelwert deutlich – mit der Folge, dass die scheinbar kümmerliche Mindestausstattung von 69% plötzlich komfortabel anmutenden 94% entspräche.

Ob eine neutrale Zone die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen könnte, ist alles andere als klar.

⁴⁷ In **Abbildung 15** sind auch bei AI und SG grössere «graue» Zonen auszumachen. Die Bezeichnung «neutrale Zone» wäre hier aber falsch, denn diese Kantone führen keine Abschöpfung bei ressourcenstarken Gemeinden durch. Der graue Bereich besteht hier also einfach aus allen nicht empfangsberechtigten Gemeinden.

⁴⁸ «NZZ», 20. Oktober 2012, S. 11: Nehmerkantone geraten stärker unter Druck

Tabelle 7

Neutrale Zonen im Ressourcenausgleich (2013)

Die Tabelle zeigt die Bandbreite der Steuerkraft (in % des kantonsweiten Mittelwerts), innerhalb der die Gemeinden eines Kantons im Rahmen des Ressourcenausgleichs weder zum Empfang von Zuschüssen berechtigt sind noch Beiträge an ressourcenschwächere Gemeinden leisten müssen. Solche «neutralen Zonen» gibt es in 10 Kantonen. In 7 der 10 ist der Beginn der neutralen Zone gleichbedeutend mit der Mindestausstattung. Bis zum Erreichen dieser wird also die gesamte zusätzliche Steuerkraft durch den Ressourcenausgleich abgeschöpft, danach nichts. Nur in JU, OW und TI liegt die Mindestausstattung tiefer als der Beginn der neutralen Zone.

AG	Mischsystem mit neutraler Zone ohne explizit definierte Grenzen. Derzeit umfasst sie ca. 11 Ressourcenindexpunkte.
AR	Untere Grenze ansteigend mit Gemeindegrösse. 95 % für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohner, kontinuierlich sinkend auf 85 % für Gemeinden mit über 2000 Einwohner, obere Grenze: 100 %
JU	90 – 100 %
LU	86,4 – 100 %
NW	82 – 90 %
OW	95 – 120 %
SZ	69 % (nicht gesetzlich festgelegt; hängt von den Einnahmen ab) – 100 %
TG	82 – 100 %
TI	90 – 100 %
ZH	95 – 110 % (Der Kanton ZH berücksichtigt bei der Berechnung der mittleren Steuerkraft die Stadt Zürich nicht. Bei Berücksichtigung der Stadt Zürich würde die neutrale Zone einer Bandbreite von 87,1 – 100,9 % entsprechen.)

Quelle: Kantonale Finanzausgleichsgesetze

6.1.6 _ Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich

Die Gestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung hat langfristig einen grossen Einfluss auf die Entwicklung der Gemeindefortschritt. Ebenso gibt aber die Gemeindefortschrittstruktur zu einem wichtigen Teil vor, welche Ausgleichsinstrumente überhaupt in welchem Ausmass erwünscht und sinnvoll sind und wie die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden am besten geteilt werden. Da beides ständig im Fluss ist, sollten die Kantone regelmässig überprüfen, ob die eingesetzten Instrumente die angestrebten Ziele wirklich erreichen bzw. ob sie der aktuellen Ausgangslage überhaupt noch gerecht werden. Oder um es mit den Worten von Bernard Dafflon (Universität Freiburg) auszudrücken: «Um die Transparenz und Effizienz des Systems zu garantieren und die demokratische Debatte über die Tragweite der erwünschten Solidarität zwischen den Gemeinden zu erneuern, muss der Finanzausgleich periodisch das Ziel einer Evaluation sein. (...) Nur eine periodische Bilanz garantiert die Reflexion über die angestrebten Ziele, die wünschbaren Anpassungen und die Umsetzung.»⁴⁹

«Nur eine periodische Bilanz garantiert die Reflexion über die angestrebten Ziele, die wünschbaren Anpassungen und die Umsetzung.»

Sieben Kantone mit etablierter Berichterstattung

Am besten kann diese Forderung über regelmässige Berichte des Regierungsrates an das Parlament institutionalisiert werden, die Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs geben und Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen aufzeigen. In sieben Kantonen (AR, BE, GL,

⁴⁹ S.20 von www.fr.ch/scom/files/pdf22/fohlen_fr_de1.pdf

Tabelle 8

Berichterstattung zum Finanzausgleichssystem (2013)

Die Tabelle gibt einen Überblick zur kantonalen Berichterstattung über das Finanzausgleichssystem. Sieht das Finanzausgleichsgesetz regelmässige Wirkungsberichte an das Parlament vor und ist darauf basierend schon mindestens einer erstellt worden, werden 3 Punkte vergeben, steht eine Erstpublikation noch aus, 2 Punkte. Kantone, in denen sonstige Berichte zum aktuellen System publiziert wurden, erhalten 1 Punkt.

Kanton	Regelmässige Wirksamkeits- berichte	(Erstes) Erscheinungsjahr	Periodizität (Jahre)	Einmaliger Bericht zum aktuellen Finanz- ausgleichssystem (im Parlament besprochen)	Sonstige, regelmässige Berichterstattung	Rankingpunkte
Bund	ja	2010	4			
UR	ja	2012	4			
SG	ja	2010*/2012	4			
BE	ja	2008	4			3
LU	ja	2005	4			
AR	ja	2009	1			
TG	ja	2012	4			
GL	ja	2012	1			
FR	ja	2013 oder 2014	4			
BL	ja	2014	«laufend»			2
VS	ja	2015	4			
ZH	ja	2013*/2017	4			
GR	nein	2008		ja		
TI	nein	2010		ja		
NE	nein	2008/2009		ja		
SH	nein		1		ja	1
SO	nein	2008	1		ja	
AG	nein	2013		ja		
ZG	nein	2012/2013		ja		
OW	nein			nein		
AI	nein			nein		
SZ	nein			nein		
JU	nein			nein		0
NW	nein			nein		
GE	nein			nein		
VD	nein			nein		

Quelle: Eigene Erhebung/Recherchen

* Ausserordentlicher Bericht kleineren Umfangs

LU, SG, TG, UR) ist die regelmässige Erstellung von solchen Wirksamkeitsberichten zuhanden des Parlaments gesetzlich vorgesehen und wurde sie schon mindestens einmal umgesetzt (vgl. Tabelle 8). Dass dies nicht nur für grosse Kantone mit vielen Gemeinden sinnvoll und durchführbar ist, beweisen AR, GL und UR. Zwar mag der Bedarf für solche Analysen in kleinen Kantonen weniger gross sein, da es hier eher möglich ist, auch auf informellem Weg die Übersicht über die Auswirkungen des Finanzausgleichs zu wahren oder wichtige Veränderungen der Ausgangslage zu erkennen. Andererseits ist hier aber auch eine formelle Analyse mit deutlich geringerem Aufwand verbunden. Von den drei genannten Kleinkantonen ist UR hervorzuheben. Zum 2008 totalrevidierten Finanzausgleich hat der Regierungsrat des 20-Gemeinden-Kantons 2012 einen 73-seitigen Wirkungsbericht mit we-

sentlichen Änderungsanträgen an das Parlament verfasst. Darüber hinaus erstellt die Finanzdirektion alle zwei Jahre einen ebenfalls öffentlichen Bericht zu Händen des Regierungsrates und der Gemeinden.

Vier weitere Kantone (BL, FR, VS, ZH) haben diese Berichterstattungspflicht im Rahmen ihrer Finanzausgleichsrevisionen der letzten Jahre gesetzlich verankert. Die Veröffentlichung eines ersten Berichts steht aber jeweils noch bevor. Im TI fordert das Gesetz sogar schon seit 2003: «Der Regierungsrat überprüft alle vier Jahre die Wirksamkeit der Finanzausgleichsmechanismen, unterbreitet dem Parlament einen Bericht zum Thema und schlägt darin gegebenenfalls nötige Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vor». Geschehen ist bisher allerdings wenig. 2010 wurde der bisher einzige, angeblich öffentliche Bericht verfasst, zu finden ist dieser aber – auch auf Rückfrage beim Kantonsexperten –, zumindest im Internet, nirgends.

Dreizehn Kantone ohne systematische Berichterstattung

Andere Kantone sehen zwar keine periodische Berichterstattung an das Parlament vor, haben in den letzten Jahren jedoch im einen oder anderen Zusammenhang schriftliche Analysen zum derzeit aktuellen System durchgeführt. Die mit Abstand umfassendste ist in GR zu finden: Die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (2009), die 2010 vom Stimmvolk abgelehnt wurde, beschreibt auf 571 Seiten die Mechanismen und Umverteilungswirkungen des veralteten, an sich unübersichtlichen Systems minutiös und schlägt weitreichende Reformen vor. Auch in NE und ZG waren aktuelle Reformen (NE) bzw. Reformdiskussionen (ZG) Anlass zu Erstellung von bisher einmaligen, aber relativ umfangreichen Wirkungsanalysen. Der AG schuf 2010 eine Fachstelle zur Überprüfung und Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs. Noch 2013 wird als Basis für eine zukünftige Reform ein Bericht publiziert werden.

SH und SO veröffentlichen immerhin jährlich kurze Berichte zum Finanzausgleich. In SH behandelt das Volkswirtschaftsdepartement im Rahmen der Gemeindefinanzberichterstattung auch das Thema Finanzausgleich, in SO verfasst der Regierungsrat jährliche Botschaften an das Parlament zur Festlegung der Steuerungsgrössen des Ausgleichssystems. Allzu hoch werten sollte man Letzteres allerdings nicht, denn ein solches Vorgehen ist überhaupt nur nötig, da SO mit einem alten, intransparenten Mischsystem operiert, das jährlicher Feintunings bedarf.

Keine Berichterstattungspflicht und auch keinerlei sonstige, öffentlich verfügbare Dokumente mit Analyse-Charakter sind in den Kantonen AI, GE, JU, NW, OW, SZ, VD anzutreffen. Kann man bei AI, OW und NW aufgrund ihrer Kleinheit (6, 7 und 11 politische Gemeinden) noch ein Auge zudrücken, sind GE und vor allem die VD ausdrücklich dafür zu kritisieren – nicht nur angesichts ihrer Grösse und Wichtigkeit, sondern auch, weil sie sehr spezielle Systeme des Finanzausgleichs und der Auf-

gabenteilung haben, die eine regelmässige Auseinandersetzung mit deren Auswirkungen verdient hätten.

6.2 _ Intensität der Umverteilung

In den folgenden zwei Abschnitten wird die Intensität der Umverteilung der kantonalen Finanzausgleichssysteme analysiert. Das in der Bundesverfassung verankerte Ziel (der Aufrechterhaltung) der dezentralen Besiedlung der Schweiz, das hier nicht im Grundsatz hinterfragt werden soll, und der Solidaritätsgedanke (dieser ist eher politischer Konsens als ökonomisch legitimiert) rechtfertigen ein gewisses Mass an Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden wie auch die Kompensation gewisser exogener, also durch einzelne Gemeinden nicht direkt beeinflussbarer, Lasten.

Den in Abschnitt 3.1 angeführten Argumenten folgend, wird für die Wertungen jedoch davon ausgegangen, dass das Optimum der Umverteilung in allen Kantonen erreicht oder überschritten ist. Sowohl im nächsten Abschnitt, der das Umverteilungsausmass der Finanzausgleichstransfers vergleicht, als auch im übernächsten, der auf das Ausmass der Unterstützung ressourcenschwacher Gemeinden fokussiert, wird geringe Umverteilung deshalb positiv gewertet. Um die stark unterschiedlichen Ausgangslagen der Kantone zu berücksichtigen, werden nicht die absoluten Werte, sondern deren Verhältnis zu einer Bedarfsgrösse beurteilt.

6.2.1 _ Umverteilungsausmass

Abbildung 16 vergleicht die Umverteilungsfreudigkeit der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Dazu wird zuerst das absolute Ausmass der Umverteilung (vgl. Box 4) ermittelt und in Bezug zu den aggregierten kommunalen Steuereinnahmen gesetzt.⁵⁰ Diese Umverteilungsquote wird dann der Steuerkraftdisparität der Gemeinden des Kantons gegenübergestellt. Der resultierende Index lässt einen guten Rückschluss auf die *Intensität* der Umverteilung zu, er macht jedoch keine Aussagen zur *Ausgleichswirkung* dieser Umverteilung.⁵¹ Diese liesse sich am besten durch einen Vergleich der Ressourcendisparitäten vor und nach dem Ressourcenausgleich einschätzen, entsprechende «Nachher»-Werte fehlen aber leider in einigen Kantonen und liessen sich nur durch Modellrechnungen ermitteln. Ein Einblick in die Ausgleichswirkung der verschiedenen Systeme ermöglicht allerdings Abbildung 6 (S. 51), die die Unterschiede in den kommunalen Steuerfüssen mit den Steuerkraftdisparitäten vergleicht.

⁵⁰ Die Messung des Umverteilungsausmasses in % der aggregierten kommunalen Steuereinnahmen ist deutlich aussagekräftiger als die Angabe von Pro-Kopf-Werten, denn der Vergleich von Pro-Kopf-Werten wird durch unterschiedliche Dezentralisierungsgrade und Ressourcenstärken erschwert.

⁵¹ Würde beispielsweise unabhängig von der Steuerkraft umverteilt, hätte die Umverteilung in Bezug auf die Steuerkraftdisparitäten keine Ausgleichswirkung.

Dass hier die Umverteilungsintensität statt der Ausgleichswirkung beurteilt wird, ist jedoch nicht nur der Datenverfügbarkeit geschuldet, sondern lässt sich auch methodisch rechtfertigen: Es ist letztlich das Ausmass der Umverteilung, das potenziell Fehlanreize verursacht oder zu Effizienzverlusten führt, nicht deren Ausgleichswirkung. Beim ausgewerteten Kriterium schneiden Kantone, die mit einer relativ geringen Umverteilung eine grosse Ausgleichswirkung erzielen, gut ab, und jene, die mit erheblicher Umverteilung kaum Ausgleichswirkung erzielen, schlecht. Diese Wertung scheint durchaus zweckmässig.

Box 4

Ermittlung des Umverteilungsausmasses

Von den Rohdaten bis zur vorliegenden Darstellung der Umverteilungsintensität sind einige Berechnungsschritte nötig. Nur schon die Ermittlung des Umverteilungsausmasses ist nicht ganz trivial, denn horizontale und vertikale Transfers verhalten sich diesbezüglich nicht gleich. Bei horizontalen Instrumenten beträgt das Umverteilungsausmass immer das Doppelte der gesamten Transfersumme,⁵² bei vertikalen Instrumenten kann es theoretisch das 0- bis 2-Fache betragen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird bei Letzterem auf eine exakte Berechnung verzichtet – stattdessen wird für alle Kantone angenommen, dass das Umverteilungsausmass gerade der Höhe des vertikalen Gesamttransfers entspricht.⁵³ In den meisten Fällen ist das keine schlechte Annäherung (vgl. Definition auf S. 36). Zudem kann argumentiert werden, dass der Kanton diese Transfersumme ja de facto Jahr für Jahr aufbringt, völlig unabhängig von ihrer exakten Umverteilungswirkung.

Noch weniger Rückschluss auf das tatsächliche Umverteilungsausmass lassen Transfers zwischen Kanton und Gemeinden zu, die Gegenstand eines indirekten Finanzausgleichs sind. Es liegt hier normalerweise deutlich tiefer als die Summe der betroffenen Transfers. Glücklicherweise ist es in vier (AG, GR, SO, VD) der fünf betroffenen Kantone bekannt oder aus den verfügbaren Daten schnell zu errechnen, im TI erlaubt die Datenlage zumindest eine ungefähre Schätzung (vgl. Abschnitt 6.1.2).

Hohe Umverteilungsquoten in den Kantonen VD, ZG, ZH und NW

Die Umverteilungsquote ist in der VD klar am grössten. Der Kanton pflügt die finanziellen Verhältnisse seiner Gemeinden gründlich um. Nach dem Beitrag zur Sozialrechnung des Kantons, der alle Gemeinden (mittlerer Steuerfuss: 68 Punkte) 15 Steuerfusspunkte, die Hälfte ihrer Grundstücksgewinn-, Handänderungs- und Schenkungssteuern sowie

Es ist letztlich das Ausmass der Umverteilung, das potenziell Fehlanreize verursacht oder zu Effizienzverlusten führt, nicht deren Ausgleichswirkung.

⁵² Die Ausnahme stellen horizontale Instrumente dar, bei denen keine Symmetrie herrscht, also z. B., falls alle Gemeinden proportional zu ihrer Steuerkraft zur Äufnung eines Fonds beitragen, mit dem ressourcenschwache Gemeinden unterstützt werden. Das ist beim Finanzausgleichssystem im Kanton VD und bei grossen Teilen der horizontal finanzierten Komponenten in GR der Fall. Auch das vollständig horizontale Finanzausgleichssystem von GE, das mit, unter anderem, zwei Steuersplittinginstrumenten völlig anders funktioniert als in allen anderen Kantonen, stellt eine Ausnahme dar. Hier musste das tatsächliche Umverteilungsausmass grob geschätzt werden.

⁵³ Die exakte Berechnung erfordert Angaben zu den Transfers pro Gemeinde. Diese sind nicht in allen Kantonen verfügbar. Um Gleichbehandlung zu garantieren, wurde auch für Kantone, die diese Daten veröffentlichen, mit der Faustregel Umverteilungsausmass = vertikaler Transfer gerechnet.

einen Drittel ihrer Erträge aus der Grenzgängerbesteuerung kostet⁵⁴ und von den finanzstarken Gemeinden zusätzlich mit ca. 60 Mio. Fr. gespiessen wird, werden für den direkten Finanzausgleich bei allen Gemeinden weitere 19 Steuerfusspunkte abgeschöpft, um zu zwei Dritteln gemäss der Einwohnerzahl (höhere Pro-Kopf-Beträge für grössere Gemeinden) und zu einem Drittel gemäss Ressourcenstärke und Sonderlasten an sie zurückverteilt zu werden.⁵⁵ Es resultiert eine Umverteilungsquote von 48,5% der kommunalen Steuereinnahmen. Ein kleines Beispiel veranschaulicht die Intensität des Ausgleichs: Von den 4,34 Mio. Fr. Steuereinnahmen, die die dank Roche-Erbe André Hoffmann reichste Gemeinde der Schweiz, Vaux-sur-Morges (166 Einwohner), 2011 an Steuereinnahmen generierte, muss sie 2013 4,19 Mio. Fr. an den Kanton bzw. die anderen Gemeinden weiterleiten. Bleiben 150 000 Franken, mit denen auch eine Kleinstgemeinde kaum leben kann. Folgerichtig musste der Steuerfuss von 37 auf 39 Punkte (und in Zukunft ziemlich sicher noch weiter) angehoben werden (was allerdings angesichts des durchschnittlichen kommunalen Steuerfusses in der VD von 68 Punkten verschmerzbar sein dürfte).

Hinter der VD folgen mit deutlichem Abstand ZG, ZH und NW mit Umverteilungsquoten von 34,6%, 30% und 28,7% (vgl. Abbildung 16). Der Vergleich der Umverteilungsquoten ist jedoch nur fair, wenn sie in den Bezug zur Steuerkraftdisparität in den jeweiligen Kantonen gesetzt werden. Als Messgrösse dafür werden die Gini-Indizes aus Abschnitt 4.4 verwendet. Der Wert des Gini-Indexes verhält sich ungefähr proportional zur minimalen Umverteilungsquote, die für eine Gleichverteilung der Steuerkraft nötig ist. Der Index für die Umverteilungsintensität ist deshalb definiert als die Umverteilungsquote geteilt durch den (zweifachen) Wert des Gini-

Von den 4,34 Mio. Fr. Steuereinnahmen, die die reichste Gemeinde der Schweiz, Vaux-sur-Morges, 2011 an Steuereinnahmen generierte, muss sie 4,19 Mio. Fr. an den Kanton bzw. die anderen Gemeinden weiterleiten.

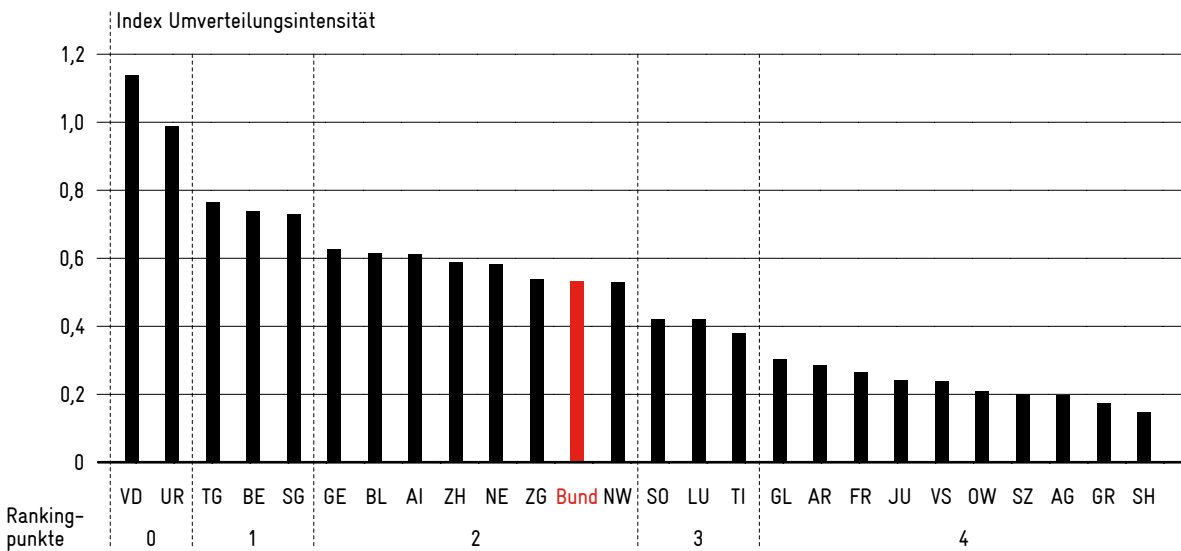
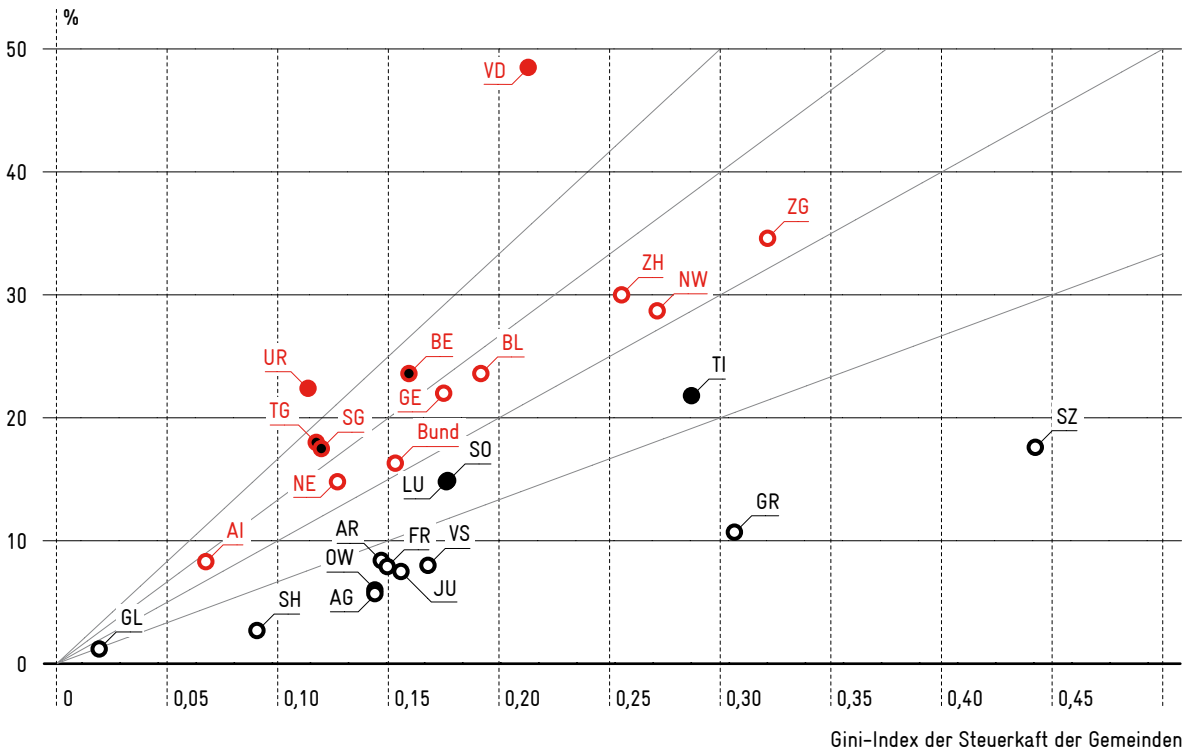
54 All diese Transfers werden nicht zum Umverteilungsausmass addiert. Bei der Berechnung des Quotienten «Umverteilungsausmass/Steuereinnahmen» werden aber als Nenner die Steuereinnahmen *abzüglich* aller proportional zur Steuerkraft erfolgenden Transfers herangezogen. Ähnlich wird in BE verfahren: Der Kanton teilt die Lasten in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Familienzulagen zwischen sich und dem Kollektiv der Gemeinden auf. Die einzelnen Gemeinden tragen proportional zu ihrer Einwohnerzahl zur Finanzierung bei. Das Umverteilungsausmass dieser Massnahme ist nicht bekannt. Die betroffenen Aufgaben werden deshalb als kantonalisiert betrachtet (das Umverteilungsausmass folglich auf 0 gesetzt), der kollektive Beitrag der Gemeinden jedoch von ihren Steuereinnahmen abgezogen.

55 Der durch die Gemeinden finanzierte, direkte Finanzausgleich in VD wird behandelt, als wäre er vertikal finanziert. Der Transfer wird also nur einfach (bei der Rückverteilung) gezählt, jedoch, wie die anderen proportional zur Steuerkraft erfolgenden Transfers, bei der Berechnung des Quotienten «Umverteilungsausmass/Steuereinnahmen» im Nenner von den Steuereinnahmen abgezogen. Damit erhält man dasselbe Umverteilungsausmass wie in einer äquivalenten Situation, in der der Kanton den Gesamtbetrag selber aufbringt, statt ihn von den Gemeinden einzufordern, er dafür aber seinen Steuerfuss um die nötigen Steuerpunkte erhöht und die Gemeinden dazu anhält, ihre Steuerfüsse um dieselbe Punktzahl zu senken.

Abbildung 16

Umverteilungsausmass im Verhältnis zur Steuerkraftdisparität*

Der obere Teil der Abbildung stellt für jeden Kanton das relative Umverteilungsausmass seines Finanzausgleichssystems (vertikale Achse) dem Gini-Index der Steuerkraftverteilung seiner Gemeinden (horizontale Achse) gegenüber. Der Index für die Umverteilungsintensität (Säulenchart) ergibt sich aufgrund Division des Ersteren durch (den doppelten Wert des) Zweiteren.**



Quelle: Eigene Berechnungen

* Datenbasis: Gini-Index der Gemeindesteuerkraft: 2011; Umverteilungsausmass: je nach Datenverfügbarkeit 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011; Steuereinnahmen: Grundsätzlich 2010, GL und ZG 2011.

** Mit einem Wert von 1 könnten die Steuerkraftunterschiede komplett eingeebnet werden, sofern die Transfers ausschliesslich für den Ressourcenausgleich und zu 100% horizontal erfolgen.

Index. Ein Wert von 1 würde theoretisch ⁵⁶ reichen, um den kompletten Ausgleich aller Steuerkraftunterschiede zu erwirken.⁵⁷

Umverteilungsquote vs. Ressourcendisparität

Ein Vergleich der Umverteilungsintensitäten ergibt ein deutlich anderes Bild als der blosser Vergleich der Umverteilungsquoten: Auch die Umverteilungsintensität ist zwar in der VD deutlich am grössten. Dahinter folgt jedoch, trotz einer nur knapp überdurchschnittlichen Umverteilungsquote, UR, dessen Gemeinden nur geringe Steuerkraftdisparitäten aufweisen.⁵⁸

Mit deutlichem Abstand folgen der TG, BE und SG. Die hohen Umverteilungsquoten von ZG, ZH und NW lassen sich teilweise durch grosse Steuerkraftdisparitäten rechtfertigen: In kombinierter Betrachtung weisen sie nur noch die elft- (ZG), acht- (ZH) bzw. zwölfthöchste (NW) Umverteilungsintensität auf. In ZG ist allerdings keinerlei Lastenausgleich, der das Umverteilungsausmass aufbläht, in Kraft, sondern nur ein (zu 100% horizontal finanzierter) Ressourcenausgleich. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit seiner Gemeinden werden vom Kanton ZG folglich stärker eingeebnet als in den meisten anderen Kantonen.⁵⁹

Ein interessantes Anschauungsbeispiel ist der Kanton SZ. Seine Umverteilungsquote liegt etwa auf dem Niveau von SG und dem TG. Gemessen an seinen riesigen Steuerkraftdisparitäten, die das Ergebnis des Kontrasts zwischen den drei extrem reichen Höfner Gemeinden (allen voran Wollerau, bekannt durch seine Prominenz aus Sport und Wirtschaft) und dem eher ländlichen und strukturschwachen Teil des Kantons sind, nimmt sich die Quote jedoch sehr bescheiden aus. SZ weist die viertgeringste Umverteilungsintensität aller Kantone auf. Unterboten wird SZ nur noch von AG, SH und GL. Ersterer verdankt seine gute Position sicher auch seinem Mischsystem, bei dem nur Nettobeträge aufaddiert werden können, während in Trennsystemen das Umverteilungsausmass verschiedener Instrumente separat und unabhängig vom Vorzeichen

Die hohen Umverteilungsquoten von ZG, ZH und NW lassen sich teilweise durch grosse Steuerkraftdisparitäten rechtfertigen.

⁵⁶ Bedingung: Die gesamten Transfers dienen ausschliesslich dem Ressourcenausgleich und dieser funktioniert zu 100% horizontal und symmetrisch (von reichen Gemeinden zu armen).

⁵⁷ Extrembeispiel: Bei einem Gini-Index von 1, wenn also das Steuersubstrat in einer einzigen Gemeinde konzentriert ist und alle anderen Gemeinden leer ausgehen, ist eine Umverteilungsquote von (gegen) 2 (bzw. 200%) nötig, um für komplett ausgeglichene Verhältnisse zu sorgen, denn (fast) die gesamten Steuereinnahmen müssen der reichen Gemeinde entzogen und auf die übrigen Gemeinden verteilt werden.

⁵⁸ Die Werte von über und beinahe 1 bedeuten übrigens nicht, dass diese Kantone die Steuerkraftunterschiede vollständig eibnen, denn in der VD werden die Gelder grösstenteils aufgrund der Einwohnerzahl umverteilt, in UR nimmt der Lastenausgleich, dessen Transfers grundsätzlich keine systematische Korrelation mit den Ressourcetransfers aufweisen, eine wichtige Rolle ein.

⁵⁹ In diesem Kanton kann der Indexwert von 0,538 tatsächlich interpretiert werden als «über 50% der Steuerkraftdisparität wird durch den Ausgleich abgebaut».

des Transfers aufaddiert wurde.⁶⁰ SH gleicht mit einer Mindestausstattung von relativ niedrigen 73% und nur sehr geringen Abschöpfungsquoten für die darüber liegenden Gemeinden Steuerkraftunterschiede nur sehr dezent aus und schlägt auch beim Lastenausgleich nicht über die Stränge. GL kann aufgrund der Homogenität seiner neuen drei Grossgemeinden sogar ganz auf einen Ressourcenausgleich verzichten.

6.2.2 – Unterstützungsquoten

Zweck der kantonalen Finanzausgleichssysteme ist, neben der (teilweisen) Kompensation gewisser aus Sicht der Gemeinden exogener Sonderlasten, die Unterstützung ressourcenschwacher Gemeinden. Damit soll eine schleichende Entvölkerung und die Entstehung allzu grosser sozioökonomischer Disparitäten verhindert werden. Letztlich ist der Finanzausgleich ein Solidaritätsbeitrag, der dem Zusammenhalt und der Stabilität eines föderalen Staates dient.

Dabei ist allerdings Augenmass wichtig. Eine zu starke Unterstützung finanzschwacher Gemeinden kann möglicherweise Reformen hinauszögern oder verhindern, die dazu dienen würden, die Gemeindeflandschaft langfristig zu stärken und damit fit zu machen für die immer komplexeren Herausforderungen, mit denen sie sich seitens der Bürger, aber auch des Kantons und des Bundes konfrontiert sieht (vgl. Rühli 2012).

- Die Fusion einer ressourcenschwachen mit einer stärkeren Gemeinde führt aufgrund der Asymmetrie der meisten Finanzausgleichssysteme oft zu einem Rückgang der Transferzahlungen für beide Gemeinden. Dieser Effekt wiegt potenziell umso schwerer, je höher die Zuschüsse an die finanzschwache Gemeinde waren.⁶¹
- Der blosse Umfang der Zuschüsse an periphere, ressourcenschwache Regionen kann dazu führen, dass der Problemdruck in diesen Regionen als nicht allzu hoch empfunden wird und deshalb effizienzsteigernde Neustrukturierungen ausbleiben (Rühli 2012: 104).⁶²

Im Kanton BE betraf beispielsweise nur ein einziges von dutzenden laufenden oder schon vollzogenen Fusionsprojekten eine Gemeinde, deren Transfereinnahmen höher waren als die Hälfte ihrer Steuereinnahmen.

Berechnung der «Subventionsintensität»

Abbildung 17 vergleicht, wie stark finanzschwache Gemeinden von Zuschüssen aus dem kantonalen Finanzausgleich profitieren. Diese Unterstützungs-

Letztlich ist der Finanzausgleich ein Solidaritätsbeitrag, der dem Zusammenhalt und der Stabilität eines föderalen Staates dient. Dabei ist allerdings Augenmass wichtig.

⁶⁰ Auch der Kanton SO wird bei seinem bevorstehenden Umstieg auf ein modernes Trennsystem bei gleicher Ausgleichswirkung wohl ein deutlich höheres Umverteilungsausmass und damit eine schlechtere Platzierung in Kauf nehmen müssen.

⁶¹ Dem steht möglicherweise die Tatsache gegenüber, dass ein «armer» Fusionskandidat dank starker Unterstützung durch den Finanzausgleich seine Infrastruktur eher auf gutem Niveau halten kann und darum für reichere Gemeinden ein attraktiverer Fusionspartner ist als mit maroder Infrastruktur.

⁶² Siehe Abbildung auf S. 5 von www.bernneugruenden.ch/media/archive1/verein/mitgliederversammlung_2012/120620_BNG_HV_Referat_Miesch.pdf

quoten müssen nicht gezwungenermassen in einem engen Zusammenhang mit der im vorherigen Abschnitt besprochenen Umverteilungsintensität stehen, denn Letztere zeigt nur, wie viel umverteilt wird, nicht in welche Richtung und wie konzentriert. Um einen möglichst unverzerrten Vergleich zwischen den Kantonen zu ermöglichen, wird in drei Schritten ein Index für die «Subventionsintensität» berechnet:

- 01_ Zuerst wird ermittelt, wie viele Gemeinden von Finanzausgleichszahlungen profitieren, die 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen übersteigen (obere Darstellung). Die 50% mögen ein arbiträrer Wert sein, es ist aber wohl nicht vermessen, solche Gemeinden als «in hohem Masse vom Finanzausgleich abhängig» zu bezeichnen. Angeführt wird die Rangliste von SZ und BL, in denen dies bei über 40% aller Gemeinden der Fall ist. Auch in den Kantonen ZG, ZH, TI, NW, GR, UR und SG ist mindestens ein Viertel der Gemeinden auf Zuschüsse angewiesen, die die Hälfte ihrer Steuereinnahmen übersteigen.⁶³
- 02_ Als Bedarfsindikator wird ermittelt, wie viele Gemeinden eine Steuerkraft von weniger als 75% des kantonalen Durchschnitts aufweisen.⁶⁴ In 8 Kantonen liegt eine Mehrheit der Gemeinden unter diesem Grenzwert, in 7 davon sind es sogar über 60%, beim Spitzenreiter SZ unglaubliche 24 der 30 Gemeinden (80%).⁶⁵
- 03_ Zuletzt wird der Quotient aus (1) und (2) gebildet, um den Index für die Subventionsintensität zu erhalten (untere Darstellung).

⁶³ Eine Herausforderung stellt hier die Berücksichtigung der Ausgleichswirkung von Elementen des indirekten Finanzausgleichs dar, wie sie AG, AI, GR, SO, TI und VD noch anwenden. In AI flossen 2012 in diesem Rahmen de facto keine Transfers. In AG und VD sind nur Transfers von den Gemeinden an den Kanton in relevantem Ausmass betroffen. Damit wird zwar eine Ausgleichswirkung erzielt, die Berechnung von «Unterstützungsquoten» macht es aber mathematisch widersinnig. Bleiben GR, SO und TI. In SO wurde die Wirkung der finanzkraftabgestuften Subventionen der Lehrgehälter explizit berücksichtigt. Zu den Transfers der anderen Ausgleichsinstrumente wurde die Differenz zwischen tatsächlicher Subvention und hypothetischer Subvention bei einheitlicher Subventionsquote addiert. In GR wurden aufgrund des Ausgleichsumfangs der indirekten Elemente Schätzungen für die Auswirkungen auf die Unterstützungsquoten vorgenommen. Einzig im TI konnte der indirekte Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden. Die Subventionsintensität wird für das TI folglich unterschätzt.

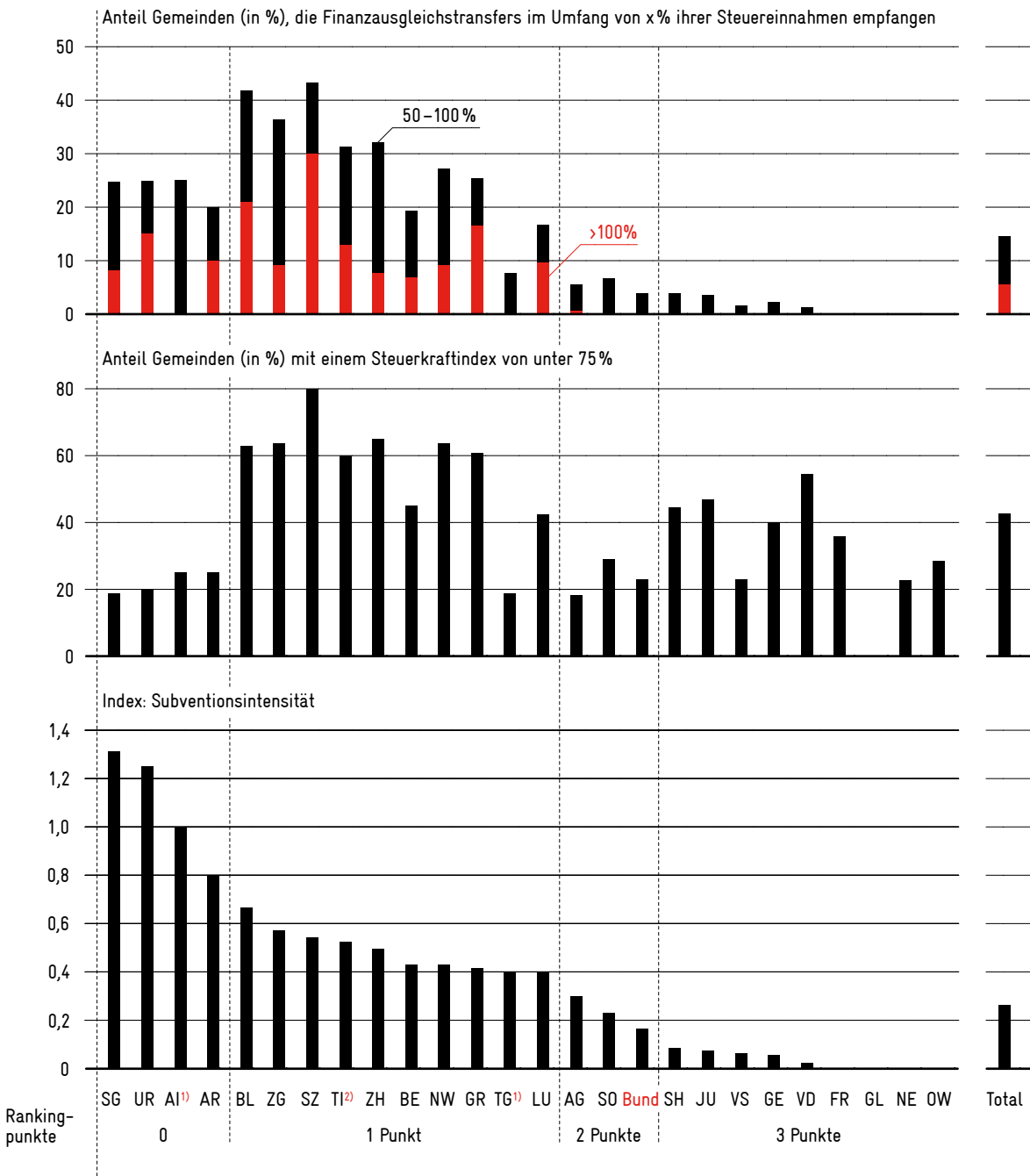
⁶⁴ Da untersucht wird, in wie vielen Gemeinden die Finanzausgleichstransfers mehr als 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen ausmachen (1), wäre es naheliegend, für die Ermittlung des Bedarfsindikators (2) einen Steuerkraftindex 66,6% (statt 75%) heranzuziehen, denn eine Gemeinde mit Index von 66,6% würde durch 50-prozentige Subvention genau auf 100% gehoben. Da es in verschiedenen Kantonen aber gar keine oder nur einzelne Gemeinden gibt, die zwei Drittel der durchschnittlichen Steuerkraft nicht erreichen, ergäben sich damit Probleme bei der Berechnung des Quotienten aus (1) und (2).

⁶⁵ Intuitiv fragt man sich, wie solche Werte überhaupt zustande kommen können. Zwei Umstände sind dafür entscheidend: Erstens ist die Steuerkraftverteilung in den meisten Kantonen stark rechtsschief. Es gibt also ein paar Gemeinden mit sehr hoher Steuerkraft, die den Durchschnitt entsprechend nach oben treiben, und viele mit eher bescheidener Steuerkraft. Zweitens muss man sich hier (wie auch bei der oberen Darstellung) darüber im Klaren sein, dass wir uns ungewichtete Gemeindezahlen ansehen. Ressourcenschwache Gemeinden mögen zwar zahlenmässig ins Gewicht fallen, da sie jedoch oft Klein- und Kleinstgemeinden mit wenigen Einwohnern sind, üben sie auf den Mittelwert der Steuerkraft, wie auch auf deren Disparität (Gini-Index aus Abschnitt 6.2.1), keinen grossen Einfluss aus. Paradebeispiel dafür ist BL, dessen Gini-Index mit 0,19 im moderaten Bereich liegt, obwohl 54 der 86 Gemeinden nicht einmal drei Viertel der durchschnittlichen Steuerkraft erreichen.

Abbildung 17

Unterstützungsquoten im Verhältnis zu Ressourcenschwäche*

Die Abbildung vergleicht die Subventionsintensität der kantonalen Finanzausgleichssysteme (unten). Diese ist definiert als der Quotient aus dem Anteil der Gemeinden, deren Zuschuss aus dem Finanzausgleich mehr als 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen ausmacht (oben) und dem Anteil der Gemeinden mit einem Steuerkraftindex von unter 75% (Mitte).



Quelle: Eigene Berechnungen

* Die Zahlen basieren – je nach Verfügbarkeit – auf den Finanzausgleichstransfers des Jahres 2013, 2011 oder (in Einzelfällen) 2011 und auf den neuesten verfügbaren Steuerdaten (meist 2011) oder den Steuerdaten, auf deren Basis die Finanzausgleichszahlungen erfolgten.

¹⁾ AI und TG führen für die Schulgemeinden einen separaten Finanzausgleich durch. Die Unterstützungsquoten werden hier separat für die Gemeindetypen betrachtet und die Gemeindetypen aufaddiert.

²⁾ Die Ausgleichswirkung des indirekten Finanzausgleichs konnte im TI nicht berücksichtigt werden. Der Wert für das TI wird folglich tendenziell unterschätzt.

Hohe Werte in der Nordostschweiz, geringe in der Westschweiz

Gegenüber dem blossen Vergleich der von hohen Unterstützungsquoten betroffenen Gemeindeanteile, wie er auch im Kantonsmonitoring 4 gemacht wurde (vgl. Rühli 2012: 105f), führt das geschilderte Vorgehen zu einigen Verschiebungen: Die sieben Kantone mit den höchsten Anteilen stark bis sehr stark durch den Finanzausgleich unterstützter Gemeinden fallen allesamt ins zweite Glied zurück, da sie gleichzeitig auch die weitaus höchsten Anteile ressourcenschwacher Gemeinden aufweisen. Die Plätze 1 bis 4 (im negativen Sinn) werden stattdessen von SG, UR, AI und AR übernommen, die mehr als einen Fünftel der Gemeinden stark unterstützen, obwohl weniger als ein Fünftel eine deutliche Ressourcenschwäche aufweist.

Unter den Kantonen mit ohnehin geringen Unterstützungsgraden ergeben sich hingegen kaum signifikante Rangverschiebungen. Auffällig ist, dass sich unter den acht Kantonen mit der geringsten Subventionsintensität alle sechs Westschweizer Kantone befinden, darunter auch der Kanton VD,⁶⁶ der das weitaus grösste Umverteilungsausmass aller Kantone aufweist (vgl. Abschnitt 6.2.1). Dieses Ergebnis, auf das schon im Kantonsmonitoring 4 hingewiesen wurde, ist also robust und aus zwei Gründen sehr bemerkenswert: Die Westschweiz ist auf Ebene der Individuen sicher umverteilungsauffiner als die Deutschschweiz, und die Gemeindeautonomie wird in der Westschweiz deutlich weniger hochgehalten als in der Deutschschweiz. Auch wenn in der Parole der französischen Revolution der Begriff «Liberté» vor der «Egalité» kommt: Traditionell sind die Gewichte im französischen Sprachraum genau andersherum verteilt. Das liesse vermuten, dass die Westschweizer Kantone die finanziellen Unterschiede ihrer Gemeinden deutlich stärker eibnen als die Deutschschweizer. Doch genau das Gegenteil ist der Fall. Ein möglicher Erklärungsansatz dafür ist der tendenziell höhere Zentralisierungsgrad der Westschweizer Kantone, der eine geringere Subventionsintensität rechtfertigen würde (vgl. S. 38f). UR und BL, die beide ebenfalls sehr zentralistisch organisiert sind und trotzdem eine hohe Subventionsintensität aufweisen, zeigen jedoch, dass dieses Argument das Phänomen höchstens teilweise erklären kann.

Unter den acht Kantonen mit der geringsten Subventionsintensität befinden sich alle sechs Westschweizer Kantone.

6.3 _Anreizwirkung der Transfers

Welche Fehlanreize gehen nun von dieser Umverteilung aus? Natürlich besteht zwischen den beiden Aspekten teilweise ein Zusammenhang. Je stärker Finanzkraftunterschiede eingeebnet werden, desto wahrscheinlicher (ja teilweise gar: mathematisch unvermeidbarer) ist es, dass dies auf eine Art geschieht, die für viele Gemeinden den Anreiz, eigene Stärke zu entwickeln oder ihren Vorsprung auf andere Gemeinden auszubauen,

⁶⁶ Das liegt ganz einfach daran, dass in VD der Grossteil der Transfers nicht dem Ausgleich von Steuerkraftunterschieden dient.

gegen null reduziert (Abschnitt 6.3.1); wenn Kleingemeinden mit geringer Einwohnerzahl speziell gefördert werden (Abschnitt 6.3.3), erhöht dies tendenziell die in 6.2.2 diskutierten Unterstützungsquoten, denn diese oft ländlichen, peripher gelegenen Gemeinden sind häufig ressourcenschwach. Nicht immer sind die gesetzten Anreize aber Folge des Ausmasses der Umverteilung (oder vice versa). Diverse Kantone knüpfen die Finanzausgleichszahlungen immer noch an gewisse Steuerfussbedingungen (Abschnitt 6.3.2). Wichtig ist auch die Ausgestaltung des Lastenausgleichs (Abschnitt 6.3.4): Werden als Lastenindikatoren wirklich Grössen verwendet, die von den Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden können, wie es ein modernes Finanzausgleichssystem fordert?

6.3.1 _ Wie viel Standortwettbewerb für die Gemeinden?

Vielleicht das wichtigste Kriterium für die Beurteilung eines Finanzausgleichssystems ist die Frage: Wie stark ist es dem freien Wettbewerb der Gebietskörperschaften – in unserem Fall der Schweizer Gemeinden – um Steuersubstrat abträglich? Diese Frage stellt sich bei modernen Finanzausgleichssystemen nicht weniger als bei veralteten, denn mit der Aufhebung der Zweckbindung von Transfers im Zuge der Modernisierung der meisten Systeme konnten zwar auf der Ausgabenseite viele Fehlanreize beseitigt und die Gemeindeautonomie erhöht werden, auf der Einnahmenseite sieht die Sache aber weniger rosig aus. Die heutigen Ausgleichssysteme entziehen, auch ganz ohne Steuerfussbedingungen, viele Gemeinden faktisch dem Standortwettbewerb.

Mit der Aufhebung der Zweckbindung von Transfers konnten zwar auf der Ausgabenseite viele Fehlanreize beseitigt werden, auf der Einnahmenseite sieht die Sache aber weniger rosig aus.

Grenzabschöpfungsquote als entscheidendes Kriterium

Entscheidend dafür ist die Grenzabschöpfungsquote. Sie sagt aus, um wie viele Rappen der Finanzausgleichsbetrag einer Empfängergemeinde gekürzt wird bzw. sich die Beitragszahlung einer Gebergemeinde erhöht, wenn die Steuerkraft der Gemeinde um einen Franken steigt. 100 minus die Grenzabschöpfungsquote zeigt folglich, wie viele Rappen einer Gemeinde von einem Anstieg ihrer Steuerkraft um einen Franken nach dem Finanzausgleich bleiben. Nicht nur die Gebergemeinden sind also mit Grenzabschöpfungsquoten konfrontiert, sondern auch – ja: *vor allem* – die Empfängergemeinden, wenngleich bei ihnen nicht im wörtlichen Sinne abgeschöpft wird, sondern bei einem Anstieg der Ressourcenstärke eben Beitragszahlungen reduziert werden.

Hohe Grenzabschöpfungsquoten senken für die kommunalen Exekutiven den Anreiz, ihre Gemeinde für Steuerzahler attraktiv zu halten oder zu machen. Bei Abschöpfungsquoten zwischen 80 und 100%, wenn einer Gemeinde von einem zusätzlichen Franken Steuerkraft also weniger als 20 Rappen übrig bleiben, kann von einer weitgehenden Eliminierung des Standortwettbewerbs für die betroffene Gemeinde gesprochen werden. *Abbildung 18* zeigt, wie viele Gemeinden pro Kanton sich in dieser Situation befinden und wie viele Einwohner davon betroffen sind. Obwohl

die Zahlen sehr hoch sind, unterschätzen sie die Lage punktuell sogar, denn berücksichtigt wurden nur die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs. Mögliche weitere finanzkraftabhängige Transfers, allen voran Elemente des indirekten Finanzausgleichs, aber auch punktuelle Investitionshilfen oder Härtefallregelungen flossen nicht in die Quoten ein.

Die grosse Häufigkeit von sehr hohen Grenzabschöpfungsquoten wird einzig von der Funktionsweise des Ressourcenausgleichs auf der Empfängerseite geprägt. Zwar wird im wörtlichen Sinn nur bei Gebergemeinden abgeschöpft, und diese ressourcenstarken Gemeinden (ebenso wie die ressourcenstarken Kantone auf Ebene NFA) klagen verständlicher- und manchmal auch gerechtfertigterweise gerne über die hohen Abgaben, anreiztechnisch sind die resultierenden Grenzabschöpfungsquoten auf Geberseite jedoch nur selten problematisch. Sie reichen üblicherweise von wenigen Prozenten (SH) bis 40% (ZG).⁶⁷ Ausreisser – und damit alles andere als unproblematisch – ist der Kanton ZH mit einer Quote von 70%. Die ganz hohen Abschöpfungsquoten von häufig 100% sind aber überall ausschliesslich auf der Empfängerseite anzutreffen. Sie sind das Ergebnis der (oft sehr hohen) Mindestausstattung, die die meisten Kantone ihren Gemeinden garantieren: Das Ressourcendefizit einer Gemeinde gegenüber der Mindestausstattung wird vom Kanton vollständig kompensiert, oberhalb der Mindestausstattung findet hingegen oft kein weiterer Ausgleich gegenüber dem Steuerkraftmittelwert statt. Jeder Zuwachs an Steuersubstrat, der unterhalb der Mindestausstattung erfolgt, wird also 1:1 durch den Wegfall von Finanzausgleichszahlungen kompensiert.

Jeder Zuwachs an Steuersubstrat, der unterhalb der Mindestausstattung erfolgt, wird 1:1 durch den Wegfall von Finanzausgleichszahlungen kompensiert.

Weit verbreitet vollständige Abschöpfung von Ressourcenzuwachs

Punktuell am extremsten kann die Problematik der Grenzabschöpfungsquoten in GR ausfallen. Die Differenz zur Mindestausstattung (82% der mittleren Steuerkraft) wird hier in sehr kleinen Gemeinden für ein Mehrfaches ihrer Einwohnerzahl ausgeschüttet. Das führt bei ressourcenschwachen Gemeinden mit weniger als 900 Einwohnern zu Grenzabschöpfungsquoten von über 100% und bei ressourcenschwachen Gemeinden mit weniger als 99 Einwohnern (diese Grösse unterschreiten 18 der 158 Gemeinden, darin leben allerdings nur 1066 der 192 000 Kantoneinwohner) sogar zu Werten über 500%.

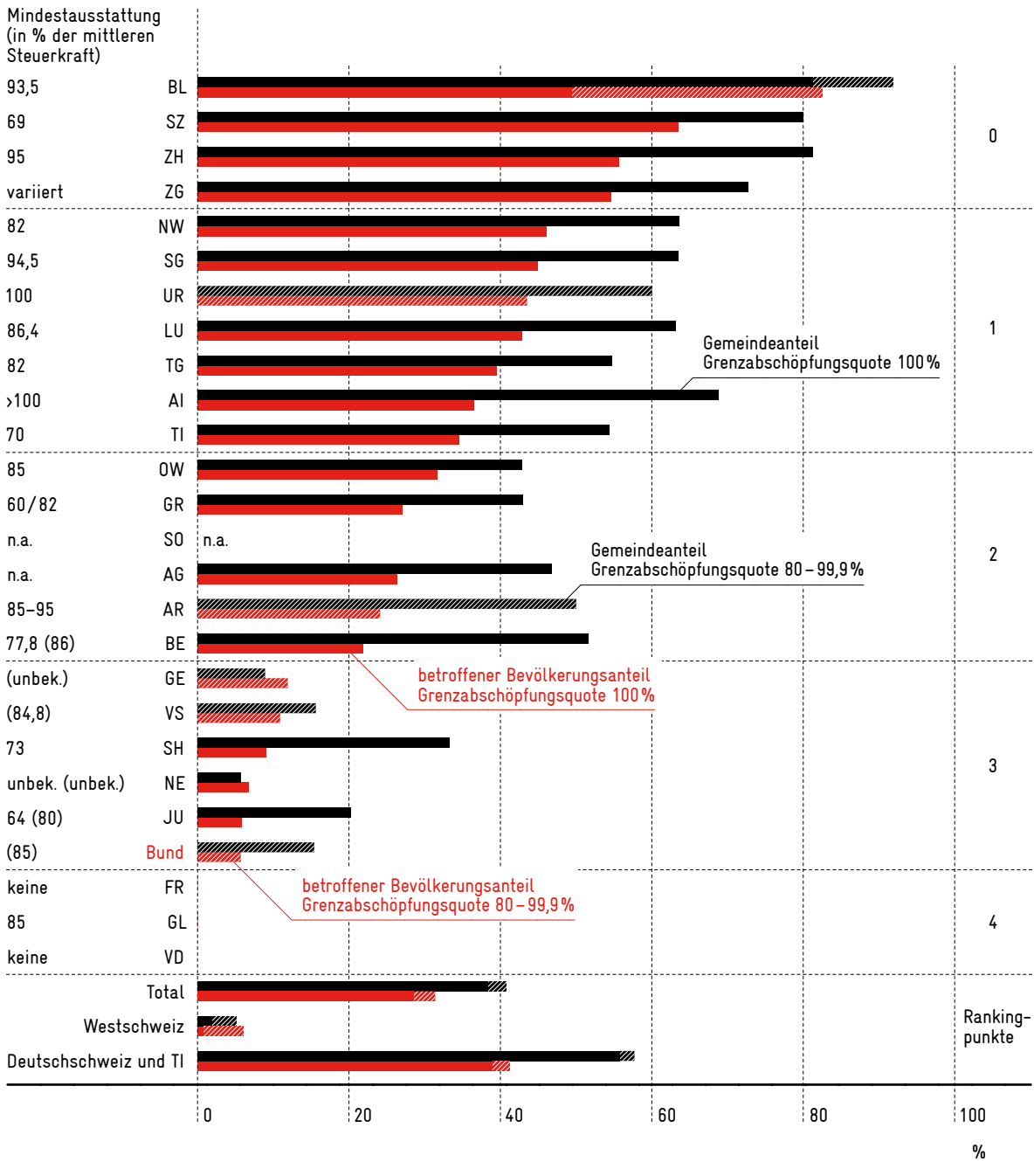
Von diesem Kuriosum einmal abgesehen ist die Situation in BL am problematischsten. Der Kanton garantiert eine Mindestausstattung von hohen 93,5%. In 70 der 86 Gemeinden des Kantons liegt die Steuerkraft darunter. Sie haben folglich theoretisch keinen Anreiz, Massnahmen zu ergreifen, um ihre Attraktivität und damit ihre Steuerkraft zu erhöhen (zumindest solange sie sich durch die Verbesserung nicht über die Min-

⁶⁷ In weiteren Kantonen kann die Grenzabschöpfungsquote aufgrund progressiver Abschöpfungssysteme für einzelne, sehr ressourcenstarke Gemeinden, nicht aber flächendeckend, deutlich höhere Werte erreichen.

Abbildung 18

Anteil der faktisch dem Standortwettbewerb entzogener Gemeinden*

Die Abbildung zeigt, in wie vielen Gemeinden ein zusätzlich generierter Franken an Steuerkraft durch den Finanzausgleich zu mindestens 80 kompensiert wird, und welcher Anteil der Kantonsbevölkerung in diesen Gemeinden lebt. Verursacht werden diese hohen Grenzabschöpfungsquoten ausnahmslos durch die Gewährung einer Mindestausstattung. In der Spalte links geben Werte ohne Klammer an, unterhalb welcher Schwelle die Grenzabschöpfung 100 beträgt. Meist fällt dieser Wert mit der Mindestausstattung zusammen. Ist dies nicht der Fall, ist die Mindestausstattung in Klammern ergänzt. Der betroffene Einwohneranteil ist meist deutlich kleiner als der Gemeindeanteil, denn die Gemeinden mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft sind oft kleine Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl.



Quelle: Eigene Darstellung

* Je nach Datenverfügbarkeit basierend auf dem Finanzausgleich des Jahres 2013, 2012 oder (in Einzelfällen) 2011.

destausstattung heben können). Gemessen an der betroffenen Einwohnerzahl sieht die Lage etwas weniger schlimm aus, denn die 70 Gemeinden sind vorwiegend kleine Gemeinden und stellen darum «nur» die Hälfte der gesamten Kantonsbevölkerung. Finanziert wird die Mindestausstattung von den restlichen Gemeinden: Alle Gemeinden, deren Steuerkraft die Mindestausstattung übersteigt, müssen 20% ihres gesamten (harmonisierten) Steuerertrags abgeben. Da die Abgabe nicht, wie üblich, in Prozent des Ressourcenvorteils gegenüber dem Mittelwert (oder gegenüber der Mindestausstattung) definiert wird, entstünde an der Grenze zwischen Empfänger- und Gebergemeinden ein grosser Sprung, der die knapp darüberliegenden Gebergemeinden schlechter stellte als die knapp darunterliegenden Empfängergemeinden. Das verhindert der Kanton, indem er die Abgabe auf 80% des Ressourcenvorteils gegenüber der Mindestausstattung beschränkt. Diese an sich gut gemeinte Einschränkung verschlimmert die Situation in Bezug auf die Grenzabschöpfungsquoten nochmal drastisch, denn bis zu einem Ressourcenindex von 117 befindet man sich in dieser Sonderzone, in der die Grenzabschöpfungsquote 80% statt der regulären 20% beträgt. Nur die 7 ressourcenstärksten Gemeinden (die 17,4% der Einwohner auf sich vereinen) befinden sich in der Zone mit moderater Grenzabschöpfung von 17%.

In weiteren Kantonen steht es kaum besser um die Anreize für den Standortwettbewerb:

- Die Mindestausstattung im Kanton SZ liegt zwar bei vergleichsweise sehr niedrigen 69%, bei alternativer Berechnung der mittleren Steuerkraft (vgl. Anhang auf S. 158ff) wird daraus im Kanton mit den weitaus grössten Steuerkraftdisparitäten aber ein Wert von luxuriösen 94%, was auch erklärt, wie es möglich sein kann, dass 24 der 30 Schwyzer Gemeinden unter der Mindestausstattung liegen und deshalb mit einer Grenzabschöpfung von 100% konfrontiert sind.
- In ZH gilt eine Mindestausstattung von 95%. Davon profitieren 139 der 171 Gemeinden, in denen immerhin 55,5% der gesamten Kantonsbevölkerung leben.⁶⁸ Für einen Ressourcenindex zwischen 95 und 110 sieht der Kanton eine neutrale Zone vor, in der folglich eine Grenzabschöpfung von 0 gilt. In dieser Zone befinden sich derzeit aber nur 10 Gemeinden. Von allen Kantonen lohnt sich Ressourcenstärke in ZH deutlich am wenigsten: Konstant 70% von jenem Steuerkraftanteil, der 110% des Kantonsmittels übersteigt, werden abgeschöpft. Da die Steuerkraft und auch deren Abschöpfung wie üblich am *hypothetischen* Ertrag beim mittleren kommunalen Steuerfuss gemessen wird, kann daraus für ressourcenstarke Gemeinden mit deutlich unterdurchschnittlichem

⁶⁸ Der Kanton ZH berücksichtigt bei der Berechnung der mittleren Steuerkraft die Werte der Stadt Zürich nicht. Die so berechnete mittlere Steuerkraft beläuft sich nur auf 91,7% der mittleren Steuerkraft inkl. der Stadt Zürich. Mindestausstattung und Abschöpfungsgrenzen sind entsprechend ebenfalls in % der mittleren Steuerkraft ohne die Stadt Zürich definiert. Würde die Stadt Zürich berücksichtigt, lägen sogar 146 Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung von 95%.

Steuerfuss eine *effektive* (Grenz-)Abschöpfung von gegen 100% resultieren. Von allen Kantonen schaltet ZH den Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden trotz jüngst totalrevidiertem Finanzausgleichssystem und gut gemeinter neutraler Zone am gründlichsten aus.

- Im Kanton ZG befinden sich 8 der 11 Gemeinden unter der Mindestausstattung (die hier nicht einheitlich, sondern von der Einwohnerzahl einer Gemeinde abhängig ist). Die 3 Gebergemeinden kommen mit hohem 40% ihres Ressourcenvorteils gegenüber der Mindestausstattung für deren Finanzierung auf. Der mit Abstand ressourcenstärkste Kanton, der pro Kopf dementsprechend die weitaus höchsten Zahlungen an den NFA des Bundes leisten muss, fordert derzeit Massnahmen zur Stabilisierung oder Reduktion der Beiträge der Geberkantone. Diese Forderungen sind berechtigt, verlieren aber angesichts des Zuger Systems zum interkommunalen Finanzausgleich, das deutlich stärker umverteilt als der NFA, an Überzeugungskraft.

Genau dieser NFA kommt im Vergleich zu den 25 ausgewerteten kantonalen Finanzausgleichssystemen ziemlich gut weg. Das erstaunt angesichts der Kritik, die er sich im Avenir-Suisse-Buch «Ideen für die Schweiz» just wegen seiner hohen Grenzabschöpfungsquoten auf Empfängerseite gefallen lassen musste. Diese übertreffen für die ressourcenschwächere Hälfte der Kantone 60% (Rühli 2013: 277), sind also keineswegs niedrig, sie liegen aber eben nur für die vier ressourcenschwächsten Kantone über 80%. Zum Vorteil gereicht dem Bundesfinanzausgleich der progressive Verlauf der Zuschüsse an ressourcenschwache Kantone. Damit wird implizit eine Mindestausstattung gewährleistet, die Grenzabschöpfungsquoten liegen aber auch für Kantone mit einem Vor-Ausgleich-Ressourcenindex unterhalb der Mindestausstattung deutlich unter 100%, gegen 100% konvergiert sie nur für den ressourcenschwächsten Kanton. Kehrseite dieses Systems ist, dass etwas stärker mit der «Giesskanne» umverteilt wird, weil auch Kantone deutlich über der Mindestausstattung Zuschüsse aus dem Ressourcenausgleich empfangen und deshalb auch mit erheblichen Grenzabschöpfungsquoten konfrontiert sind.

Trotz dieser an sich klugen Ausgestaltung sind die Grenzabschöpfungsquoten im NFA hoch und, so gesehen, die Anreize, sich am Standortwettbewerb zu beteiligen, für einen wesentlichen Teil der Kantone deutlich dezimiert. Dass der NFA im Vergleich zu den kantonalen Systemen trotzdem so gut abschneidet, soll die Kritik an ihm nicht relativieren, sondern im Gegenteil ein umso grösserer Weckruf an die Kantone sein.

Ansätze zur Verringerung der Grenzabschöpfungsquoten

Deutlich unproblematischer in Bezug auf die Grenzabschöpfungsquoten sind natürlich Systeme, die gänzlich auf eine Mindestausstattung verzichten. Deren gibt es nur zwei:

Der NFA kommt im Vergleich zu den 25 ausgewerteten kantonalen Finanzausgleichssystemen ziemlich gut weg.

- FR überzeugt mit einem einfachen und transparenten, weil linearen und völlig symmetrischen Ressourcenausgleich. Mit horizontalen Transfers im Umfang von 2,5% des gesamten Steuerpotenzials aller Gemeinden werden derzeit (sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite) konstant 23,5% der Differenz zur mittleren Steuerkraft ausgeglichen, was eine ebenso konstante Grenzabschöpfungsquote in gleicher Höhe zur Folge hat. Damit wird sogar die in «Ideen für die Schweiz» formulierte Massnahme übertroffen, die für den Ressourcenausgleich des NFA eine Grenzabschöpfungsquote von konstant 31% vorschlägt (Rühli 2013: 279) – und das, obwohl sich die Steuerkraftdisparitäten der Freiburger Gemeinden im gleichen Rahmen bewegen wie die Ressourcendisparitäten der Schweizer Kantone.
- In der VD werden konstant 27% der Steuerkraftdifferenz finanzschwacher Gemeinden zum Mittelwert ausgeglichen, die Finanzierung erfolgt proportional zur Steuerkraft durch alle Gemeinden. Hohe Grenzabschöpfungsquoten werden damit verhindert, insofern belegt der Kanton VD bei diesem Kriterium zu Recht einen Spitzenplatz. Getrübt wird das Bild durch andere Aspekte des waadtländischen Finanzausgleichs, wie der grotesken Umverteilung der Gelder von einwohner-schwachen zu einwohnerstarken Gemeinden (vgl. Abschnitt 6.3.3), dem Lastenausgleich (6.3.4) oder dem indirekten Finanzausgleich bei der Finanzierung der Sozillasten (6.1.2).

Deutlich unproblematischer in Bezug auf die Grenzabschöpfungsquoten sind natürlich Systeme, die gänzlich auf eine Mindestausstattung verzichten.

Der dritte Kanton mit Bestwertung, GL, verdankt diese nicht dem Verzicht auf eine Mindestausstattung, sondern seiner umfassenden Gemeindestruktureform. Da derzeit alle drei neuen, sehr homogenen Grossgemeinden die Mindestausstattung (festgelegt auf 85%) aus eigener Kraft erreichen, kann gänzlich auf einen Ressourcenausgleich verzichtet werden. Die eigentliche Errungenschaft in GL ist darum die Gemeindestruktureform, nicht der Ressourcenausgleich.

In den wenigsten Kantonen dürfte der Verzicht auf ein generelles Mindestniveau an Ressourcenausstattung politisch auf Akzeptanz stossen. Positiv hervorzuheben sind deshalb auch die Ressourcenausgleiche der Kantone JU, BE und NE. Sie garantieren zwar allesamt eine Mindestausstattung, die Anhebung auf dieses Niveau erfolgt jedoch erst nach einem davon trennbaren Disparitätenabbau. Diese Strategie hat den Vorteil, dass auch Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung einen Anreiz haben, ihr Steuersubstrat zu erhöhen (sich also nicht einer Grenzabschöpfungsquote von 100% gegenübersehen), und zwar genau dann, wenn schon der Disparitätenabbau reicht, um sie zumindest auf das Niveau der Mindestausstattung zu heben.

- In BE erfolgt der Disparitätenabbau symmetrisch und linear mit einer konstanten Grenzabschöpfungsquote von 37%. Die Mindestausstattung liegt bei 86%, zusätzliche Steuerkraft muss nur unterhalb von 77,8% des Mittelwerts voll abgeschöpft werden.

- In NE steigt die Grenzabschöpfungsquote mit wachsender Differenz zur mittleren Steuerkraft, nach dem Disparitätenabbau befinden sich nur noch 3 Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung. Wie in BE wird der Disparitätenabbau zu 100% durch die ressourcenstarken Gemeinden, der zur Mindestausstattung fehlende Rest hingegen vom Kanton finanziert.
- In JU sind die Instrumente nicht explizit voneinander getrennt, funktionieren aber sinngemäss gleich. Sie werden von Kanton und Gemeinden zusammen finanziert. Der Beitrag der Gebergemeinden steigt exponentiell zu ihrem Ressourcenvorteil gegenüber dem Durchschnitt,⁶⁹ die Grenzabschöpfungsquote auf Empfängerseite liegt konstant bei 61,5%. Damit ist es JU bei einer Mindestausstattung von 80% möglich, schon ab einer Steuerkraft von 64% des Durchschnitts nicht mehr den vollen Ressourcenzuwachs abzuschöpfen. Im Gegensatz zu NE und BE sieht JU zudem eine neutrale Zone vor, die bei einer Steuerkraft von 90% beginnt.

Paradigmenunterschied zwischen Westschweiz und Deutschschweiz

Der einzige Deutschschweizer Kanton, der sich (neben GL) in der Spitzengruppe halten kann, ist SH. Seine Mindestausstattung liegt bei vergleichsweise tiefen 73%. 9 von 27 Gemeinden liegen unter diesem Wert. Da es sich dabei aber ausschliesslich um sehr kleine Gemeinden handelt, sind nur 9% der Kantonsbevölkerung von einer 100-prozentigen Grenzabschöpfung betroffen. Negativ fällt dagegen der Ressourcenausgleich in den Kantonen AI, UR, SG und TG auf. In AI liegt die Mindestausstattung der «Bezirke» (sie entsprechen in anderen Kantonen den politischen Gemeinden) bei 100%, jene der Schulgemeinden sogar darüber.⁷⁰ In SG liegt die Mindestausstattung bei 94,5%. In UR liegt sie zwar «nur» bei 85%, jedoch wird auch ressourcenstärkeren Gemeinden noch 85% ihres Defizits gegenüber der durchschnittlichen Steuerkraft ausgeglichen. Im TG liegt der Ressourcenausgleich für die politischen Gemeinden im Rahmen. Problematisch ist hingegen der Finanzausgleich für die Schulgemeinden.⁷¹ Übersteigt ihr normierter Aufwand ihren harmonisierten

⁶⁹ In JU wurde der Exponent (ganz im Gegensatz zu NE, wo er [auf Geberseite] nur 1,1 beträgt) sehr hoch gewählt. Er ist offenbar grösser als 2, was bedeutet, dass nicht nur die absolute Abschöpfung, sondern auch die Grenzabschöpfung überlinear steigt. Das führt zum ungewöhnlichen Ergebnis, dass ab einem Ressourcenindex von ca. 300 die Grenzabschöpfungsquote 100% übersteigt und ab einem Index von ca. 400 gar der gesamte Ressourcenvorteil gegenüber dem Durchschnitt vom Ressourcenausgleich abgeschöpft würde. Derzeit ist das in JU allerdings insofern ein theoretisches Problem, als die reichste Gemeinde, Boncourt, nur auf 260% der durchschnittlichen Steuerkraft kommt.

⁷⁰ Siehe Art. 5a. des Finanzausgleichsgesetzes von AI: «Die Steuerkraft (...) wird bis maximal auf den Mittelwert der fünf finanzstärksten (Anm. des Autors: von insgesamt 10) Schulgemeinden (...) angehoben.»

⁷¹ Die Kantone AI, NW, SG, TG und ZH haben separate Schulgemeinden (vgl. Rübli 2012: 33f). In TG und AI existiert für diese ein separater Finanzausgleich. In beiden Kantonen übertrifft das Gesamtbudget der Schulgemeinden dasjenige der politischen Gemeinden deutlich.

Steuerertrag, wird die Differenz in voller Höhe ausgeglichen. Das ist in 70 der 92 Schulgemeinden der Fall. Für sie gelten somit de facto Grenzabschöpfungsquoten von 100%. Von den 22 Gebergemeinden werden 43% des über dem Normaufwand liegenden harmonisierten Steuerertrags abgeschöpft. Auf Ebene der Schulgemeinden ist der Steuerwettbewerb im TG folglich weitgehend ausgeschaltet, was sich auch darin spiegelt, dass die Steuerfüsse der Schulgemeinden nur sehr schwach streuen. In der Teilwertung «Standortwettbewerb» (Abbildung 18) schneiden die vier genannten Kantone nur darum besser als BL, SZ, ZH und ZG ab, weil ihre Gemeindeflandschaft verhältnismässig homogen ist und die gewährten Garantien darum einen nicht ganz so grossen Teil der Gemeinden betreffen.

Zuletzt muss noch der Unterschied zwischen den Westschweizer und den Deutschschweizer Kantonen (sowie dem TI) hervorgehoben werden. Er zeigte sich schon in der Diskussion der Unterstützungsquoten, tritt hier aber noch deutlicher in Erscheinung: Während der Ressourcenausgleich in der Deutschschweiz und im TI beinahe 60% (!) aller Gemeinden dem Standortwettbewerb komplett oder fast komplett entzieht, wovon immerhin 41% der Einwohner in diesen Kantonen betroffen sind, beträgt dieser Anteil (sowohl für Gemeinden als auch für Einwohner) in den mehrheitlich französischsprachigen Kantonen nur 5%. Das ist ein riesiger Paradigmenunterschied, der umso mehr erstaunt, als ja die Gemeindeautonomie vor allem in der Deutschschweiz als unantastbar gilt, während das Thema in der französischen Schweiz deutlich pragmatischer gehandhabt wird. Daran zeigt sich einmal mehr, dass Gemeindeautonomie oft falsch verstanden wird, nämlich als Existenzgarantie für alle statt als Bestreben um grösstmögliche Kompetenzen und Eigenverantwortung.

Der Ressourcenausgleich entzieht in der Deutschschweiz und im TI beinahe 60% (!) aller Gemeinden dem Standortwettbewerb, wovon immerhin 41% der Einwohner in diesen Kantonen betroffen sind.

6.3.2 _ Der Steuerfuss im Finanzausgleich

Die hohen Grenzabschöpfungsquoten im Ressourcenausgleich hemmen die Motivation, sich am Steuerwettbewerb zu beteiligen, vornehmlich in der Deutschschweiz, für viele Gemeinden deutlich. Sie sind diesem Instrument aber inhärent, denn ein Ausgleich ohne Abschöpfung von Ressourcenzuwachs ist kein Ressourcenausgleich. Sehr viel einfacher vermeidbar wäre die Einbindung des *Steuerfusses* als Kriterium für Finanzausgleichszahlungen. In alten Ausgleichssystemen war dieses Vorgehen Usus. Der Steuerfuss war sozusagen Lastenindikator. Wer hohe Steuern erheben musste, war offensichtlich mit grossen Lasten konfrontiert und hatte darum ein Anrecht auf Entschädigung. So funktionierte auch das Vor-NFA-System des Bundes, wo die Steuerbelastung immerhin 20% des Finanzkraftindex ausmachte. Dass unter diesen Bedingungen nicht gerne Steuern gesenkt wurden, darf nicht verwundern. Ob die kantonalen Steuersenkungsrunden, die nach Einführung des NFA in einigen Kantonen erfolgten, in erster Linie auf den Wegfall dieses Mechanismus zurückzuführen sind, lässt sich nicht klar beantworten, die neue Ausgangs-

lage, bei der tiefe Steuerfüsse nicht mehr vom Finanzausgleich bestraft werden, dürfte bei diesem Prozess aber zumindest nicht geschadet haben.

Auf Gemeindestufe hat sich vielerorts Ähnliches vollzogen. In verschiedenen kantonalen Ausgleichssystemen haben die kommunalen Steuerfüsse aber immer noch einen direkten Einfluss auf die Höhe der Zahlungen. Das passt nicht zum Wesen eines modernen Finanzausgleichs, der auf Ressourcenpotenzial und exogenen Lastenindikatoren abstützt, und ist der Haushaltsdisziplin abträglich.

Manchmal spielt der Steuerfuss aber auch in modernen, teilweise erst kürzlich revidierten Finanzausgleichssystemen eine Rolle, und zwar in Form einer sogenannten Steuerdumpingregel, die eine Kürzung oder komplette Streichung der Zuschüsse an Empfängergemeinden vorsieht, sollten diese ihren Steuerfuss unter einem bestimmten Grenzwert (oft der mittlere Steuerfuss aller Gemeinden, manchmal der mittlere der Berggemeinden) ansetzen. Diese Praxis verdient ein paar ausführlichere, kritische Worte: Schon der Begriff «Steuerdumping» weist auf ein falsches Verständnis der Ausgangslage hin. Er suggeriert, mithilfe der Finanzausgleichsgelder könne eine Empfängergemeinde über ungerechtfertigt tiefe Steuerfüsse unlauteren Wettbewerb betreiben, der den anderen Gemeinden schadet. Da ein normal funktionierender Ressourcenausgleich aber die Rangfolge von arm zu reich nicht verändert (sondern nur die Unterschiede verkleinert), kann ein systematisch tieferer Steuerfuss der ärmeren im Vergleich zur reicheren Gemeinde gar nicht nachhaltig sein, es sei denn, Erstere erbringe ihre Leistungen besonders effizient oder deren Stimmbürger hätten eine Präferenz für ein geringeres öffentliches Angebot.⁷² In beiden Fällen ist eine Bestrafung dieser Gemeinde durch Entzug der Finanzausgleichstransfers völlig unangebracht und untergräbt die Gemeindeautonomie. Des Weiteren leuchtet auch nicht ein, wo überhaupt der Anreiz einer Empfängergemeinde liegen soll, einen «Dumping»-Steuerfuss festzulegen: Die kurzfristigen Einnahmehinbussen dieser Massnahme hat sie zu 100% selbst zu tragen; mittelfristig kann sie zwar auf eine Erweiterung des Steuersubstrats hoffen, die diese Einbussen möglicherweise (aber bei Weitem nicht gezwungenermassen) kompensiert; sollte die Steuerkraft tatsächlich steigen, wird dieser Anstieg, wie im vorherigen Abschnitt gesehen, aber nicht selten vollständig durch die Reduktion von Zuschüssen aus dem Ressourcenausgleich kompensiert. Kurz: Steuerdumpingregeln in modernen Ausgleichssystemen sind ökonomisch genauso unsinnig wie die Berücksichtigung des Steuerfusses als Lastenkriterium in älteren Systemen.

Steuerdumpingregeln in modernen Ausgleichssystemen sind ökonomisch genauso unsinnig wie die Berücksichtigung des Steuerfusses als Lastenkriterium in älteren Systemen.

⁷² Die Präferenz der Stimmbürger kann sich allerdings nur im sogenannten Wahlbedarf auswirken, also bei jenen kommunalen Leistungen, über deren Erbringung die Gemeinde selbst befinden kann. Der Grossteil des kommunalen Leistungs«portfolios» ist Pflichtbedarf, wird also durch übergeordnete Gesetzgebung des Kantons oder des Bundes vorgegeben.

Tabelle 9

Steuerfussbindung der Finanzausgleichstransfers (2013)

Kantone	Art der Steuerfussbindung	Rankingpunkte
TI	Steuerfussbindungen auf Empfänger- und Geberseite des Ressourcenausgleichs, beim Sonderlastenausgleich und beim indirekten Finanzausgleich	
GR	Hoher Steuerfuss Bedingung für zusätzliche Zahlungen im direkten Finanzausgleich, Steuerfuss als Kriterium im indirekten Finanzausgleich	
GE	Steuerfuss als Faktor bei den beiden klassischen Genfer Finanzausgleichsinstrumenten und als Bedingung für die Übernahme von Zinszahlungen im Rahmen des neuen Systems	0
SH	Steuerdumpingregel im Ressourcen- und Lastenausgleich, Beiträge der Gebergemeinden abhängig vom Steuerfuss	
NE	Steuerfuss als Teilindikator für den Lastenausgleich	
ZH	Lastenausgleich steuerfussgebunden	1
OW, SG	Hoher Steuerfuss Bedingung für zusätzliche Zahlungen	
BL, JU, ZG	Klassische Steuerdumpingregel	
AG	Steuerfuss als Kriterium im indirekten Finanzausgleich	2
LU	Steuerdumpingregel in Extremfällen	
AI, AR, BE, FR, GL, NW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, Bund	Keinerlei Steuerfussbindungen	3

Quelle: Kantonale Finanzausgleichsgesetze

Die Hälfte der Kantone mit Steuerfussregelungen

In 13 Kantonen hat der Steuerfuss – zumindest beim einen oder anderen Instrument – noch einen Einfluss auf die Höhe der Ein- oder Auszahlungen. Tabelle 9 ermöglicht einen schnellen Überblick über Art und Umfang dieser Steuerfussbindungen. Nicht berücksichtigt in der Analyse werden Härtefall- und ähnliche Regelungen, die praktisch immer an eine gewisse Mindestausschöpfung des Steuerpotenzials gebunden sind. Bei ihnen ist ein solcher «Bedarfsnachweis» sicher sinnvoll, äquivalent zur Sozialhilfe oder zu den Ergänzungsleistungen bei natürlichen Personen.

Am umfangreichsten ist die Berücksichtigung der Steuerfüsse im Finanzausgleichssystem des Kantons TI, das an sich gar nicht sehr alt ist. Es trat 2003 in Kraft und wurde 2011 teilrevidiert.

- Die Auszahlung des vollen Transfers im Ressourcenausgleich bedingt einen Steuerfuss, der 15 Punkte über dem Mittelwert liegt.⁷³ Bei geringeren Steuerbelastungen wird der Transfer gekürzt. Gemeinden mit durchschnittlichem Steuerfuss erhalten nur noch 25% des ursprünglichen Betrags, bei einem Steuerfuss unterhalb des Mittelwerts entfällt die Ausgleichsberechtigung vollständig.
- Auch die Abschöpfung bei ressourcenstarken Gemeinden erfolgt steuerfussabhängig. Sie kann bei einem sehr tiefen Steuerfuss (bei an-

⁷³ Der durchschnittliche kommunale Steuerfuss lag 2012 im TI bei 76 Punkten. Einen Steuerfuss von mindestens 91 Punkten (76 + 15) wiesen 68 der 157 Gemeinden auf.

- sonsten identischen Bedingungen) bis doppelt so hoch sein wie bei einem Steuerfuss knapp über dem Durchschnitt.
- Ausgleichszahlungen für geografisch-topografische Sonderlasten bedingen einen Steuerfuss von mindestens 90 Punkten (Mittelwert 2012: 76 Punkte).
 - Auch in die Berechnung des Finanzkraftindex, auf dessen Basis die Subventions- und Beitragsquoten des indirekten Finanzausgleichs berechnet werden, fliesst der Steuerfuss ein.

Angesichts all dieser Steuerfussbedingungen erstaunt es kaum, dass sich die Kantonsregierung per Finanzausgleichsgesetz das Recht gibt, bei der Berechnung der Ausgleichsbeiträge für Gemeinden, die verdächtigt werden, einen künstlich hohen Steuerfuss zu erheben, einen tieferen Steuerfuss einzuspeisen. Der Kontrollaufwand des Kantons und das Potenzial für juristische Streitereien sind gross.

Im Kanton GE kommt der Steuerfuss ebenfalls in verschiedenen Instrumenten zum Tragen, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt wie im TI. Er fliesst neben der Steuerkraft und Lastenkomponenten in die Berechnung der Finanzkraft ein, welche in allen drei Genfer Systemen eine Rolle spielt. Sie ist ausschlaggebend für den Splittingfaktor im traditionellen Genfer System der Steuerertragsaufteilung zwischen Wohn- und Arbeitsort, ebenso für die Rückverteilung der abgeschöpften Gewinnsteuererträge im Rahmen der 1974 eingeführten «2. Säule» des Genfer Finanzausgleichs – ein besonders hoher Steuerfuss berechtigt dort zudem zu einer privilegierten Auszahlung der Transfers der 2. Säule – und zuletzt im neuen System: Die Mitfinanzierung der Zinszahlungen verschuldeter Gemeinden bedingt eine Finanzkraft von unter 80% des Mittelwerts sowie einen Mindeststeuerfuss von 38 Punkten (bei einem Mittelwert von 43,6).

In AG und GR fliesst die Steuerbelastung in die Berechnung des Index ein, der die Gemeinden für den indirekten Finanzausgleich gemäss ihrer Finanzkraft gruppiert. Auch das VS operierte bis vor zwei Jahren mit einem solchen System. 2012 wurde es von einem modernen Finanzausgleich abgelöst, das auf der steuerfussunabhängigen Ressourcenstärke abstützt. Explizit als Lastenindikator wird der Steuerfuss derzeit im Kanton NE verwendet. Die bevorstehende Revision wird dieses Kriterium streichen.

Klassische Steerdumpingregeln

Fünf Kantone wenden klassische Steerdumpingregeln an, am umfangreichsten SH. Beiträge aus dem Ressourcenausgleich dürfen hier nur Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss erwarten, und die Zuschüsse aus dem Lastenausgleich werden ab Unterschreitung des mittleren Steuerfusses schrittweise gekürzt.⁷⁴ Zudem ist der Beitrag einer

⁷⁴ So werden in SH die Zuschüsse pro Prozent Unterschreitung um einen Fünftel gekürzt, sie entfallen demnach ab einer Unterschreitung von 5%.

Gebergemeinde in SH umgekehrt proportional von ihrem Steuerfuss abhängig.

JU sieht eine schrittweise Kürzung des Ressourcenausgleichs an Empfängergergemeinden bei Unterschreiten des mittleren Steuerfusses aller Gemeinden vor. BL und ZG kürzen die Zuschüsse an ressourcenschwache Gemeinden, wenn deren Steuerfuss unter dem mittleren Steuerfuss aller Gebergemeinden liegt. In ZG beträgt die Kürzung 10% pro 0,5 Punkte Steuerfussdifferenz, in BL entspricht sie der Differenz zwischen dem effektiven Steuerertrag und demjenigen, der mit dem Durchschnittssteuerfuss erzielt würde. Genau dieses Vorgehen schlägt die Konferenz der Geberkantone (2013) als Massnahme für den NFA auf Bundesebene vor. Ausserhalb des regulären Ressourcenausgleichs, der schon eine komfortable Mindestausstattung garantiert, richtet BL seit 2010 «Zusatzbeiträge» an die finanzschwächeren Gemeinden aus, damit deren Finanzversorgung gegenüber dem alten Finanzausgleich, der bis Ende 2009 in Kraft war, nicht über Gebühr reduziert wird. Die Empfangsberechtigung erlischt hier sofort vollständig, wenn die genannte Steuerfussbedingung nicht mehr erfüllt ist. Auch LU kennt die Steuerdumpingregel. Die Zahlungen werden jedoch erst gekürzt, wenn der Steuerfuss der Empfängergergemeinde mehr als 20% unter dem kantonalen Mittel liegt. Das wird wohl nie vorkommen, denn derzeit erfüllen nur drei Luzerner Gemeinden (die reichste, die viert- und die sechstreichste) dieses Kriterium.

Generell lässt sich darüber streiten, wie relevant solche Steuerdumpingregeln de facto überhaupt sind. So sind in BL zum Beispiel nur zwei Empfängergergemeinden von einer Transferkürzung betroffen, in SH keine einzige, in ZG eine (Steinhausen). Deren Exekutive schlug in jüngerer Zeit eine Erhöhung des Steuerfusses vor, um in den Genuss von Finanzausgleichstransfers zu kommen. Die Stimmbürger lehnten diese Erhöhung aber ab. Die eher geringen Auswirkungen dieser Regel taugen aber nicht als Argument, das negative Urteil über sie abzuschwächen, denn hat sie tatsächlich keine spürbaren Folgen, könnte sie ja ebenso gut abgeschafft werden, hat sie jedoch Folgen, so sind diese ungerechtfertigt und ökonomisch nicht fundiert. Die Steuerdumpingregel ist also bestenfalls nutzlos, schlechtestenfalls schädlich. Das scheinen auch der TG und BE eingesehen zu haben: Der TG hat den Steuerdumpingartikel 2008 aus dem Finanzausgleichsgesetz gestrichen, BE auf das Jahr 2012. Ebenfalls gestrichen wurde in BE eine Bestimmung, wonach Gemeinden, deren Steuerfuss aufgrund «strukturell bedingter Aufwendungen» 110% des Mittelwerts übersteigt, in den Genuss zusätzlicher Transfers kommen.

Es lässt sich darüber streiten, wie relevant solche Steuerdumpingregeln de facto überhaupt sind. Bestenfalls sind sie nutzlos, schlechtestenfalls schädlich.

Hohe Steuerfüsse als Bedingung für zusätzliche Transfers

Drei weitere Kantone kennen zwar keine Steuerdumpingregeln im eigentlichen Sinn, machen jedoch einen hohen Steuerfuss zur Bedingung für den Erhalt von Zuschüssen einer «zweiten Stufe». In GR wird nur der sogenannte Sockelbeitrag, der ressourcenschwache Gemeinden auf 60%

der mittleren Steuerkraft hebt, bedingungslos ausbezahlt. Das Anrecht auf die Mindestausstattung von 82%, ebenso wie auf Beiträge an gewisse bauliche Investitionen, haben nur Gemeinden mit einem Steuerfuss von mindestens 120 (bei einem derzeitigen Mittelwert von 87,5). Von den 59 Gemeinden, deren Steuerkraft unter 60% des Durchschnitts liegt, erfüllen 47 diese Bedingung, von den 34 weiteren, deren Steuerkraft unter dem zweiten Schwellwert von 82% liegt, hingegen erstaunlicherweise nur noch 9. Diese niedrige Zahl ist einerseits positiv zu werten, denn sie zeigt auf, dass der Fehlanreiz, den diese Bedingung auf die Festlegung des Steuerfusses ausübt, nicht ungehindert wirkt: Eine Steuerfusserhöhung bedarf immer noch der Zustimmung der Stimmbürger, die kein Interesse daran haben, höhere Steuern in Kauf zu nehmen, nur damit die Gemeindeverwaltung in den Genuss höherer Transferzahlungen kommt.⁷⁵ Andererseits ist sie mit Skepsis zu betrachten, denn sie bedeutet, dass 47 Gemeinden mit einem Steuerkraftindex von unter 60% nach der Umverteilung besser dastehen als 25 Gemeinden mit einem Steuerkraftindex über 60%. Eine solche Umkehr der Ertragsverhältnisse kann nicht Ziel eines modernen Ressourcenausgleichs sein.

Auch OW und SG zahlen in zwei Stufen aus. In OW ist die Mindestausstattung von 85% allen Gemeinden sicher. Bleibt noch Geld aus den Beiträgen des Kantons und der Gebergemeinden (derzeit nur Engelberg) übrig, wird dieses unter allen Gemeinden mit einer Steuerkraft von höchstens 95% verteilt, jedoch, erstens, nur an Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss und, zweitens, nicht nur gemäss Steuerkraft, sondern zu gleichen Teilen auch gemäss Steuerbelastung (sprich: dem Steuerfuss) der empfangsberechtigten Gemeinden. In SG dürfen Gemeinden mit einem Steuerfuss von mindestens 145 (Mittelwert: 130) zusätzlich zum Ressourcenausgleich einen individuellen Sonderlastenausgleich oder einen partiellen Steuerfussausgleich beantragen. Ungefähr ein Drittel aller Gemeinden – mehrheitlich kleine – erfüllen diese Bedingung.

Wenig verständlich ist das Vorgehen des Kantons ZH. Der Finanzausgleich, der 2012 ein völlig veraltetes System ersetzte, knüpft den Ausgleich regulärer Sonderlasten an den Steuerfuss. Als solche Sonderlasten wurden ein hoher Anteil an Einwohnern unter 20 Jahren, eine geringe Bevölkerungsdichte und eine hohe Hangneigung (topografisch) definiert. Den vollen Betrag erhält eine Gemeinde jedoch nur, wenn ihr Steuerfuss mindestens 30% über dem Kantonsmittel liegt. Das ist eine seltsame Bedingung, denn die höchsten Steuerfüsse übertreffen den mittleren |⁷⁶

⁷⁵ Hier (und auch bei den klassischen Steuerdumpingregeln) läge die optimale Strategie der Gemeindeexekutive darin, den Steuerfuss auf das nötige Mass anzuheben und einen genügend grossen Teil der dadurch zusätzlich generierten Transfererträge über andere Instrumente so zurück an die Einwohner zu verteilen, dass die Mehrheit der Stimmbürger besser dasteht als vor der Steuerfusserhöhung.

⁷⁶ Bei der Berechnung des mittleren Steuerfusses wird im Kanton ZH der Wert der Stadt Zürich nicht berücksichtigt. 2012 resultiert ein Mittelwert von 97,65 Punkten, bei Berücksichtigung der Stadt Zürich wären es 104,72 Punkte.

derzeit um nur 24,9%. Unterhalb werden die Zuschüsse linear gekürzt, ab einem Steuerfuss von 75% des Durchschnitts erlischt die Empfangsberechtigung vollständig. Gemeinden mit durchschnittlichem Steuerfuss erhalten demnach weniger als die Hälfte des Basiswertes.

6.3.3 _ Einwohnerzahl und Finanzausgleich

Hohe Grenzabschöpfungsquoten und Steuerfussbindungen beeinträchtigen vor allem den Standortwettbewerb. Finanzausgleichssysteme können aber noch viele andere Eigenschaften haben, die ein gewisses (Fehl-)Verhalten der Gemeinden provozieren und dadurch zu Ineffizienzen führen. Ein Beispiel dafür ist die Berücksichtigung der Einwohnerzahl bei der Festlegung der Pro-Kopf-Transfers. Mag dieses Vorgehen z. B. in den alten Bundesländern Deutschlands, wo sich die Gemeindestruktur seit Jahrzehnten kaum mehr verändert und zudem meist Resultat von von oben verordneten Gebietsreformen ist, in erster Linie *methodisch* unschön sein, hat es in der Schweiz, deren Gemeindeflandschaft mitten in einer Transformationsphase steckt, handfeste Auswirkungen auf das Ergebnis dieses Veränderungsprozesses.

Ein direkter Fehlanreiz in Bezug auf die Gemeindegrösse liegt vor, wenn die Finanzausgleichszahlungen an zwei *identische* fusionierende Gemeinden vor und nach ihrer Fusion nicht gleich hoch sind. Einige Ausgleichssysteme bevorzugen explizit einwohnerschwache Gemeinden. Diese Massnahme wird bzw. wurde oft damit gerechtfertigt, die Pro-Kopf-Kosten der Leistungserbringung seien in diesen Gemeinden aufgrund von Fixkosten in der Verwaltung höher. Abgesehen davon, dass verschiedene Studien existieren, die (mehr oder weniger erfolgreich) darlegen, dies treffe nicht zu,⁷⁷ entlarvt sich die Massnahme mit dieser Begründung gleich selber als Fehlanreiz. Denn sollte die Leistungserbringung in kleinen Gemeinden wirklich teurer sein, sollte raschmöglichst fusioniert werden, statt solche «Sonderlasten der Kleinheit», die durch Zusammenschluss beeinflussbar, also nicht exogen sind, abzugelten und damit eine ineffiziente Gemeindestruktur zu zementieren. Auch die Begründung, einwohnerschwache Gemeinden seien oft ländlich und peripher gelegen und hätten darum erhöhte strukturelle Kosten und ein geringes Ressourcenpotenzial, taugt nicht als Rechtfertigung für diese Massnahme: Diese Nachteile sollten direkt und explizit über den Ressourcenausgleich und entsprechende Komponenten im Lastenausgleich abgegolten werden.

Ein direkter Fehlanreiz in Bezug auf die Gemeindegrösse liegt vor, wenn die Finanzausgleichszahlungen an zwei identische fusionierende Gemeinden vor und nach ihrer Fusion nicht gleich hoch sind.

⁷⁷ Siehe beispielsweise *Lüchinger und Stutzer (2002)*

Acht Kantone mit expliziter «Heiratsstrafe» |⁷⁸

Nach den jüngsten Finanzausgleichsrevisionen in den Kantonen ZH (2012) und LU (2013) haben noch immer acht Kantone (AG, AR, GR, NW, SZ, UR, VS, ZG) einen Finanzausgleich, der kleine Gemeinden explizit bevorzugt. Der Lastenausgleich des ansonsten modernen Finanzausgleichssystems des Kantons UR berücksichtigt explizit «Lasten der Kleinheit». Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter dem Median liegt, erhalten pro Einwohner, der zum Median «fehlt», 150 Franken. Das Instrument wurde im Jahr 2008 im Rahmen des neuen interkommunalen Finanzausgleichs eingeführt – sozusagen als Kompromisslösung, um diese wichtige Vorlage nicht zu gefährden. Versuche der Regierung, diese Sonderregelung baldmöglichst wieder abzuschaffen, wurden vom Parlament abgeschmettert.

Andere Kantone bevorteilen kleine Gemeinden durch Korrekturen im Ressourcenausgleich: In NW wird die Differenz zur Mindestausstattung nur bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl der Nidwaldner Gemeinden ausbezahlt. Gemeinden, deren Einwohnerzahl unterhalb eines vom Kanton festgelegten Wertes liegen, erhalten zudem pro «fehlendem» Einwohner einen Ausgleichsbetrag in Höhe der Mindestausstattung (diese liegt ein Vielfaches über den 150 Franken pro Kopf, die das ähnlich funktionierende System in UR vorsieht). Somit werden einwohnerstarke Gemeinden explizit benachteiligt und einwohnerschwache explizit bevorteilt. In NW mit seinen nur elf Gemeinden, die allesamt über 1200 Einwohner zählen, mag dieses Fusionshemmnis eher theoretischer Natur sein, in GR ist es deutlich handfester. Die Differenz zur Mindestausstattung wird hier für maximal 1000 Einwohner einer Gemeinde ausbezahlt.⁷⁹ Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern erhalten die Differenz nicht etwa basierend auf ihrer Einwohnerzahl, sondern ebenfalls für 1000 Einwohner (wenn auch gekürzt um einen gewissen Faktor).

Die Grenze von 1000 Einwohnern stellt für GR schon einen deutlichen Fortschritt dar, denn bis vor Kurzem lag sie sogar bei 300 Einwohnern. Sie wurde auf Juli 2011 erhöht, um das Fusionshemmnis zu schwächen. Auf 2015 wird eine Totalrevision des Finanzausgleichs angestrebt, in deren Rahmen die Fehlanreize vollständig ausgemerzt werden sollen. Auch das Strassengesetz, das bis Mitte 2011 im Falle eines Gemeindegemeinschafts zur Abklassierung gewisser Kantons- zu Gemeindestrassen und damit zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf der fusionierten Gemeinde führen konnte, wurde dahingehend revidiert. Neben diesen Anpassungen trägt auch die Besitzstandswahrung von 15 Jahren, also das Recht fusionierender Gemeinden, während maximal 15 Jahren nach dem

⁷⁸ Die folgenden Ausführungen sind zu grossen Teilen dem Kantonsmonitoring 4 «Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität» (*Rüfli 2012: 100ff.*) entnommen, wurden aber aktualisiert.

⁷⁹ Kleine Gemeinden werden zudem (über den Grundbedarf von 50 000 Franken, der jeder Gemeinde angerechnet wird) auch im Rahmen des indirekten Finanzausgleichs bevorteilt.

Zusammenschluss dieselben Finanzausgleichsgelder wie zuvor zu empfangen, zur Verminderung der Fusionshemmnisse bei. Problematisch ist die Begrenzung der Mindestausstattung deshalb nicht mal so sehr in Bezug auf die Fusionsanreize, sondern viel eher in Bezug auf den im vorherigen Abschnitt diskutierten Steuerwettbewerb: Eine Gemeinde mit 501 Einwohnern erhält die Differenz zur Mindestausstattung noch immer für 900 Einwohner. Eine Gemeinde mit weniger als 100 Einwohnern sogar für deren 500. Kleingemeinden erhalten die ihnen zur Mindestausstattung fehlenden Ressourcen also bis zu fünf Mal pro Einwohner ausbezahlt. Können sie ihre Steuerkraft erhöhen, führt dies entsprechend zu Grenzabschöpfungsquoten von bis zu 500%. Kleingemeinden tun in GR (und davon gibt es dort immer noch viele) also gut daran, arm zu bleiben.

Kleingemeinden tun in GR (und davon gibt es dort immer noch viele) gut daran, arm zu bleiben.

In AR und ZG wird die Mindestausstattung zwar für alle Einwohner garantiert, sie wird aber in einwohnerschwachen Gemeinden höher angesetzt als in einwohnerstarken, was in der Wirkung beinahe äquivalent zum Vorgehen in NW und GR ist. LU und ZH stufen die Mindestausstattung seit 2013 bzw. 2012 nicht mehr nach Einwohnerzahl der Gemeinde ab. In LU konnten dadurch die Subventionsquoten gegenüber 2012 gesenkt werden (vgl. Abbildung 17 [obere Darstellung] auf S. 108 mit Kantonsmonitoring 4, Abbildung 20 auf S. 105).

Tabelle 10

Explizite Fehlanreize des Finanzausgleichssystems bezügl. Gemeindegrösse (2013)

Acht Kantone bevorteilen kleine Gemeinden über das Finanzausgleichssystem explizit, in NE und in der VD ist das Gegenteil der Fall. In SG, SO und im TI kann der Effekt indirekt auftreten. In den restlichen 12 Kantonen (AI, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SH, TG, ZH) beinhaltet der Finanzausgleich keine expliziten Fehlanreize punkto Gemeindegrösse.

	Anreizwirkung	Bevorteilte Gemeinden	Besitzstandwahrung	Rankingpunkte
AG	direkt	klein	8 Jahre	
AR	direkt	klein	nein	
GR	direkt	klein	15 Jahre	
NE	direkt	gross	nein	
NW	direkt	klein	nein	
SZ	direkt	klein	nein	0
UR	direkt	klein	nein	
VD	direkt	gross	nicht nötig	
VS	direkt	klein	4 Jahre	
ZG	direkt	klein	nein	
SG	indirekt	klein	nein	
SO	indirekt	klein	3-6 Jahre	1
TI	indirekt	klein	4 Jahre	
Die Systeme aller übrigen Kantone und des Bundes sind einwohnerneutral.				2

Quelle: Eigene Recherchen

In SZ wird Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl bei der Berechnung des Normaufwands ein «Strukturzuschlag» gewährt. In der 89-Seelen-Gemeinde Riemenstalden führt das zu paradiesisch anmutenden Verhältnissen: Zum finanzausgleichsrelevanten Steuerertrag von 211 Franken pro Kopf (Ressourcenindex 8,7%) erhielt Riemenstalden 2011 pro Einwohner 8060 Franken an Finanzausgleichsgeldern vom Kanton. Nach Transfers lag der Gesamtertrag pro Kopf mit 8271 Franken mehr als doppelt so hoch wie in der reichsten Gemeinde, Wollerau (Ressourcenindex 454%), die von ihren 5492 Franken einen knappen Drittel in den Ressourcenausgleich einzahlen musste. Auch im AG wird, sozusagen als Anerkennung einwohnerunabhängiger Fixkosten der Gemeindeverwaltung, zum Normaufwand pro Gemeinde ein «Grundbedarf» (derzeit 230 000 Franken) addiert. Das 1. Massnahmenpaket zur Aargauer Gemeindereform beinhaltete unter anderem die Abschaffung dieses Grundbedarfs. Diese Massnahme, die in 13 Kleinstgemeinden, von denen allerdings 6 zum Zeitpunkt der Gesetzesvorlage schon in Fusionsprojekte eingebunden waren, zu Mehrbelastungen von mindestens 20 Steuerprozent geführt hätte, war ein entscheidender Grund für die Ablehnung der Vorlage durch das Aargauer Stimmvolk im September 2009. Das Fusionshindernis konnte nur verringert werden, indem der Kanton die Besitzstandsgarantie auf Januar 2012 von vier auf acht Jahre verlängerte und somit fusionierenden Gemeinden für längere Zeit Zahlungen versprach, die ordnungspolitisch schon zuvor nicht gerechtfertigt waren.

Im VS ersetzte 2012 ein modernes Finanzausgleichssystem das alte, komplizierte Mischsystem mit sogenannten Forfaitabzügen, die kleine Gemeinden massiv bevorteilten. Diese Bevorteilung wurde jedoch auch mit dem neuen System nicht ganz abgeschafft: Der Ressourcenausgleich an finanzschwache Gemeinden wird nur für die ersten 3000 Einwohner voll ausbezahlt. Danach werden die Pro-Kopf-Beiträge sukzessive bis auf 30% der Ausgangshöhe (ab dem 10 001. Einwohner) gekürzt – es müsste also eher von einer Benachteiligung grosser als von einer Bevorteilung kleiner Gemeinden gesprochen werden. Während von den Forfaitabzügen des alten Finanzausgleichs vor allem Kleinstgemeinden stark profitierten, ergeben sich mit dem neuen System zumindest für Fusionen mit insgesamt bis zu 3000 Einwohnern keine Fehlanreize mehr. Darüber hinaus wird bei Fusionen neu eine Besitzstandswahrung für vier Jahre gewährt.

Auch in SG, SO und im TI weist der Finanzausgleich fusionshemmende Aspekte auf. Die Wirkung ist aber etwas weniger direkt und mathematisch und deshalb nicht genau bezifferbar. In diesen Kantonen besteht die Möglichkeit, dass der Kanton überhöhte Ausgaben von ressourcenschwachen Gemeinden mitfinanziert und somit den Druck auf diese verringert, sich – etwa über eine Fusion mit Nachbargemeinden – um effizientere Strukturen zu bemühen.

Weitere mögliche Fusionshemmnisse

Neben den erwähnten können diverse weitere Aspekte des Finanzausgleichs nach einer Gemeindefusion eine Veränderung der Transferzahlungen bewirken. So ist z. B. jeder Ressourcenausgleich, der nicht völlig symmetrisch und linear operiert, nicht fusionsneutral. Die Richtung der Veränderung (Zunahme oder Abnahme der Transfers) ist jedoch meist nicht systematisch. Wenn die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich zusätzlich an Steuerfussbedingungen gebunden sind, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Beiträge an fusionierende Gemeinden sinken, da sich die neue Gemeinde üblicherweise am niedrigeren der beiden bisherigen Steuerfüsse orientiert.

Noch systematischer kann der separate Ausgleich von soziodemografischen und geografisch-topografischen Sonderlasten wirken (vgl. Ecoplan 2004: 32). Die meisten Kantone – wie auch der NFA des Bundes – gleichen Lasten asymmetrisch aus, das heisst, es werden nur überdurchschnittliche Lasten kompensiert, Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten müssen für diese Kompensation jedoch nicht aufkommen. Für Eingemeindungen in der Agglomeration kann dies ein Fusionshemmnis darstellen: Die bisherige Kernstadt empfängt beispielsweise nennenswerte Gelder im Rahmen eines Soziallastenausgleichs, hat jedoch unterdurchschnittliche geografisch-topografische Sonderlasten, die Anrainergemeinden ihrerseits haben sehr niedrige Soziallasten, sind jedoch Empfänger von Zuschüssen im Rahmen des geografisch-topografischen Lastenausgleichs. Schliessen sich diese nun der Kernstadt an, ist es gut vorstellbar, dass beide Empfangsberechtigungen erlöschen, da die neue Gemeinde bei keinem Kriterium mehr überdurchschnittliche Werte aufweist. Andersherum und eine Staatsebene höher betrachtet, könnte beispielsweise der Kanton Bern von höheren Lastenausgleichszahlungen aus dem NFA profitieren, würde er sich in Bern-Stadt und Bern-Land aufteilen.

Dieses Problem tritt umso stärker zu Tage, je mehr separate, asymmetrische Lastenausgleichsinstrumente angewendet werden. Komplett gelöst werden kann es nur mit einem symmetrischen Lastenausgleich, der nicht nur Nach-, sondern im gleichen Umfang auch Vorteile kompensiert. Ein solches System ist derzeit einzig in NE in Kraft, es ist dafür aber mit anderen Schwächen behaftet. In SH tragen die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten immerhin 50% des Lastenausgleichaufwands.

Einwohnerzahl als Zentrumsindikator in zwei Kantonen

Genauso unzweckmässig wie die spezielle Subventionierung einwohnerschwacher Gemeinden ist die Bevorzugung bevölkerungsreicher Gemeinden, wie sie in einigen deutschen Bundesländern mit der Begründung, solche Gemeinden trügen zentrumsspezifische Sonderlasten, betrieben wird. Denn der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Pro-Kopf-Kosten, den gewisse statistische Modelle suggerieren, ist eine Scheinkorrelation: Nicht die Einwohnerzahl an sich treibt die Kosten in die Höhe, sondern eben die Zentrumslasten, mit denen Städte üblicherweise konfrontiert sind. Die Fusion von 11 ländlichen Gemeinden im Val-de-Ruz (2009) und gar 15 Gemeinden im Val-de-Travers (2013) zu Taltschaftsgemeinden mit 11 000 bzw. gar 15 600 Einwohnern macht diese nicht eher zu Städten und wird darum auch kaum zu einem Anstieg ihrer strukturellen Lasten führen. Die Abgeltung von zentrumsspezifischen Sonderlasten sollte deshalb – besonders in der Schweiz, wo ein grosser Teil der Gemeindefusionen in Bewegung ist – explizit und lastenspezi-

Nur ein Finanzausgleich, der völlig symmetrisch und linear operiert, ist grundsätzlich immer fusionsneutral.

fisch erfolgen, nicht über eine schwammige Annäherungsvariable wie die Einwohnerzahl.

Ausgerechnet im Kanton NE, in dem die beiden oben genannten Fusionen stattfanden, wird als eines der drei Kriterien für den Sonderlastenausgleich die Einwohnerzahl herangezogen. Besonders fragwürdig ist diese Massnahme, weil NE derzeit Zentrumslasten zusätzlich separat über die Berechnung von Zentrums- und Erreichbarkeitskoeffizienten ausgleicht. Dieser Mechanismus fällt mit der aktuellen Finanzausgleichsrevision, die 2014 in Kraft treten soll, weg, nicht jedoch die Berücksichtigung der Einwohnerzahl als Sonderlastenindikator (vgl. Abschnitt 5.3).

Noch viel intensiver als in NE ist die Bevorzugung bevölkerungsreicher Gemeinden im Kanton VD. Hier ist seit 2011 ein horizontaler Finanzausgleich in Kraft, der 65% (!) der von den Gemeinden erhobenen Beträge nicht gemäss Ressourcenpotenzial oder spezifischen Sonderlasten, sondern progressiv steigend gemäss der Einwohnerzahl der Gemeinden umverteilt. Der ausbezahlte Betrag steigt drastisch von 100 Franken pro Einwohner für Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern auf bis zu 1050 Franken pro Einwohner für Gemeinden mit über 15 000 Einwohnern. Auch wenn der Kanton es nicht so kommuniziert, zumal er für Gemeindezusammenschlüsse zusätzlich explizit einmalige Pauschalen zahlt: Es ist offensichtlich, dass mit dieser Massnahme keine Sonderlasten abgegolten werden, sondern die Gemeinden zur Fusion gedrängt werden sollen. Das Instrument scheint seine beabsichtigte Wirkung nicht zu verfehlen: Während vor 2011 kaum Gemeindefusionen erfolgten, führten seither diverse Zusammenschlüsse innerhalb von 24 Monaten zu einer Reduktion um 57 Gemeinden, in 55 weiteren laufen derzeit ernsthafte Abklärungen (Bundesamt für Statistik 2013).⁸⁰ Diese direkte Vermischung von Finanzausgleich und Fusionsförderung ist sehr kritisch zu beurteilen. Das Instrument ist systemfremd und zudem langfristig kaum aufrechterhalten, denn die Summe der versprochenen Auszahlungen steigt mit zunehmender Zahl der Gemeindezusammenschlüsse und damit wachsender Durchschnittsgrösse der Gemeinden rapide, was bei diesen eine immer noch höhere Abschöpfung erfordert, die schon heute 19 Steuerfusspunkte (bei einem mittleren Steuerfuss von 66 Punkten) beträgt.

Die Abgeltung von zentrumsspezifischen Sonderlasten sollte explizit und lastenspezifisch erfolgen, nicht über eine schwammige Annäherungsvariable wie die Einwohnerzahl.

Diese direkte Vermischung von Finanzausgleich und Fusionsförderung in der VD ist sehr kritisch zu beurteilen.

6.3.4 _ Fehlanreize auf der Ausgabenseite

Nachdem in den letzten Abschnitten die Anreize der Finanzausgleichssysteme auf die Lust am Standortwettbewerb im Allgemeinen, die Wahl des Steuerfusses im Speziellen und die Gemeindestruktur besprochen wurden, widmet sich der letzte Abschnitt des Kapitels spezifisch den Anreizwirkungen auf das Ausgabeverhalten der Gemeinden. Hier haben die meisten Kantone mit ihren Reformen während der letzten 10 bis 20 Jahre grosse Fortschritte erzielt. Kaum ein Kanton gleicht heute noch in

⁸⁰ Stand: 30.5.2013

grösserem Umfang effektive Ausgaben der Gemeinden aus. Eine wichtige Ausnahme sind die Kosten für die Sozialhilfe: 10 der 14 Kantone, die einen Soziallastenausgleich betreiben, stützen diesen nicht auf normierte Indikatoren, sondern auf tatsächliche Ausgaben ab. Da der den Gemeinden aus der Sozialhilfe entstehende Aufwand in allen Kantonen ⁸¹ zum grössten Teil durch kantonale Gesetzgebung vorgegeben ist, wiegt dieses «Vergehen» nicht so schwer, wenngleich es nicht zu begrüssen ist (vgl. Box 6).

Kaum ein Kanton gleicht heute noch in grösserem Umfang effektive Ausgaben der Gemeinden aus. Eine wichtige Ausnahme sind die Kosten für die Sozialhilfe.

Box 6

Die Vergemeinschaftung von kommunalen Ausgaben

In den vier Kantonen BE, JU, SO und VD werden die Kosten für die Sozialhilfe (und teilweise noch weitere Kosten) «vergemeinschaftet», das heisst, sie werden zwar von den Gemeinden (zu einem gewissen Prozentsatz) getragen, jedoch nicht individuell, sondern kollektiv. Die Aufteilung des Kostenanteils auf die Gemeinden erfolgt gemäss ihrer Einwohnerzahl. Dieses Vorgehen erscheint auf den ersten Blick völlig systemwidrig, denn es eliminiert jeglichen Anreiz zur Sparsamkeit. Ein zweiter Blick schwächt das Urteil ab: Gerade im Bereich der Sozialhilfe (aber z. B. auch bei den Lehrergehältern) haben die Gemeinden in den meisten Kantonen kaum einen Ermessensspielraum über die Ausgaben. Sie müssen zahlen, was der Kanton im entsprechenden Gesetz vorsieht. Sparsamkeitsanreize sind darum nicht wichtig, der vollständige Ausgleich von Kosten, die eine Gemeinde nicht steuern kann, scheint opportun. Ein dritter Blick schwächt wiederum diesen Einwand ab: Sollten die Gemeinden zumindest einen partiellen Einfluss auf die entsprechenden Ausgaben haben – im Idealfall genau zu dem Prozentsatz, zu dem sie die Ausgaben mittragen müssen –, bedeutet die Vergemeinschaftung ein Abschieben ihres Teils der Verantwortung auf die Allgemeinheit. Sollten die Gemeinden hingegen tatsächlich keinerlei Einfluss auf die Kosten haben, ist es nicht wünschenswert, dass sie überhaupt einen Kostenanteil tragen müssen, denn damit würde der Kanton die Konsequenzen seines Handels auf die Gemeinden abschieben. So oder so unterliegt die Vergemeinschaftung von kommunalen Ausgaben also einem negativen Urteil, wenn es auch nicht ganz so drastisch ausfällt wie gemäss erster Intuition.

Tabella 11 kategorisiert die Kantone hinsichtlich der Anreize ihrer Lastenausgleichsinstrumente auf das Ausgabenverhalten der Gemeinden. Härtefallregelungen, bei denen effektive Ausgaben naturgemäss eine Rolle spielen, werden nicht berücksichtigt, es sei denn, sie wirkten nicht bloss sporadisch und punktuell.

Einfluss der Art der Lastenindikatoren auf das Ausgabeverhalten

Grundsätzlich sind – unabhängig von der auszugleichenden Last – drei Typen von Ausgleichskriterien vorstellbar. Da sind einmal die schon erwähnten, effektiven Kosten. Auf der anderen Seite stehen Grössen, die von einer Gemeinde nicht (oder zumindest nicht direkt) beeinflusst werden können. Dazu gehören beispielsweise die Hangneigung, der Kehrwert der Bevölkerungsdichte, die Arbeitsplatzdichte, der Anteil

⁸¹ Mit Ausnahme des TI, wo gemäss Aussage des Kantonsexperten die Regelung der Sozialhilfe zu gleichen Teilen durch Kanton und Gemeinde erfolgt. Genauere Informationen hierzu sind der Tabelle A2 im Anhang zu entnehmen.

Tabelle 11

Die Abgeltung effektiver Kosten (2013)

Die Tabelle zeigt, welche Kantone in welchen Bereichen effektive Lasten abgelten und damit den Sparanreiz der Gemeinden auf diesem Gebiet senken.

Kanton	Betroffenes Gebiet	Rankingpunkte
SO	Soziallasten vergemeinschaftet, Steuerbedarf	
TI	Steuerfussausgleich, Kürzungen des Steuerkraftausgleichs bei zu grossen Überschüssen oder Eigenkapital	
VD	Soziallasten vergemeinschaftet, Lastenausgleich (ÖV und Strassenverkehr, Unterhalt von Wäldern)	0
JU	Soziallasten und Schulkosten vergemeinschaftet	
GR	Beiträge an öffentliche Werke, Sonderbedarfsausgleich, Soziallastenausgleich	
BE	Soziallasten vergemeinschaftet, Kürzungen der Mindestausstattung und geogr.-topogr. Zuschüsse bei zu guter finanzieller Lage	1
SG	Partieller Steuerfussausgleich, Soziallastenausgleich Stadt St. Gallen	
NW	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	
GE	Übernahme von Schuldzinsen finanzschwacher Gemeinden	2
AR, SH, TG, UR	Soziallastenausgleich	
AG, AI, BL, FR, GL, LU, NE, OW, SZ, VS, ZG, ZH, Bund	Keinerlei Abgeltung effektiver Kosten	3

Quelle: Eigene Recherchen

Schulpflichtiger, der Anteil über 80-Jähriger oder der Anteil Ausländer aus Nicht-EU-Ländern. Dazwischen gibt es noch einen dritten Kriteriumstyp: Werte, die von der Gemeinde (zumindest mittelfristig) beeinflusst werden können, die aber keine effektiven Ausgaben, sondern potenziellen Aufwand spiegeln. Beispiele sind die Strassenlänge (verschiedene Kantone), die Fläche öffentlicher Einrichtungen (GE), die intensiv und extensiv genutzte Gemeindefläche, die Anzahl Stösse (Viehherden, GL), die Zahl der Vollzeitlehrerstellen (BE) oder der Anteil Sozialhilfebezügler.

Die Anwendung dieses Kriteriumstyps ist aus theoretischer Sicht negativer zu beurteilen als ein Abstellen auf wahre, exogene Grössen, denn es kann dazu ermutigen, kostenintensive Strukturen aufrechtzuerhalten. Trotzdem wird in der Auswertung auf eine Unterscheidung dieser beiden Vorgehensweisen verzichtet, denn de facto wird der potenzielle Fehlanreiz, der von einem beeinflussbaren Lastenindikator ausgeht, oft dadurch kompensiert, dass mit ihm eine gezieltere Messung und Abgeltung bestimmter Sonderlasten möglich ist. So lassen sich die «Lasten der Weite», die in einigen Kantonen abgegolten werden, mit der Bevölkerungsdichte (bzw. deren Umkehrwert) wohl weniger gut abbilden als mit der Länge des Strassennetzes pro Einwohner.

Knapp die Hälfte der Kantone (AG, AI, BL, FR, GL, LU, NE, OW, SZ, VS, ZG, ZH) hat so gesehen eine saubere Weste. Ihre Finanzausgleichs-

Der potenzielle Fehlanreiz, der von einem beeinflussbaren Lastenindikator ausgeht, wird oft dadurch kompensiert, dass mit ihm eine gezieltere Messung und Abgeltung bestimmter Sonderlasten möglich ist.

systeme gleichen keinerlei effektive Kosten aus.⁸² Auch unter diesen Kantonen gibt es natürlich grosse Unterschiede, erstens bei der Wahl der Indikatoren (exogen oder lastennah), zweitens beim Ausgleichsgrad, drittens selbstverständlich beim Ausgleichsgegenstand. Zwei Beispiele seien hier erwähnt, für umfassendere Informationen sei auf das Beiheft verwiesen:

- BL gleicht Bildungs- und Soziallasten sowie Lasten der Weite aus. Indikator für die Bildungslasten ist die Anzahl Volksschüler, für die Soziallasten wird ein Index gebildet, der sich aus den Merkmalen Arbeitslosenquote, Wohneigentumsquote (Kehrwert), Alleinerziehende und Ausländer ex-EU27 zusammensetzt, als Indikator für die Lasten der Weite dient die Nicht-Siedlungsfläche. Letzteres ist einigermassen innovativ, denn es setzt – im Gegensatz zum Indikator Strassenlänge und auch anders als der Kehrwert der Bevölkerungsdichte – einen Anreiz, die Siedlungsentwicklung zu konzentrieren.
- Der Kanton FR operiert mit einem einzigen «Bedarfsindex», der sich aus den fünf (gewichteten) Kriterien Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungswachstum, Anteil über 80-Jährige und Anteil Schulpflichtige zusammensetzt. Während die letzten zwei klassische Lastenindikatoren sind, bedeuten die drei erstgenannten eine radikale Abkehr von der Unterstützung strukturschwacher Gebiete durch den Lastenausgleich. Das Geld soll hier offenbar den produktiven Gebieten zufließen. Störend an diesem Instrument ist hingegen der Name: Mit der Identifikation eines Bedarfs hat der Index nur beschränkt zu tun.

Dreizehn Kantone mit (teilweisem) Ausgleich effektiver Kosten

In sechs Kantonen weist der Lastenausgleich kleinere Schönheitsfehler auf. In AR, SH, UR und dem TG betreffen diese den Soziallastenausgleich. In den drei erstgenannten werden zwischen 50% und 75% der über dem Durchschnitt liegenden Soziallasten ausgeglichen, wobei in AR und SH Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Lasten zur Finanzierung des Ausgleichs beitragen. Im TG erhalten Gemeinden, deren Sozialhilfekosten pro Kopf 120% des Mittelwerts übersteigen, eine mit zunehmender Abweichung steigende Pauschale pro Einwohner. In GE äufnen die Gemeinden einen «fonds intercommunal». Dieser wird teilweise für die Übernahme von Schuldzinsen finanzschwacher Gemeinden verwendet, was einer partiellen Vergemeinschaftung der Verpflichtungen in diesem Bereich gleichkommt. Die so verteilten Gelder machen allerdings weniger als 3% des gesamten Ausgleichsumfangs aus. NW garantiert Gemeinden, deren Aufwand im Bereich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen den kantonsweiten Mittelwert pro Kopf über-

⁸² ZH trägt seine saubere Weste nur de facto, nicht aber de jure: Die Gemeinden könnten beim Kanton einen «Ausgleich individueller Sonderlasten» beantragen, überschritten ihr Steuerfuss 130% des kantonalen Mittels (ohne die Stadt Zürich). Derzeit liegt der höchste Steuerfuss aber nur 25% über diesem Wert. Es ist darum unwahrscheinlich, dass diese Regelung jemals Auswirkungen haben wird.

steigt, den vollen Ausgleich der überdurchschnittlichen Kosten. Der anrechenbare Aufwand wird vom Kanton allerdings ziemlich genau reglementiert und die ausgeschütteten Beträge machen weniger als 5% der gesamten Finanzausgleichstransfers aus.

In BE und SG geht die Berücksichtigung effektiver Kosten im Lastenausgleich deutlich weiter. BE hat die Kosten für die Sozialhilfe (ausgenommen die Gehälter des Personals, wo Fallpauschalen entrichtet werden) komplett vergemeinschaftet, ein Bonus-Malus-System soll gewisse Sparsamkeitsanreize erhalten. Die Gemeinden tragen kollektiv 50% der Gesamtlasten. Darüber hinaus kann der Kanton Gemeinden, die sich (gemessen an ihren harmonisierten Finanzkennzahlen) in sehr guter finanzieller Situation befinden, die Zuschüsse aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich sowie die Mindestausstattung komplett oder teilweise verweigern. Derzeit sind 10 Gemeinden von dieser Massnahme betroffen.⁸³ Der Kanton SG gleicht die Soziallasten zwar nur für die Stadt St. Gallen aus, dort aber gemäss effektiven Kosten. Gemeinden mit einem genügend hohen Steuerfuss können zudem in einer zweiten Stufe des Finanzausgleichs einen partiellen Steuerfussausgleich beantragen. Bei diesem übernimmt der Kanton die Hälfte aller Ausgaben, die eine Gemeinde mit einem bestimmten Steuerfuss, genannt «Ausgleichsgrenze», nicht selbst finanzieren kann. Zwar hat der Kanton die Ausgleichsgrenze 2013 spürbar gesenkt und erstmals fix festgelegt, noch immer ist aber etwa ein Drittel aller Gemeinden ausgleichsberechtigt.

Am schlechtesten schneiden die Systeme der Kantone GR, JU, SO, TI und VD ab. Unter dem Titel «Beiträge an die öffentlichen Werke» gewährt GR Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss Subventionen an ihre Investitionen zur Bildung von unbeweglichem Verwaltungsvermögen (z. B. Schulanlagen oder Wasserversorgungen). Von den Soziallasten müssen die Bündner Gemeinden nur einen Drittel individuell tragen. Weitere 40% werden gemäss Einwohner auf sie aufgeteilt, den Rest trägt der Kanton. Er übernimmt zudem zusätzlich von jeder Gemeinde jenen Betrag, der 5% ihrer Steuereinnahmen übersteigt. Aktuell ist dies in fast der Hälfte aller Gemeinden der Fall, was für diese faktisch einer Vergemeinschaftung der Sozialhilfekosten gleichkommt. Chur wird durch diese «Spitzenbrecherbeiträge» ziemlich stark unterstützt. Darüber hinaus entrichtet GR im Rahmen eines Sonderbedarfsausgleichs Zuschüsse an Gemeinden, die ihre Aufgaben trotz aller sonstigen Beiträge nicht erfüllen können. Derzeit sind 13 Gemeinden anspruchsberechtigt. Der Regierungsrat hält in seiner Botschaft zur Neugestaltung des Finanzaus-

⁸³ Diese Massnahme ersetzte 2012 sozusagen die Steuerdumpingregel. Ob sie die betroffenen Gemeinden eher dazu verleitet, ihren Steuerfuss tief (Wirkung entgegengesetzt zur Steuerdumpingregel) oder die Ausgaben künstlich hoch zu halten (Wirkung dieselbe wie bei der Steuerdumpingregel), ist unklar. Jedenfalls ist sie negativ zu werten, denn sie schränkt die Gemeindeautonomie ein. Nicht der Kanton sollte eingreifen, wenn die finanzielle Lage einer Gemeinde zu komfortabel wird, sondern deren Stimmbürger sollten das tun.

gleichs und der Aufgabenteilung (2009) selbst fest: «Der einzelfallbezogene und auflagenintensive Sonderbedarfsausgleich für überschuldete und ressourcenschwache Gemeinden schwächt die Selbstverantwortung und schränkt deren Entscheidungsspielraum stark ein.»

Im TI ist dieses Instrument noch deutlich stärker, nämlich als eigentlicher Steuerfussausgleich, ausgebaut: Gemeinden, die trotz der anderen Hilfen einen Steuerfuss von über 100 Punkten erheben müssten, um ihre Aufgaben zu erfüllen, erhalten zusätzliche Unterstützung. 2012 erhoben 32 (der 147) Gemeinden den maximalen Steuerfuss, 15 davon erhielten zusätzliche Transfers, um ihn nicht noch weiter anheben zu müssen. Ähnlich wie im Kanton BE kann der Regierungsrat im TI zudem ressourcenschwachen Gemeinden, die hohe Überschüsse erzielen und ein hohes Eigenkapital haben, den Beitrag aus dem Steuerkraftausgleich kürzen. Ressourcenschwache Gemeinden werden also mit zwei Massnahmen sozusagen dazu gedrängt, ja nicht allzu sparsam zu sein.

In den Kantonen JU, VD und SO sind die Sozillasten vollständig vergemeinschaftet, was aber bei allen drei nicht die einzige Schwäche darstellt.

- Im Kanton JU sind (obwohl die Vollzugskompetenz in der Volksschule auch hier fast vollständig bei den Gemeinden liegt) auch die Kosten für das Bildungswesen vergemeinschaftet – und zwar nicht nur die Lehrergehälter, sondern die Gesamtkosten (also inklusive Betriebskosten und Investitionen). Von diesen tragen die Gemeinden kollektiv 63,5%.
- In der VD stützt sich auch der übrige Lastenausgleich auf effektive Ausgaben ab. Für die kommunalen Lasten aus dem öffentlichen und privaten Verkehr sieht der Kanton eine Obergrenze von 8 Steuerpunkten vor, für den Unterhalt von Wäldern liegt die Grenze bei 1 Steuerpunkt, darüber hinausgehende Ausgaben werden zu 75% übernommen. Die Begrenzungen kommen bei nicht weniger als 225 (ÖV und Privatverkehr) bzw. 134 der 318 Gemeinden zum Tragen, der Gesamttransfer beläuft sich auf 119 Mio. Fr.
- Das schon diskutierte Mischsystem in SO stützt sich zu 30% (in den Städten Olten, Grenchen und Solothurn sogar zu 35%) auf den Steuerbedarf ab, der letztlich nichts anderem als den laufenden Gesamtausgaben einer Gemeinde entspricht.

Weitere Eigenschaften von Finanzausgleichssystemen

Selbstverständlich gibt es noch viele weitere Fragen, die beantwortet werden müssten, um die Qualität eines Finanzausgleichs umfassend und abschliessend zu beurteilen. Werden mit den einzelnen Kriterien eines Lastenausgleichs überhaupt Mehraufwände abgegolten, die kausal auf diese zurückzuführen sind? Wie werden Zentrumslasten (eine kleine tabellarische Übersicht dazu bietet [Tabelle A1](#) im Anhang) ausgeglichen? Explizit mit fixen Pauschalen oder implizit durch Korrekturen in anderen

Im TI erhalten Gemeinden, die trotz der anderen Hilfen einen Steuerfuss von über 100 Punkten erheben müssten, um ihre Aufgaben zu erfüllen, zusätzliche Unterstützung.

Instrumenten des Finanzausgleichs? Welche Ertragsquellen werden bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt? Geben sie ein realistisches Bild der tatsächlichen Ertragslage der Gemeinden? Wie gut passen sich die Transfers automatisch (ohne Eingriff der Legislative) an neue Rahmenbedingungen an? Wie einfach ist das Gesamtsystem steuerbar? Die Beantwortung solcher Fragen erforderte eine noch detailliertere Untersuchung der einzelnen Finanzausgleichssysteme (und deren Abstimmung mit der Aufgabenteilung). Einige der Fragen lassen sich allerdings – Kanton für Kanton – mit der Lektüre des Beiheftes beantworten.

Selbstverständlich gibt es noch viele weitere Fragen, die beantwortet werden müssten, um die Qualität eines Finanzausgleichs umfassend und abschliessend zu beurteilen.

07 Ranking und Fazit

07	Ranking und Fazit	_ 135
7.1	Ranking	_ 136
7.1.1	Grundstruktur des Finanzausgleichs	_ 136
7.1.2	Intensität der Umverteilung	_ 138
7.1.3	Anreizwirkung der Transfers	_ 140
7.1.4	Gesamtranking	_ 143
7.2	Schlussbemerkungen	_ 147
7.2.1	Das perfekte Finanzausgleichssystem	_ 148
7.2.2	Was treibt den Steuerwettbewerb?	_ 150
7.2.3	Ein ganz anderer Weg	_ 154

7.1 – Ranking

Bisher lag der Fokus bewusst und uneingeschränkt auf der Analyse der einzelnen Instrumente. Die folgenden Abschnitte sollen nun die Ergebnisse kurz zusammenfassen und einen schnellen Überblick über das Abschneiden der kantonalen Finanzausgleichssysteme in den drei Kategorien «Grundstruktur des Finanzausgleichs», «Intensität der Umverteilung» und «Anreizwirkung der Transfers» ermöglichen. Aufgrund der grossen strukturellen Unterschiede der Systeme können nicht alle Eigenschaften, die einen Finanzausgleich ausmachen, systematisch und flächendeckend miteinander verglichen und mit Punkten bewertet werden. Für weitere detaillierte Informationen sei deshalb auf das Beiheft mit umfangreichen Recherchenotizen verwiesen.

7.1.1 – Grundstruktur des Finanzausgleichs

Die Frage in diesem Abschnitt lautet, inwiefern die Kantone grundsätzlich mit einem modernen Finanzausgleichssystem operieren. Sechs Kriterien wurden zur Beantwortung dieser Frage herangezogen:

- Das Konnexitätsprinzip besagt, dass die Gemeinden im selben Ausmass an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligt sein sollen, wie sie für deren Erbringung verantwortlich sind. Erbringen Gemeinden Aufgaben, ohne für die Kosten der Leistungserbringung aufkommen zu müssen, fehlt ihnen der Anreiz, eine Aufgabe möglichst effizient zu erfüllen. Wenn – was seltener vorkommt – vice versa die Aufgabenverantwortung beim Kanton liegt, die Gemeinden sie aber (mit-)finanzieren, senkt dies wiederum den Sparsamkeitsanreiz des Kantons. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips ist oft das Resultat von Kompetenzverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden, die im Verlauf der Zeit immer komplexer wurden und schon seit Langem auf Entflechtung warten.
- Kommunale Steuerkraftdiskrepanzen sollten explizit mithilfe eines Ressourcenausgleichs verkleinert werden. Der indirekte Ausgleich über die Abstufung von Subventions- oder Mitfinanzierungsquoten nach der Finanzkraft der Gemeinden ist nicht transparent, schlecht steuerbar und führt zu Fehldimensionierungen des öffentlichen Angebots.
- Ressourcen- und Lastenausgleich sollten klar voneinander getrennt vollzogen werden. In einem Mischsystem sind die Ausgleichsursachen und -wirkungen schlecht voneinander abgrenz- und das System darum schlecht steuerbar.
- Eine horizontale Finanzierung (durch ressourcenstarke bzw. lastenarme Gemeinden) ist der vertikalen (durch den Kanton) vorzuziehen, denn sie bremst – politökonomisch gesehen – den Drang zu einem kontinuierlichen Ausbau der Transferzahlungen, und sie hat gegenüber der vertikalen Finanzierung Vorteile hinsichtlich Transparenz und Effizienz.
- Ein ausgeglichenes Verhältnis von Geber- und Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich dient ebenfalls der langfristigen Stabilisierung

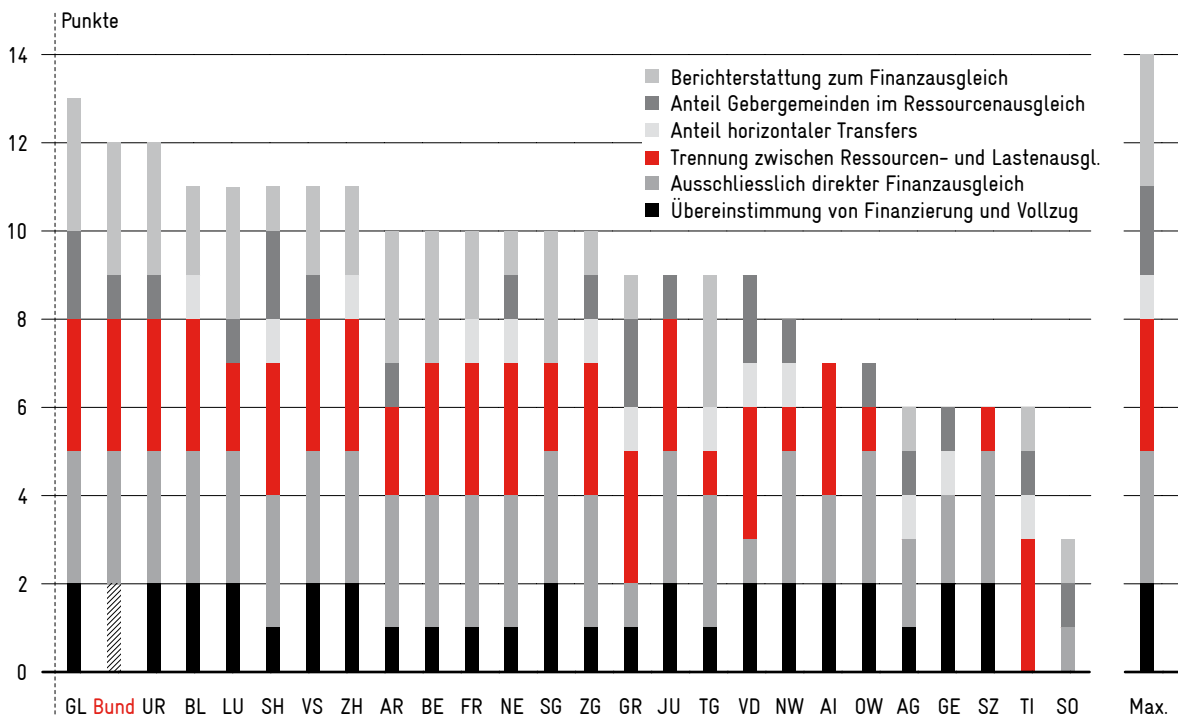
der Transfers. Eine horizontale Finanzierung ist dafür notwendig, aber meist nicht hinreichend. Neutrale Zonen bieten nur bedingt Abhilfe. Nützlicher sind ein nicht zu hohes Ausgleichsziel und ein Beginn der Abschöpfung schon bei unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

- Periodische Wirksamkeitsberichte zu Händen des Kantonsparlaments erleichtern die frühzeitige Erkennung von unvorhergesehenen Entwicklungen und die laufende Anpassung des Systems an veränderte Rahmenbedingungen.

Abbildung 19 fasst das Abschneiden der Kantone in den beschriebenen sechs Kriterien zusammen. Der Bund setzt hier mit dem NFA einen Referenzwert. Jeweils einen Punkt verliert er einzig wegen des geringen Anteils horizontaler Transfers im Gesamtsystem und wegen des schlechten Verhältnisses von Geber- zu Empfängerkantonen im Ressourcenausgleich. Übertroffen wird er vom Finanzausgleich des Kantons GL. Dieser wurde auf 2011 im Zuge der Gemeindestrukturreform komplett neu und nach modernen Prinzipien gestaltet, was allerdings aufgrund der neuen, kom-

Abbildung 19
Grundstruktur des Finanzausgleichs

Das Teilranking fasst die Punktzahlen aus **Abbildung 11** (Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug von Gemeindeaufgaben), **Tabelle 5** (Indirekter Finanzausgleich), **Tabelle 6** (Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich), **Abbildung 14** (Anteil horizontaler Transfers), **Abbildung 15** (Anteil Gebergemeinden im Ressourcenausgleich) und **Tabelle 8** (Berichterstattung zum Finanzausgleichssystem) zusammen.



Quelle: Eigene Erhebung

fortablen Ausgangslage (drei grosse Einheitsgemeinden ähnlicher Ressourcenstärke) auch erwartet werden darf.

Viele weitere Kantone erreichen in dieser Teilwertung eine beachtliche Punktzahl. Anders als möglicherweise in früheren Kantonsmonitoring lässt sich das aber nicht unbedingt in ein Lob für das Finanzausgleichssystem ummünzen. Mehr noch als in den folgenden Teilwertungen gilt hier eher: Jeder gegenüber dem Maximum nicht erreichte Punkt weist auf eine deutliche Schwäche beim einen oder anderen Aspekt des Finanzausgleichs hin. Mit einem grundsätzlich modernen System sollten problemlos 10 der 14 Punkte erreicht werden. Das gelingt immerhin 13 der 25 Kantone. Sogar GR, wo die Reform eines Finanzausgleichs, der mit verschiedenen veralteten Elementen operiert, vom Soverän abgelehnt wurde, erreicht 9 Punkte. Umso eindeutiger fällt das Urteil zu den dahinterliegenden Kantonen aus. Die Systeme der Kantone TI, SZ, GE, OW, AI und AG bedürfen einer umfassenden Modernisierung. Deutlich am schlechtesten schneidet aber der Kanton SO ab: Zwischen Finanzierungs- und Vollzugskompetenz von Gemeindeaufgaben besteht eine grosse Diskrepanz, das System beinhaltet Elemente eines indirekten Finanzausgleichs, es findet keine Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich statt, die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren nur einen geringen Anteil der Ausgleichssumme, und eine regelmässige Berichterstattung existiert eigentlich nur, weil das intransparente und kontrollintensive System eine solche unabdingbar macht. Eine Totalrevision des Systems befand sich kürzlich in der Vernehmlassung.

Viele Kantone erreichen in dieser Teilwertung eine beachtliche Punktzahl. Das lässt sich aber nicht unbedingt in ein Lob für das Finanzausgleichssystem ummünzen.

7.1.2 – Intensität der Umverteilung

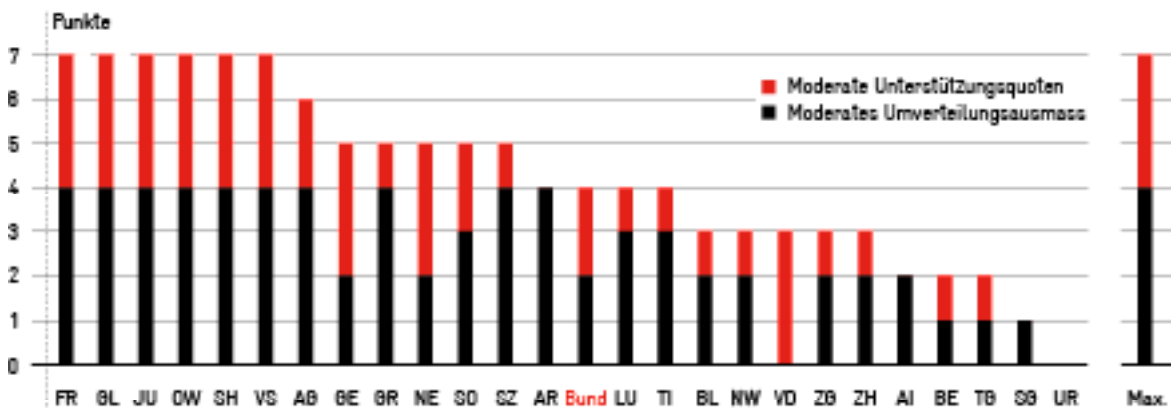
Umverteilung ist Sinn und Zweck des Finanzausgleichs und soll durch einen gewissen Ausgleich zwischen reichen und armen Gemeinden sowie durch die Kompensation gewisser, kaum beeinflussbarer Standortnachteile die Stabilität des Gemeindekonglomerats Schweiz garantieren. Das heutige Ausmass der Umverteilung – Resultat unzähliger Anpassungen der Finanzausgleichssysteme in den letzten Dekaden, die meist mit einem Ausbau der Transfers verbunden waren – schießt jedoch aus ökonomischen Gesichtspunkten in der Mehrheit der Kantone deutlich über das Ziel hinaus. Statt eine Ausgangsbasis für möglichst «fairen» Standortwettbewerb zu schaffen, wird vielerorts gesunder Strukturwandel gebremst. Geringe Umverteilung wurde deshalb in diesem Abschnitt positiv gewertet.

- Die generelle Umverteilungsfreudigkeit eines Kantons wird bewertet, indem das Umverteilungsausmass (relativ zu den aggregierten kommunalen Steuereinnahmen) der Steuerkraftdisparität in diesem Kanton (gemessen als Gini-Index der harmonisierten Steuerkraft der Gemeinden) gegenübergestellt wird.
- Als zweites Kriterium wurde ermittelt, wie viele Gemeinden von Zuschüssen aus dem Finanzausgleich profitieren, die mehr als 50% ihrer

Abbildung 20

Intensität der Umverteilung

Das Teilranking addiert die Punktzahlen aus Abbildung 18 «Umverteilungsausmass im Verhältnis zur Steuerkraftdisparität» und Abbildung 17 «Unterstützungsquoten im Verhältnis zu Ressourcenschwäche». In beiden Kriterien werden niedrige Werte positiv beurteilt.



Quelle: Eigene Erhebung

eigenen Steuereinnahmen entsprechen. Für die Bewertung wird dieser Gemeindeanteil dem Anteil der Gemeinden mit deutlichem Ressourcendefizit gegenübergestellt.

Das Ausmass der Umverteilung muss sich nicht gezwungenermassen in hohen Unterstützungsquoten für ressourcenschwache Gemeinden niederschlagen, denn es sagt noch nichts darüber aus, von *wem* an *wen* umverteilt wird. Es ist darum durchaus sinnvoll, diese beiden Aspekte getrennt voneinander zu beurteilen. Die beiden Teilwertungen sind in Abbildung 20 zusammengefasst.

Die Maximalpunktzahl wird von den drei Westschweizer Kantonen FR, JU und VS sowie von GL, OW und SH erreicht. Beim Kriterium «Unterstützungsquoten» schneiden alle sechs Westschweizer Kantone mit Höchstwerten ab. Der Finanzausgleich fokussiert in der Westschweiz generell deutlich weniger stark auf die Unterstützung ressourcenschwacher Gemeinden als in der Deutschschweiz und im TI. Das fällt vor allem an den weniger gut platzierten Kantonen GE, NE und VD auf, wo das Ausmass der Umverteilung erheblich (GE und NE) bis gigantisch (VD) ist, aber eben weniger als anderswo dazu dient, Steuerkraftunterschiede einzebnen. Von den drei mitführenden Deutschschweizer Kantonen ist SH hervorzuheben, das mit einer verhältnismässig bescheidenen Mindestausstattung von 73% sowohl das Ausmass der Umverteilung als auch die Subventionsquoten für ressourcenschwache Gemeinden in Grenzen hält. Der NFA des Bundes schafft in diesen Kriterien nur einen Platz im Mittelfeld.

Am schlechtesten schneiden die Kantone UR, SG, TG, BE und AI ab. In AI ist zwar der Anteil stark durch den Finanzausgleich unterstützter

Der Finanzausgleich fokussiert in der Westschweiz generell deutlich weniger stark auf die Unterstützung ressourcenschwacher Gemeinden als in der Deutschschweiz und im TI.

Gemeinden nicht allzu gross und das isoliert betrachtete Umverteilungsausmass sogar sehr klein, in Relation zur sehr geringen Steuerkraftdisparität innerhalb des Kantons ergeben sich jedoch sehr hohe bzw. erhebliche Werte, was angesichts von Mindestausstattungen von 100% (politische Gemeinden) und sogar über 100% (Schulgemeinden) nicht überrascht. Ähnliches gilt, wenn auch auf deutlich höherem Niveau, für das Schlusslicht UR. Auch hier gilt im Ressourcenausgleich eine Mindestausstattung von 100%. In Verbindung mit einem genauso umfangreichen Lastenausgleich und den Extrazahlungen an einwohnerschwache Gemeinden ergeben sich, eingedenk der geringen Ressourcenunterschiede, bei beiden Kriterien sehr hohe Werte. Zwischen den beiden Kleinkantonen platzieren sich BE, SG und der TG. Letzterer führt bei den Schulgemeinden einen sehr intensiven Ausgleich der finanziellen Verhältnisse durch; die Transfersummen bei den politischen Gemeinden sind hingegen bescheiden. SG bietet mit seinem rein vertikalen Ausgleich finanzschwachen Gemeinden die stärkste Unterstützung aller Kantone an. Das liegt teilweise an der ohnehin schon hohen Mindestausstattung von 93,5%, vor allem aber an den nach wie vor weit verbreiteten Zuschüssen im Rahmen einer zweiten, bedarfsabhängigen Stufe. BE hat deutlich niedrigere Unterstützungsquoten als SG, aber ein ähnlich hohes Umverteilungsausmass.

7.1.3 _ Anreizwirkung der Transfers

In diesem Abschnitt wird die Qualität der Finanzausgleichssysteme in Bezug auf die mit ihnen verbundenen Fehlanreize zusammenfassend dargestellt. Trotz umfassender Modernisierungen der Systeme gibt es deren noch immer zahlreiche, wenngleich sie meist nicht mehr ganz so offensichtlich sind wie jene, die von früheren faktischen Defizitgarantien ausgingen. Die Bewertung erfolgt anhand von vier Kriterien:

- Wie umfassend werden die Gemeinden durch den Ressourcenausgleich dem Standortwettbewerb entzogen? Entscheidend hierfür ist die Grenzabschöpfungsquote, die beantwortet, welcher Anteil eines marginalen Zuwachses der Steuerkraft einer Gemeinde durch den Finanzausgleich wieder verloren geht. Die Teilwertung vergleicht den Anteil der Gemeinden, die mit Grenzabschöpfungsquoten von mindestens 80% konfrontiert sind. Dieser Wert wird nur in ressourcenschwachen Gemeinden überschritten, denn diesen garantieren die meisten Kantone eine Mindestausstattung, woraus meist folgt, dass eigene Steuerkraftsteigerungen (bis zum Erreichen dieser Mindestausstattung) 1:1 oder beinahe 1:1 durch den Wegfall von Zuschüssen aus dem Ressourcenausgleich kompensiert werden. Die (wortwörtliche) Abschöpfung nimmt zwar auch bei den ressourcenstarken Gemeinden in einigen Kantonen abenteuerliche Masse an, erreicht aber nirgends 80%.
- Sind die Transfers aus dem Finanzausgleich in irgendeiner Weise an den kommunalen Steuerfuss gebunden? Jegliche Berücksichtigung des

Trotz umfassender Modernisierungen beinhalten noch immer zahlreiche Systeme deutliche Fehlanreize, wenngleich sie meist nicht mehr ganz so offensichtlich sind wie jene, die von früheren faktischen Defizitgarantien ausgingen.

Steuerfusses hat in modernen Finanzausgleichssystemen nichts verloren, sei es als Indikator für hohe Lasten, der zum Empfang erhöhter Zuschüsse berechtigt, oder im Rahmen einer Steuerdumpingregel, die eine Reduktion oder komplette Streichung der Transfers an eine ressourcenschwache Gemeinde vorsieht, sollte sie ihren Steuerfuss unter ein bestimmtes Niveau senken.

- Sind die Pro-Kopf-Transfers abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde? Eine solche Abhängigkeit lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Sollte die Leistungserbringung in bevölkerungsarmen Gemeinden aufgrund von Fixkosten der Gemeindeverwaltung pro Kopf teurer sein als in grösseren Gemeinden, läge ein Zusammenschluss mit Nachbargemeinden nahe und sicher nicht die Abgeltung dieser «Sonderlasten der Kleinheit», um die offenbar ineffiziente Struktur zu zementieren. Genauso falsch ist die gegenteilige Massnahme, also mit der Einwohnerzahl steigende Pro-Kopf-Zuschüsse, die mit den Zentrumslasten bevölkerungsreicher Gemeinden begründet wird: Allfällige Zentrumslasten solcher Gemeinden sollten (und können auch problemlos) explizit ausgeglichen werden statt über den schwammigen Indikator «Einwohnerzahl», der in Zeiten umfangreicher Gemeindefusionen Urbanität nicht zuverlässig misst.
- Stützt sich der Lastenausgleich (oder Elemente davon) auf effektive Ausgaben ab? Dieser Fehlanreiz ist offensichtlich. Wo effektive Kosten ausgeglichen werden, besteht kein Anreiz zu Sparsamkeit. Sollten diese in einem Gebiet anfallen, in dem die Gemeinden kaum Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen können, wiegt dieser Fehlanreiz zwar nicht so schwer, hingegen stellt sich dann die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, den Gemeinden eine grössere Autonomie bei der Ausführung dieser Aufgabe einzuräumen bzw., falls nicht, warum den Gemeinden überhaupt die Finanzierung dieser Aufgabe obliegt.

Dieses Teilranking schliessen GL und FR mit der Höchstpunktzahl ab, knapp vor dem NFA des Bundes. Bezogen auf die Kriterien «Steuerfussbindung», «Einwohnerneutralität», «Abgeltung effektiver Kosten» bedeutet das: kein Klecks im Reinheit. Pro Kriterium behält jeweils gut die Hälfte aller Kantone eine reine Weste.

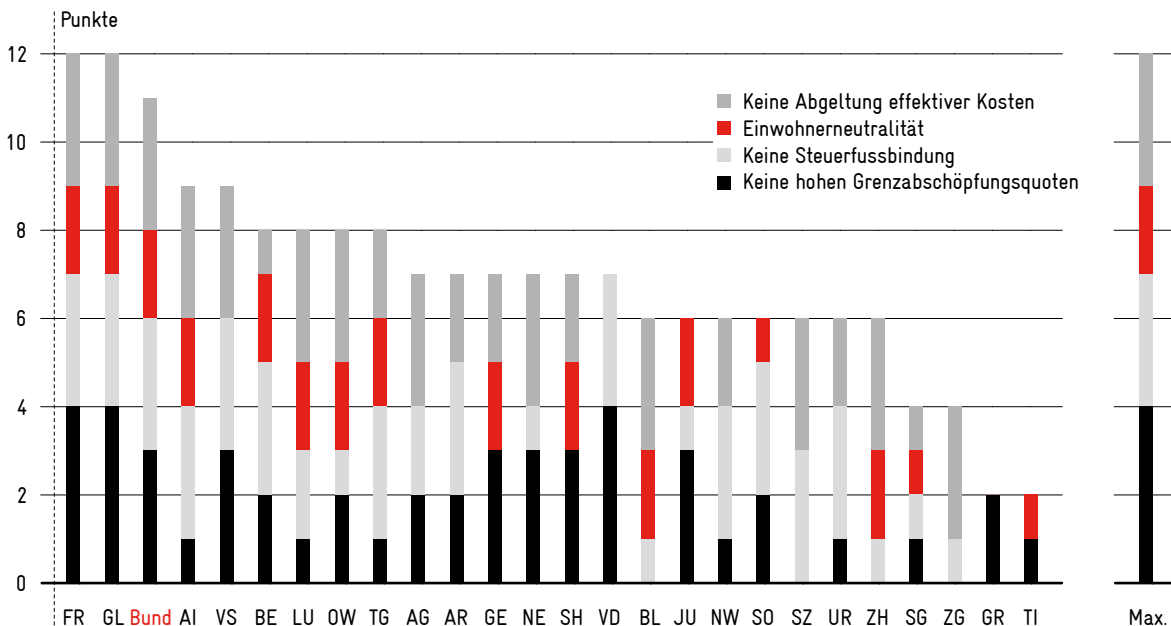
Bei den Grenzabschöpfungsquoten sieht die Sache hingegen deutlich schlechter aus. In den Deutschschweizer Kantonen ist der volle Ausgleich des Ressourcendefizits bis zu einem bestimmten Schwellenwert, der (oft sehr hohen) Mindestausstattung, unmittelbar gefolgt von einer neutralen Zone oder gar einer Beitragspflicht, üblich. Das führt bei einem erheblichen Teil der Gemeinden zu maximalen Grenzabschöpfungsquoten. Konkret: Für weit über die Hälfte aller Deutschschweizer Gemeinden gelten Grenzabschöpfungsquoten von 100%. Diese Gemeinden haben – zumindest wenn sie davon ausgehen, dass auch allfällige Massnahmen zur Steigerung ihrer Standortattraktivität nicht ausreichen, um die Min-

Für weit über die Hälfte aller Deutschschweizer Gemeinden gelten Grenzabschöpfungsquoten von 100%. Diese Gemeinden haben keinerlei Anreiz, sich am Wettbewerb um Steuersubstrat zu beteiligen.

Abbildung 21

Anreizwirkung der Transfers

Dieses Teilranking ergibt sich aus dem Abschneiden der Kantone in den Kriterien «Anteil faktisch dem Standortwettbewerb entzogener Gemeinden» (Abbildung 18), Steuerfussbindungen der Finanzausgleichstransfers (Tabelle 9), «Explizite Fehlanreize bezüglich Gemeindegrösse» (Tabelle 10) und «Abgeltung effektiver Kosten» (Tabelle 11).



Quelle: Eigene Erhebung

destausstattung aus eigener Kraft deutlich zu übertreffen – keinerlei Anreiz, sich am Wettbewerb um Steuersubstrat zu beteiligen.

Deutlich besser schneiden der Bund und einige Westschweizer Kantone (BE, GE, JU, NE, VS) ab, die zwar ebenfalls implizit oder explizit eine Mindestausstattung festlegen, mit nichtlinearen oder zweistufigen Transferverläufen die Grenzabschöpfungsquoten in der Region der Mindestausstattung aber deutlich senken können. Möglich wird das allerdings nur durch Zuschüsse an Gemeinden, die die Mindestausstattung aus eigener Kraft erreichen. Man nimmt also in Kauf, dass etwas stärker mit der Giesskanne umverteilt wird. Ganz eliminieren kann man gegen 100% konvergierende Grenzabschöpfungsquoten nur durch einen kompletten Verzicht auf die Mindestausstattung, was nur in zwei welschen Kantonen vorkommt: Die VD gleicht bei finanzschwachen Gemeinden konstant 27% der Ressourcendifferenz zum Mittelwert aus, FR gar nur 23,5% – damit einher gehen Grenzabschöpfungsquoten in derselben Höhe. GL erreicht die Höchstwertung, weil derzeit gar kein Ressourcenausgleich durchgeführt werden muss.

Die Resultate in den drei anderen Kriterien sind schneller zusammengefasst:

– In 13 Kantonen spielt der kommunale Steuerfuss noch eine gewisse Rolle bei der Festlegung der Finanzausgleichstransfers. Teilweise ist das

auf nicht ganz moderne Systeme zurückzuführen, in denen der Steuerfuss direkt oder indirekt als Lastenindikator fungiert (AG, GE, NE, GR, OW, SG, TI, ZH), teilweise wird er im Rahmen von Steuerdumpingregeln berücksichtigt (BL, JU, LU, SH, TI, ZG).

- In 8 Kantonen (AG, AR, GR, NW, SZ, UR, VS, ZG) bevorteilt der Finanzausgleich einwohnerschwache Gemeinden explizit (per Gesetz), in 3 (SG, SO, TI) ist eine Bevorteilung möglich, indem der Kanton für erhöhte strukturelle Kosten – möglicherweise durch die Kleinheit bedingt – teilweise aufkommt. 2 Kantone bevorteilen bevölkerungsreiche Gemeinden: NE marginal, indem die Einwohnerzahl als (schwach gewichteter) Teilindikator für die Lasten herangezogen wird, die VD drastisch, indem zwei Drittel der Transfers des direkten Finanzausgleichs progressiv gemäss Einwohnerzahl an die Gemeinden zurückverteilt werden.
- 13 Kantone gleichen in mindestens einem Gebiet direkt oder indirekt effektive Kosten aus. Oft (AR, BE, GR, JU, SG, SH, SO, TG, UR, VD) ist die Finanzierung des Aufwands für die Sozialhilfe davon betroffen, den die Gemeinden nur geringfügig beeinflussen können. Im TI und in SG ist ein (partieller) Steuerfussausgleich möglich, in GE werden die Schuldzinsen finanzschwacher Gemeinden teilweise übernommen, BE und das TI behalten sich vor, Zuschüsse an Empfängergemeinden zu kürzen, sollte deren finanzielle Lage zu komfortabel sein, in weiteren Kantonen (GR, JU, NW, VD, SO) werden effektive Kosten in anderen Aufgabenbereichen ausgeglichen.

7.1.4 – Gesamtranking

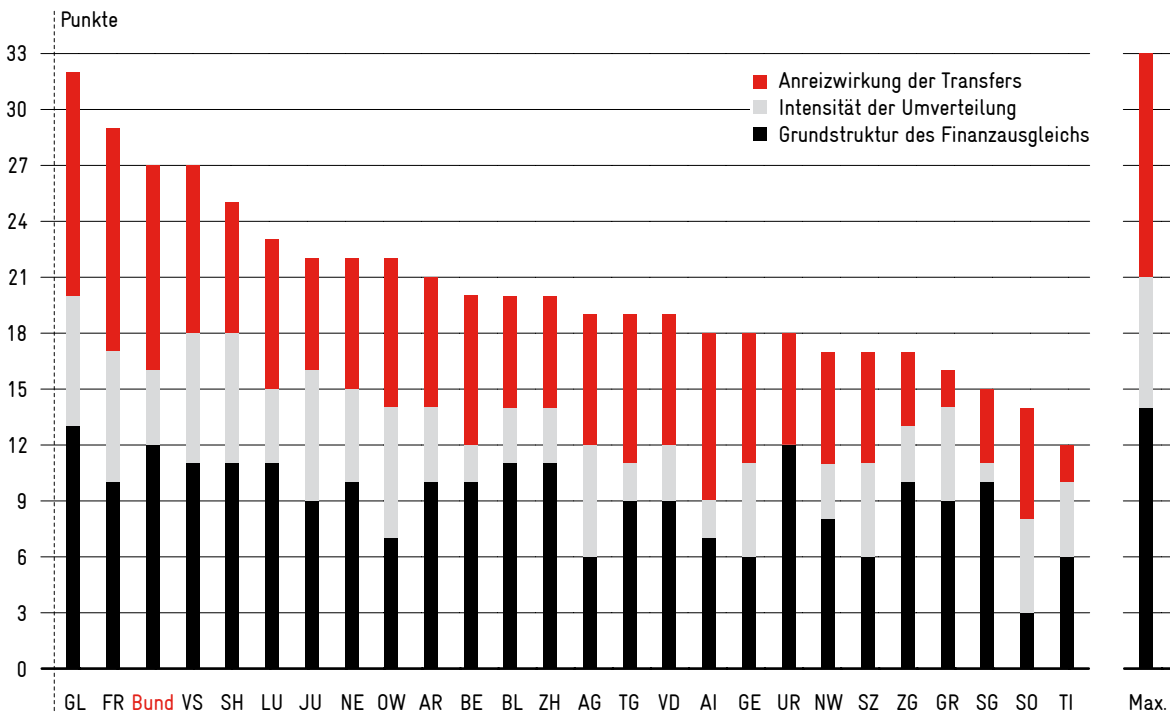
Das Gesamtranking (Abbildung 22) konsolidiert die Ergebnisse der drei Teilrankings und ermöglicht damit einen groben Überblick über die Stärken-Schwächen-Profile der Kantone. Auf den ersten Blick ist das Gesamtbild ein Positives: Vier Kantone schneiden nahe am Punktemaximum ab, bis auf vier erreichen alle immerhin mindestens die Hälfte der möglichen Punktzahl, und auch von den vier schlechtestplatzierten erzielt keiner weniger als einen Drittel des Maximums.

Dennoch kann daraus nicht geschlossen werden, die meisten Kantone hätten ihre Hausaufgaben im Bereich Finanzausgleich gut gelöst, denn anders als in früheren Kantonsmonitoring stellt die Maximalpunktzahl hier nicht ein kaum zu erreichendes, theoretisches Maximum im Falle durchgehender, seltener Best-Practice-Lösungen dar, sondern einen durchaus erreichbaren Zustand. Davon zeugt allen voran die Tatsache, dass der NFA, der sich im Avenir-Suisse-Buch «Ideen für die Schweiz» noch deutliche Kritik gefallen lassen musste (Rühli 2013: 275 ff.), in diesem Ranking mit Platz 3 und 27 von 33 möglichen Punkten sehr gut abschneidet. Jeder gegenüber dem Höchstwert nicht erzielte Punkt deutet also auf eine klare Abweichung des Finanzausgleichs in einem bestimmten Aspekt gegenüber einer Best Practice hin, die, vielleicht abgesehen vom etwas kontroverseren

Die Maximalpunktzahl stellt hier nicht ein kaum zu erreichendes, theoretisches Maximum im Falle durchgehender, seltener Best-Practice-Lösungen dar, sondern einen durchaus erreichbaren Zustand.

Abbildung 22
Gesamtranking

Das Gesamtranking konsolidiert die Ergebnisse der drei Teilrankings und ermöglicht damit einen groben Überblick über die Stärken-Schwächen-Profile der Kantone.



Quelle: Eigene Erhebung

Kriterium der Umverteilungsintensität, zumindest unter Fachleuten kaum umstritten ist und von der man eigentlich annehmen müsste, dass sie auch von den Politikern zunehmend als solche erkannt wird.

Die Spitzenreiter

Das Gesamtranking schliesst der Kanton GL als Sieger ab. An ihm zeigt sich beispielhaft der Zusammenhang von Gemeindestruktur und Finanzausgleich. Vor der Gemeindereform 2011, als sich der Kanton noch aus 68 sich überlagernden kommunalen Gebietskörperschaften⁸⁴ zusammensetzte, bestand der Finanzausgleich aus einem unübersichtlichen Geflecht an Transferzahlungen, die oft effektive Kosten abgalten, falsche Anreize setzten und das Wort Gemeindeautonomie zur Hülse verkommen liessen. Mit einer solchen Gemeindestruktur wäre ein Finanzausgleich nach modernen Prinzipien, der im hier vorliegenden Gesamtranking gut abschneidet, theoretisch zwar vorstellbar, ja sogar wünschbar gewesen, hätte aber politisch nicht den Hauch einer Chance gehabt. Wiederum hätte ein kontinuierlicher Bottom-up-Gemeindestrukturwandel unter dem

Das Gesamtranking schliesst der Kanton GL als Sieger ab. An ihm zeigt sich beispielhaft der Zusammenhang von Gemeindestruktur und Finanzausgleich.

⁸⁴ 25 politische Gemeinden, 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden, 9 Tagwen (Bürgergemeinden). Dazu 20 Gemeindeverbände, die im Rahmen der Reform auf 2 reduziert werden konnten.

alten Finanzausgleichssystem wohl nicht oder zumindest nur quälend langsam stattgefunden. Erst die radikale Top-down-Neustrukturierung der Gemeindelandschaft ermöglichte das Inkraftsetzen eines modernen, übersichtlichen Systems ohne nennenswerte Fehlanreize und (derzeit) sogar ohne die Notwendigkeit, Ressourcenunterschiede auszugleichen. Das heisst aber auch, dass GL seinen Sieg eher seiner pionierhaften Gemeindereform zu verdanken hat als einer besonders mutigen und konsequenten Reform des Finanzausgleichs.

Letzteres trifft viel eher auf den Zweitplatzierten, FR, zu. Bis und mit 2010 fand der Finanzausgleich dort ausschliesslich indirekt statt, die Subventionen des Kantons für kommunale Aufgaben und die Kostenbeteiligungen der Gemeinden an kantonalen Aufgaben waren nach Finanzkraft (die, wie üblich, ein Konglomerat aus Ressourcen und Lasten war) abgestuft. 2011 musste dieses System einem radikal neuen mit klassischem horizontalem Ressourcen- und vertikalem Lastenausgleich weichen. Das Radikale daran:

- Der Ressourcenausgleich kennt keine Mindestausstattung und funktioniert maximal einfach, weil völlig symmetrisch und linear. Ob reich oder arm, es werden konstant 23,5% der Differenz zur mittleren Steuerkraft ausgeglichen.
- Der Lastenausgleich rückt deutlich vom sonst fast überall (und zuvor auch in FR) anzutreffenden Paradigma ab, Geld vor allem in strukturschwache Regionen zu schicken, also beispielsweise «Kosten der Weite» oder topografische Erschwernisse abzugelten. Indem im Gegenteil (unter anderem) eine hohe Bevölkerungsdichte, ein hoher Beschäftigungsgrad und hohes Bevölkerungswachstum positiv in den Lastenindikator einfließen, hat der Lastenausgleich eine stark zentrumsbegünstigende Komponente.
- Trotz des drastischen Regimewechsels wurde der neue Finanzausgleich in FR nicht (wie z. B. der NFA) von einem Härtefallausgleich flankiert.

Trotz des drastischen Regimewechsels wurde der neue Finanzausgleich in FR nicht (wie z. B. der NFA) von einem Härtefallausgleich flankiert.

Ebenfalls gut – auf dem Niveau des Finanzausgleichs des Bundes oder knapp darunter – schneiden die Systeme der Kantone SH und VS ab. Das Besondere am Schaffhauser System ist die verhältnismässig niedrige Mindestausstattung und der Beginn der Abgabepflicht beim Übersteigen ebendieser statt erst ab überdurchschnittlicher Steuerkraft. Dass das VS überall sehr ähnlich wie der NFA abschneidet, erstaunt nicht: Der Bergkanton hat sein System 2012 umfassend und exakt nach dem Vorbild des NFA überarbeitet. Nicht nur sind die gleichen Instrumente in Kraft, sondern auch deren Dotierung, Finanzierung, Mindestausstattung sowie die Berechnungsmethode der Transfers ähneln stark dem Finanzausgleich des Bundes. Einzige Unterschiede zum NFA: Das Walliser System sieht eine Kürzung der Ressourcenzuschüsse an einwohnerstarke Gemeinden vor, verteilt insgesamt ein bisschen weniger um und berücksichtigt die Wasserzinsen der Gemeinden bei der Berechnung der Ressourcenstärke.

Letzteres ist auch im zweiten grossen Bergkanton, GR, der Fall. In beiden Kantonen ist dieses Vorgehen für einen fairen Finanzausgleich unbedingt nötig, denn vereinzelt erzielen die Gemeinden (vor allem in GR) mit den Wasserzinsen Erträge, die ihre Steuererträge um ein Vielfaches übersteigen, zudem sind die Wasserzinsen extrem ungleich verteilt. Deren Berücksichtigung auf Gemeindeebene weckt aber natürlich (bei den Kantonen ohne Erträge aus der Wasserkraft) Begehrlichkeiten auf Kantonsebene.

Das Mittelfeld

Mit LU (23 Punkte) bis ZG (17 Punkte) erreicht ein breites Mittelfeld von 17 Kantonen ebenfalls mehr als die Hälfte der möglichen Punktzahl. Doch solche mittleren Punktzahlen sollten nicht überbewertet werden, sie sind selbst mit handfesten Mängeln erreichbar. Einige Beispiele seien hier genannt:

- ZH hat zwar eines der jüngsten Finanzausgleichssysteme aller Kantone (totalrevidiertes Gesetz seit 2012), mit der sehr hohen Mindestausstattung von 95% der mittleren Steuerkraft und einer Abschöpfung von 70% des Ressourcenvorteils ressourcenstarker Gemeinden⁸⁵ eliminiert man aber den Standortwettbewerb so gründlich wie kein anderer Kanton. Insgesamt erreicht ZH damit einen Platz im Mittelfeld und 20 Punkte.
- Der AG operiert neben SO als einziger Kanton noch mit einem umfassenden Mischsystem, kennt also keine Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich. Da der Aargauer Finanzausgleich abgesehen von diesem Manko (und der Bevorteilung einwohnerschwacher Gemeinden) aber mehrheitlich ohne gröbere Fehlanreize funktioniert, rangiert das AG knapp hinter ZH mit 19 Punkten ebenfalls im Mittelfeld.
- Ebenfalls mit 19 Punkten schliesst der Kanton VD das Gesamtranking ab, obwohl im Waadtländer System (zumindest bis 2018) zwei Drittel der unter dem Namen «direkter Finanzausgleich» laufenden Transfers gar keinen Finanzausgleich, sondern eine Ressourcenverteilung mit dem Kriterium «Einwohnerzahl» darstellen.
- GE erreicht trotz seiner chaotischen, sich dreifach überlagernden Melange aus althergebrachten und neu hinzugefügten Finanzausgleichselementen, die sich in ihren Auswirkungen zudem teilweise widersprechen, mit 18 Punkten einen Platz im hinteren Mittelfeld. Positiv zu vermerken sind dafür sowohl in GE also auch in der VD die geringen Grenzabschöpfungsquoten.

Mittlere Punktzahlen sind selbst mit handfesten Mängeln erreichbar.

Die Schlusslichter

Auf einen umso grösseren Reformbedarf lässt dies bei den vier Schlusslichtern schliessen: Der Finanzausgleich in GR, der in seinen Grundzü-

⁸⁵ Wenigstens erst ab und gegenüber einem Ressourcenindex von 110.

gen aus den Jahren 1985 (indirekter Finanzausgleich) und 1994 (Steuerkraftausgleich) stammt, ist vor allem anreiztechnisch sehr problematisch. Der Reformbedarf ist erkannt, eine umfassende Revision des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung scheiterte aber 2010 am Volksmehr. Eine nun von der Aufgabenteilung getrennte Reform des Finanzausgleichs ist in Vorbereitung.

SG hat zwar grundsätzlich ein modernes System (in Kraft seit 2008), doch der rein vertikale, ohnehin schon sehr weitgehende Ausgleich wird ergänzt durch Zahlungen einer zweiten Stufe, die mit deutlichen Fehlankreizen verbunden sind. Die Intensität der Umverteilung ist zudem sehr hoch, deren tatsächliche Ausgleichswirkung scheint hingegen eher bescheiden.

SO arbeitet derzeit noch mit einem völlig veralteten Mischsystem, das teilweise effektive Kosten abgilt, sowie mit einem indirekten Finanzausgleich. Die Totalrevision des Finanzausgleichs hat die politischen Hürden noch nicht genommen.

Mit nur 12 Punkten an letzter Stelle liegt das TI. Dessen Finanzausgleich vereinigt so gut wie alle vorstellbaren «don'ts» eines Trennsystems auf sich: Jedes einzelne Instrument ist auf irgendeine Weise an den Steuerfuss gebunden, und mit einer faktischen Steuerfussbegrenzung schafft man den finanzschwachen Gemeinden erhebliche Fehlankreize und sich selber zusätzlichen Kontrollaufwand. Überdies existieren zahlreiche Aufgaben mit einer nach Finanzkraft abgestuften Mischfinanzierung. Dieser indirekte Finanzausgleich spielt in keinem anderen Kanton eine so umfassende Rolle wie im TI.

Mit nur 12 Punkten an letzter Stelle liegt das TI. Dessen Finanzausgleich vereinigt so gut wie alle vorstellbaren «don'ts» eines Trennsystems auf sich.

7.2_Schlussbemerkungen

Seit der Untersuchung von Angelini und Thöny (2004) haben die meisten Kantone ihre Finanzausgleichssysteme komplett erneuert oder zumindest entscheidend angepasst, oft in Anlehnung an den NFA des Bundes, der seit 2008 in Kraft ist, dessen Grundprinzipien aber schon viele Jahre zuvor bekannt waren. Fast überall werden heute Lasten grundsätzlich getrennt von den Ressourcen ausgeglichen, effektive – sprich: nicht harmonisierte – Einnahmen spielen in keinem Kanton mehr eine Rolle, effektive Ausgaben nur noch in wenigen.

Von einer Best Practice sind aber, wie die Zusammenfassung gezeigt hat, trotzdem viele Systeme weit entfernt. Oft sind sie unnötig kompliziert, beinhalten sie artfremde Elemente, belohnen sie ausgabenfreudiges Verhalten bzw. bestrafen sie Sparsamkeit und ermutigen sie zur Aufrechterhaltung ineffizienter Gemeindestrukturen. Zudem ist die Bestimmung der Transfers vielfach komplex und die Unterstützung ressourcenschwacher Gemeinden so hoch, dass daraus fast gezwungenermassen verbreitet hohe Grenzabschöpfungsquoten resultieren, die letztlich dazu führen, dass sich Leistung – gerade für arme Gemeinden – kaum lohnt. Der

Grund für diese Schwächen ist nicht immer mangelndes Wissen um die Prinzipien eines modernen Finanzausgleichs, sondern er liegt oft im politischen Prozess (bei der Ausarbeitung und Revision solcher Systeme), der meist mit Kompromissen und Zugeständnissen aller Art verbunden ist, um eine Vorlage mehrheitstauglich zu machen.

Vor diesem Hintergrund bleibt zu hoffen, dass die grundlegenden Reformen, die derzeit in den Kantonen GR und SO in Vorbereitung sind, die politischen Hürden ohne nennenswerte Verwässerung nehmen werden. Damit würden immerhin zwei der vier Schlusslichter im Ranking einen grossen Sprung nach vorne machen. Bei den anderen beiden besteht derzeit weniger Grund für Optimismus: In SG wird die bevorstehende Teilrevision des Finanzausgleichs voraussichtlich nicht zu einer fundamentalen Umgestaltung und ganz sicher nicht zu einem Abbau der sehr hohen Ausgleichszahlungen führen, im TI ist keine Überarbeitung des Finanzausgleichs in Aussicht.

Basierend auf den durchgeführten Analysen sollen drei vertiefende Ergänzungen diese Studie zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen abschliessen.

Es bleibt zu hoffen, dass die grundlegenden Reformen, die derzeit in den Kantonen GR und SO in Vorbereitung sind, die politischen Hürden ohne nennenswerte Verwässerung nehmen werden.

7.2.1 _ Das perfekte Finanzausgleichssystem

Wie ein guter Finanzausgleich aussehen sollte, wurde hier schon mehrfach skizziert. Es lohnt sich aber, die Anforderungen an einen optimalen Ressourcen- bzw. Lastenausgleich – basierend auf den Auswertungen und Erkenntnissen dieser Studie – in einigen Punkten zu präzisieren.

Ressourcenausgleich

Stellen wir uns einen Ressourcenausgleich vor, der zu 100% durch die ressourcenstarken Gemeinden finanziert wird und völlig symmetrisch sowie linear ist, was bedeutet, dass konstant ein bestimmter Anteil der Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraft ausgeglichen wird. Dieses einfachstmögliche «Design» hat viele Vorteile:

- 01_ Weil die Interessen der Gebergemeinden das gleiche Gewicht haben wie die Interessen der Empfängergemeinden, kann die Tendenz zu einem schleichenden Ausbau des Transfersystems verringert werden.
- 02_ Symmetrie und Linearität garantieren, dass die Zuschüsse an die ressourcenschwachen Gemeinden, völlig unabhängig von der Steuerkraftdiskrepanz im Kanton, immer exakt durch die Abgaben der ressourcenstarken Gemeinden finanziert werden können, womit sich die Äufnung irgendwelcher Finanzausgleichsfonds erübrigt. Ebenso ist dadurch in jedem Fall Neutralität gegenüber Gemeindefusionen gewährleistet.
- 03_ Dieser Ausgleich ist maximal transparent und erfordert keinerlei komplexe Berechnungen oder Eingriffe des Regierungsrates oder gar des Parlaments. Jede Gemeinde kann auf Jahre hinaus sicher sein, dass sie, ganz egal, was mit ihr und um sie herum geschieht, fix x Prozent

der Differenz zur mittleren Steuerkraft in den Ressourcenausgleich einzahlen muss bzw. von ihm ausbezahlt erhält.⁸⁶ Effekte, wie die am NFA kritisierte Solidarhaftung (Konferenz der Geberkantone: 2013), die dazu führt, dass kleine Geberkantone wie ZG und SZ ihre Zahlungen an den Ressourcenausgleich auch ohne Anstieg ihres relativen Ressourcenpotenzials erhöhen müssen, wenn grosse Geberkantone wie ZH oder die VD an Steuersubstrat einbüßen, können damit verhindert werden.

- 04_ Alle Gemeinden haben garantiert einen – und zwar den gleich grossen – Anreiz, ihr Steuersubstrat zu erhöhen (also am Standortwettbewerb teilzunehmen), denn die Grenzabschöpfungsquote entspricht bei diesem Design auf der gesamten Steuerkraftbandbreite genau dem Prozentsatz des Ausgleichs, der – je nach politischer Präferenz im Kanton – bei 20–50% liegen dürfte. Damit wird verhindert, dass, wie in den meisten der zurzeit angewandten Systeme, ausgerechnet die ressourcenschwachen Gemeinden wenig oder gar keinen Anreiz zur Verbesserung ihrer Situation haben, was die Schere zwischen Reich und Arm trotz – bzw. eben genau *wegen* des Ressourcenausgleichs – tendenziell immer grösser werden liesse.

Lässt die politische Mehrheitsfindung in einem Kanton den Verzicht auf eine Mindestausstattung nicht zu, sollte diese wenigstens nicht allzu hoch sein und erst in einer zweiten Stufe⁸⁷ – also nach dem horizontalen Ausgleich unter den Gemeinden – vertikal durch den Kanton ausbezahlt werden, damit die Transparenz und Vorhersagbarkeit der kommunalen Transfers nicht beeinträchtigt wird. Mindestausstattungen, die beinahe (oder sogar deutlich über) die Hälfte aller Gemeinden betreffen, sind zu vermeiden, denn eine solche Unterstützung nach dem Giesskannenprinzip hat mit Subsidiarität wenig zu tun und bremst den Standortwettbewerb empfindlich aus.

Alternativ zu einem zweistufigen Modell mit linearem Disparitätenabbau und Mindestausstattung kann auch ein System mit moderater Progression (also Zuschüsse oder eine Abschöpfung, die mit der Differenz zum Steuerkraftmittelwert überproportional steigen) gute Ergebnisse (sprich: ein genügendes Mass an Umverteilung bei grösstenteils mässigen Grenzabschöpfungsquoten) erzielen. Allerdings kann ein nichtlineares System die Übereinstimmung von Zuschüssen an finanzschwache Gemeinden und Beiträgen der finanzstarken Gemeinden ebenso wenig garantieren wie Fusionsneutralität.

⁸⁶ Vollständige Sicherheit über zukünftige Zahlungen besteht natürlich nie, da diese nicht nur von der Entwicklung der eigenen Ressourcenstärke, sondern auch von der Entwicklung des Mittelwerts abhängig sind.

⁸⁷ Das hat den auf S.115 geschilderten Vorteil, dass auch für Gemeinden, deren Steuerkraft vor dem Ausgleich unter der Mindestausstattung liegt, keine Grenzabschöpfungsquoten von 100% gelten, solange schon der horizontale Ressourcenausgleich ausreicht, sie wenigstens auf die Mindestausstattung zu heben.

Die Grenzabschöpfungsquote entspricht bei diesem Design auf der gesamten Steuerkraftbandbreite genau dem Prozentsatz des Ausgleichs, der – je nach politischer Präferenz im Kanton – bei 20–50% liegen dürfte.

Lastenausgleich

Auch der optimale Lastenausgleich sollte symmetrisch und horizontal erfolgen. Symmetrisch bedeutet hier: Der Ausgleich beschränkt sich nicht auf Zuschüsse an Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten, sondern beinhaltet die Finanzierung dieser Transfers durch Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten. Die Vorteile dieses Vorgehens liegen in seiner Fairness⁸⁸, in der Transparenz und in der Fusionsneutralität. Bei einem symmetrischen Ausgleich ist aus Gründen der Transparenz eine separate Abgeltung verschiedener Lasten ideal. Das kann zwar zu sich überlagernden Transferströmen führen, die sich in ihrer Richtung widersprechen, genau wie bei der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich ist das jedoch kein Argument gegen ein solches System.

Die allermeisten Kantone gleichen Lasten aber asymmetrisch aus. Überschreiten sie einen bestimmten Schwellenwert, erhält die betroffene Gemeinde vom Kanton einen (Teil-)Ausgleich, Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten erwachsen keine Abgabepflichten. In diesen Fällen ist es ratsam, nur einen einzigen synthetischen Lastenindikator anzuwenden, der verschiedene Lastenfaktoren kombiniert. Zwar leidet dadurch die Transparenz, da (vor allem bei nichtlinearen Systemen) nicht mehr so einfach zu ermitteln ist, welche Last nun wie stark abgegolten wird, dafür kehrt implizit ein gewisses Mass an Symmetrie ein, da es nun möglich ist, dass beispielsweise eine überdurchschnittliche Last im geografisch-topografischen Bereich durch eine unterdurchschnittliche Last im soziodemografischen Bereich kompensiert wird. Damit erhöht sich auch die Fusionsneutralität. Beim separaten und asymmetrischen Ausgleich mehrerer Lastenkomponenten ist die Gefahr dagegen gross, dass unnötig hohe Transfers gesprochen werden und diese zu einer Umordnung der ursprünglichen Lastenverhältnisse führen.

Bei einem asymmetrischen Ausgleich von Lasten ist es ratsam, nur einen einzigen synthetischen Lastenindikator anzuwenden, der verschiedene Lastenfaktoren kombiniert.

7.2.2 _ Was treibt den Steuerwettbewerb?

Von linker Seite ist man sich die Klagelieder über einen zu intensiven, ja angeblich «ruinösen» Steuerwettbewerb gewohnt, der nur wenige Gewinner (die Reichen) und viele Verlierer (alle anderen) kenne. Ein sogenanntes Race-to-the-Bottom wird befürchtet und die NFA des Bundes als Katalysator dafür betrachtet, da sie auf Zweckfreiheit der Transfers ausgelegt ist. Anlässlich der Behandlung des Wirkungsberichts zur NFA verlangte die SP deshalb, die NFA solle um Leistungsstandards ergänzt werden. Hinter ein simples Grundangebot an Leistungen dürfe kein Kanton zurück, lautete die Forderung von SP-Präsident Levrat,⁸⁹ der scheinbar

⁸⁸ Wird asymmetrisch ausgeglichen, werden also nur überdurchschnittliche Lasten kompensiert, so kann es sein, dass eine gesamthaft geringer belastete Gemeinde (A) grössere Zuschüsse vom Kanton erhält als eine stärker belastete (B). Das trifft ein, wenn Gemeinde A bei einem Kriterium knapp überdurchschnittliche Lasten und beim zweiten Kriterium klar unterdurchschnittliche Lasten aufweist, während Gemeinde B bei beiden Kriterien durchschnittliche Lasten aufweist.

⁸⁹ «NZZ», 16. April 2013: Steuersenkungen als Selbstzweck.

davon ausgeht, gewisse Kantonsregierungen erhöhen über die Köpfe der völlig unmündigen Stimmbürger hinweg zu deren Nachteil zu niedrige Steuern und gefährdeten damit die Finanzierung besagten «simplen Grundangebots» (von dem die SP vermutlich etwas andere Vorstellungen hat als liberalere Kreise). Neuerdings stimmen in dieses Lied, wenngleich etwas anders motiviert, auch die ziemlich liberalen Geberkantone ZG und SZ ein. Sie fordern für den NFA eine Steuerdumpingregel, die verhindern soll, dass Empfängerkantone ihre Steuerbelastung unter das Niveau von Geberkantonen senken. Beide Forderungen stehen im Widerspruch zu föderalistischen Idealen bzw. hätten – eine Staatsebene tiefer appliziert – eine (weitere) Schwächung der Gemeindeautonomie zur Folge.

Unsere Analyse (Abschnitt 6.3.1) zeigt, dass die Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich – vor allem in der Deutschschweiz – zumindest auf Empfängerseite vielfach zu derart hohen Grenzabschöpfungsquoten führen, dass diesen Gemeinden, zumindest in der Theorie, kaum ein Anreiz bleibt, sich *überhaupt* am Standortwettbewerb (wovon der Steuerwettbewerb eine Komponente darstellt) zu beteiligen. Das Gleiche gilt für den NFA, der bei der (ressourcenschwächeren) Hälfte der Kantone mit Grenzabschöpfungsquoten von immerhin 60%–100% einhergeht. Es besteht also nicht der geringste Anlass zu befürchten, der Verzicht auf die Zweckbindung von Transfers oder weitere Nebenbedingungen, wie er durch den NFA und durch einige kantonale Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich verwirklicht ist, ermutige Kantone und Gemeinden zu «schädlichem» Steuerwettbewerb. Doch sogar bei einem vollständigen Verzicht auf jeglichen Ressourcenausgleich sind erhebliche Zweifel an dieser oft geäusserten «Race to the Bottom»-Theorie angebracht.

Kann Steuerwettbewerb ruinös sein?

Ökonomisches Basiswissen reicht aus, um zu sehen: Steuerwettbewerb kann der Gesamtwohlfahrt nur dann abträglich sein, sprich: zu einem suboptimal niedrigen Leistungsangebot und suboptimal niedriger Steuerbelastung führen, wenn mit der Senkung der Leistungen bzw. der Steuerbelastung negative externe Effekte verbunden sind, Kosten oder Nachteile also, die der agierende Kanton bzw. die agierende Gemeinde nicht selbst zu tragen hat.⁹⁰ Das mag in Agglomerationen mit einer Kernstadt-Umland-Problematik teilweise der Fall sein,⁹¹ flächendeckend aber eher nicht. Nun könnte man immer noch behaupten, der Steuerwettbewerb

Es besteht nicht der geringste Anlass zu befürchten, der Verzicht auf die Zweckbindung von Transfers oder weitere Nebenbedingungen ermutigen Kantone und Gemeinden zu «schädlichem» Steuerwettbewerb.

⁹⁰ Nicht als Kosten oder Nachteil gilt die Tatsache, dass Gemeinde Y durch den Effort von Gemeinde X relativ schlechter dastehen wird. Diese positionalen Effekte sind Inhalt (und oft auch Sinn) jeder Art von Wettbewerb.

⁹¹ Die Rede ist hier von sogenannten Spillovers. Diese entstehen, wenn Bürger eine Leistung, die ihre Wohnsitzgemeinde nicht (mehr) anbietet, in einer anderen Gemeinde, in der sie nicht steuerpflichtig sind, beziehen. In der Tat sind solche Spillovers ein guter Grund, eine möglichst hohe Deckung von administrativen und funktionalen Räumen anzustreben. Solche Spillovers haben punktuell sicher einen Einfluss auf die Steuerbelastung, flächendeckend jedoch eher nicht, denn der grösste Teil der kommunalen Leistungen ist an den Wohnort (und zum Teil den Arbeitsort) gebunden (Schule, Sozialhilfe, Verkehr, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Kehrrichtentsorgung).

maximiere zwar die Gesamtwohlfahrt, führe aber zu ungerechten Ergebnissen (die Reichen profitierten von der geringen Steuerbelastung, die Armen litten unter dem tiefen Niveau öffentlicher Leistungen). Auch dieses Argument überzeugt nicht, ganz im Gegenteil: Gemäss Public-Choice-Ansatz wird die Steuerbelastung und der Umfang des öffentlichen Angebots durch den Medianwähler bestimmt. Weil sein Einkommen unter dem Durchschnitt liegt, und sein Steueraufkommen dank progressivem Steuersystem sogar weit unter dem Durchschnitt, wird er ein eher hohes Leistungs- und Steuerniveau wählen, da er zwar von den Leistungen profitiert, jedoch nur einen sehr geringen Teil der Steuerbelastung trägt. Der Steuerwettbewerb hilft, die Fehlwirkungen dieser ungünstigen Konstellation zu verkleinern.

Doch damit nicht genug. Einige institutionelle Voraussetzungen werfen sogar die Frage auf, ob der Steuerwettbewerb überhaupt als Disziplinierungsinstrument der öffentlichen Verwaltungen auf kommunaler Ebene greift:

- Sogar unter Ausschluss der Wirkungen des Finanzausgleichs lohnt sich eine Senkung der Steuerbelastung für die öffentliche Hand finanziell erst, wenn der prozentuale Zuwachs an Steuersubstrat gegenüber dem Status quo grösser ist als der prozentuale Rückgang der Steuerbelastung. Ökonomisch ausgedrückt, muss die Steuerfusselastizität grösser als 1 sein,⁹² damit eine Senkung des Steuerfusses zu einem Anstieg der Steuererträge führt.
- Wenn von kommunalen Steuerfussunterschieden die Rede ist, geht oft vergessen, dass die Belastung durch die Gemeindesteuern nur einen Teil der Gesamtbelastung durch direkte Steuern (und einen noch kleineren Teil der totalen steuerlichen Belastung) ausmacht. Mit einer Steuerfussenkung von 100 auf 50 Punkte könnte eine Gemeinde darum nie und nimmer eine Halbierung der Steuerbelastung erreichen: Bei einer Kantonssteuer von 100 Punkten und einer Bundessteuer im Gegenwert von 50 Punkten resultierte daraus bloss noch eine Gesamtentlastung um 20%, während sich der effektive Steuerertrag der Gemeinde tatsächlich halbierte. Damit diese Reduktion um 20% zu einer Verdoppelung des Steuersubstrats führt, damit sich die Massnahme also langfristig nicht negativ auf den Fiskalertrag der Gemeinde auswirkt, wäre eine Elastizität von mindestens 4 nötig. Die vertikale Fragmentierung eines Staates in Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen (Kantone, Gemeinden) hat auf den Steuerwettbewerb – und auch auf den Standortwettbewerb im Allgemeinen – eine klar bremsende Wirkung.

Einige institutionelle Voraussetzungen werfen sogar die Frage auf, ob der Steuerwettbewerb überhaupt als Disziplinierungsinstrument der öffentlichen Verwaltungen auf kommunaler Ebene greift.

⁹² Die Steuerfusselastizität besagt, um wie viele % das Steuersubstrat (natürlich nicht unmittelbar, sondern in der langen Frist) steigt, wenn der Steuerfuss um 1% sinkt. Mathematisch gesehen ist sie immer negativ. Das Vorzeichen wird hier zugunsten einer einfacheren verbalen Handhabung weggelassen.

Hier erst setzt dann *zusätzlich* noch die Wirkung des Finanzausgleichs ein: Unabhängig davon, ob die effektiven Steuererträge wirklich gewachsen sind, schöpft er einen Teil des Anstiegs der Steuerkraft ab. Diese Grenzabschöpfungsquoten liegen in über 40% aller und beinahe 60% der Deutschschweizer Gemeinden bei 100% oder beinahe 100% (vgl. Abschnitt 6.3.1). Mit Steuerfussenkungen oder Investitionen in ihre Attraktivität schießt sich eine ressourcenschwache Gemeinde, die sich solchen Grenzabschöpfungsquoten gegenüberstellt, immer ins eigene Knie, denn ein möglicher Anstieg ihrer Steuerkraft wird (solange sie die Mindestausstattung nicht aus eigener Kraft übertrifft) 1:1 durch den Wegfall von Finanzausgleichszahlungen kompensiert, die sicheren Einbussen durch die Steuerfussenkung bzw. den Mehraufwand für die Investitionen muss sie jedoch ganz alleine tragen. Bei einer Grenzabschöpfung von 100% zahlt sich eine Steuerfussenkung (zumindest aus Sicht der Einnahmenmaximierung) nie aus. Bei einer Grenzabschöpfung von 75% wäre im obigen Beispiel eine Steuerfusselastizität von 16 nötig, damit sich eine Senkung des Steuerfusses lohnt, bei einer Grenzabschöpfung von 50% müsste die Steuerfusselastizität immer noch mindestens 8 betragen. Solche sehr hohen Elastizitäten sind extrem unwahrscheinlich.⁹³

Die Rolle der direkten Demokratie

Die vertikale Dreiteilung in die Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinden sowie der Finanzausgleich geben den Gemeindeexekutiven (oder auf Kantonebene den Regierungsräten) gute Gründe, einen möglichst hohen Steuerfuss anzustreben, um sich ein komfortables Leben ohne Sparsamkeitsbemühungen leisten zu können. Dass dies zu weiten Teilen nicht passiert, ist nicht nur dem Steuerwettbewerb zu verdanken, sondern vor allem auch der direkte Demokratie:

Den Steuerzahler interessiert es herzlich wenig, ob seine Wohngemeinde als Folge erhöhter Steuerkraft, die wiederum Folge einer niedrigen Steuerbelastung oder attraktiver Leistungen ist, auf Finanzausgleichsgelder verzichten muss. Steuerfusserhöhungen haben und hatten in den meisten Gemeinden nur dann eine Chance an den Gemeindeversammlungen oder Urnen, wenn sie sehr gut begründet waren. Gelegentlich wurde auch schon Gemeinden in offensichtlichen finanziellen Schwierigkeiten eine Erhöhung des Steuerfusses verwehrt. Steuersenkungen haben es da deutlich leichter, vor allem, weil sie nicht immer in Bezug zum

Steuerfusserhöhungen haben und hatten in den meisten Gemeinden nur dann eine Chance an den Gemeindeversammlungen oder Urnen, wenn sie sehr gut begründet waren.

⁹³ Zwei Metastudien von *de Mooij und Ederveen* (2005) sowie *Feld und Heckemeyer* (2009) kommen für die Steuerelastizität ausländischer Direktinvestitionen auf Werte von ca. 4 (de Mooij/Ederveen) bzw. 1,39–1,68 (Feld/Heckemeyer). Ausländische Direktinvestitionen sind zweifellos deutlich mobiler als durchschnittliches Steuersubstrat (das hauptsächlich auf dem Faktor Arbeit basiert). *Brülhart* (2014) errechnet in einem noch unveröffentlichten Manuskript für natürliche Personen in der Schweiz Steuerelastizitäten von durchgehend unter 1, und zwar sogar für die überdurchschnittlich mobile Top-1%-Einkommensgruppe.

Abbau öffentlicher Leistungen gesetzt werden.⁹⁴ Auch über die Wahlen nehmen die Stimmbürger Einfluss. Sie wählen Gemeindepolitiker, denen sie eine hohe intrinsische Motivation zutrauen, sich für ein möglichst gutes Verhältnis zwischen Steuerbelastung und Qualität der kommunalen Leistungen einzusetzen. Die Trefferquote wie auch die Kontrollmechanismen sind hierbei auf Gemeindeebene wegen der grösseren Nähe der Bürger zu den politischen Akteuren besser als in grösseren politischen Einheiten. Diese intrinsische Motivation kommunaler (aber auch kantonaler) Politiker geht in der Tat manchmal sehr weit. In Gesprächen mit Lokal- und Regionalpolitikern ist oft der Stolz darüber spürbar, dass ihre Gemeinde, ihr Kanton die niedrigste Steuerbelastung aufweist, die besten Leistungen bietet oder eine Krise ohne drastische Erhöhungen des Steuerfusses überwunden hat. Ein gewisses Statusdenken ist hier nicht von der Hand zu weisen.

Wer also überhaupt eine Institution mit dem seltsamen Vorwurf konfrontieren wollte, sie betreibe Beihilfe zum Steuerdumping oder fördere einen «ruinösen Steuerwettbewerb», sollte diesen Vorwurf an die Adresse der direkten Demokratie richten und ganz sicher nicht an jene des Finanzausgleichs.

7.2.3 _ Ein ganz anderer Weg

Weitreichende Reformen vorzuschlagen, gehört eher nicht zu den Hauptzielen eines Kantonsmonitoring. Der Handlungsbedarf in den Kantonen lässt sich aus deren Abschneiden in den diversen untersuchten Kriterien ableiten; das Ziel eines Finanzausgleichssystems nach modernen Prinzipien, das sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ohne wesentliche Fehlanreize funktioniert und sich auf ein Mass an Umverteilung beschränkt, das Bemühungen um Autonomie durch innere Stärke auch für finanzschwache Gemeinden lohnenswert macht, ist ziemlich schnell skizziert. Das soll aber nicht heissen, dass nicht noch deutlich umfangreichere Reformen vorstellbar sind, die weit über die blosser Optimierung bestehender Systeme innerhalb eines allgemein anerkannten Paradigmas hinausgehen.

Die radikalste Massnahme wäre die komplette Abschaffung des expliziten Finanzausgleichs bei gleichzeitiger Kantonalisierung bzw. Kollektivierung aller bisher kommunalen Ausgabenposten, die aus gesetzlichen Vorgaben des Kantons zwingend hervorgehen. Der Vollzug dieser Aufgaben verbliebe bei den Gemeinden. Die Finanzierung des Pflichtbedarfs würde neu durch kantonale (zweckungebundene) Transfers an die Ge-

94 Dieses Phänomen, also die getrennte Betrachtung von «Preis» (Steuerfuss) und «Leistung», hat für den Steuerfuss die entgegengesetzte Wirkung des auf S.152 geschilderten Medianwählertheorems.

meinden erfolgen, die auf den Normkosten |⁹⁵ einer besonders effizienten «Vorzeigegemeinde» basieren. Dadurch würde erreicht, dass die Gemeinden mit ihren eigenen Steuereinnahmen nur noch ihren Wahlbedarf (also Leistungen, die vom Kanton nicht gesetzlich vorgeschrieben sind) sowie jene Kosten des Pflichtbedarfs finanzieren müssten, die über dem durch die Normkosten vorgegebenen Effizienzziel liegen. Die Steuerfüsse der Gemeinden sanken auf einen Bruchteil der jetzigen Werte.

Mit dieser Form des impliziten Lastenausgleichs wäre ohne jeglichen Ressourcenausgleich garantiert, dass auch sehr ressourcenschwache Gemeinden ihre gesetzlichen Mindestpflichten erfüllen könnten. Zwar würden die Steuerkraftdisparitäten zwischen armen und reichen Gemeinden nicht eingeebnet, entsprechend würden (bei gleicher Effizienz von armen und reichen Gemeinden) sehr hohe relative Unterschiede in den kommunalen Steuerfüssen resultieren, die Disparitäten in der *Gesamtsteuerbelastung* (Gemeinde- und Kantonssteuern) wären jedoch, auch ganz ohne Ressourcenausgleich, verkraftbar.⁹⁶ Noch besser: Bei einer Effizienz, die über der «Benchmark» liegt, könnte sich eine ressourcenschwache Gemeinde potenziell sogar einen verhältnismässig niedrigen Steuerfuss leisten, denn Effizienz gewänne in diesem System gegenüber blosser Ressourcenstärke an Gewicht. Der Anreiz für die Gemeinden zur Sparsamkeit würde ebenso wenig geschwächt wie die Bürgernähe der Leistungserbringung, denn die Aufgabenkompetenz läge unvermindert bei den Gemeinden, und alle Einsparungen würden zu 100% ihnen zugutekommen. Dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» würde vollständig Rechnung getragen, die Gemeinden müssten sich nicht mehr über ihre zunehmende Vollzugsrolle in Verbindung mit sinkender Kostenkompetenz beklagen, und der Kanton hätte einen deutlich grösseren Anreiz, die Anforderungen an die Gemeinden so zu gestalten, dass sie von diesen kostengünstig erfüllt werden können. Der kommunale Steuerwettbewerb würde – trotz deutlich niedrigerer Gemeindesteuerfüsse und darum kleinerer Auswirkungen auf die Gesamtsteuerbelastung – nicht geschwächt, sondern vielleicht sogar gestärkt, da jede Gemeinde jeden Rappen zusätzlichen Steuerertrags zu 100% für sich behalten könnte.

Mit dieser Form des impliziten Lastenausgleichs wäre ohne jeglichen Ressourcenausgleich garantiert, dass auch sehr ressourcenschwache Gemeinden ihre gesetzlichen Mindestpflichten erfüllen könnten.

⁹⁵ Die Festlegung von Normkosten bedingt natürlich wie in den bisherigen Lastenausgleichssystemen die Definition von Einheiten, in denen diese Normkosten aufgabenspezifisch ermittelt werden, also z. B. die Anzahl Schulpflichtige im Bereich Bildung, der Anteil über 80-Jährige im Bereich Pflege/Spitex oder die produktive Gemeindefläche bzw. die Siedlungsfläche im Bereich gewisser kommunaler Infrastrukturen.

⁹⁶ Folgendes Zahlenbeispiel soll dies illustrieren: Ein Kanton mit einem Steuerfuss von 100, in dem der durchschnittliche kommunale Steuerfuss ebenfalls bei 100 liegt, entscheidet sich für diese Reform. Er kommt neu für den Pflichtbedarf seiner Gemeinden auf und finanziert dies durch eine Steuerfusserhöhung um 60 Punkte. Der mittlere kommunale Steuerfuss beträgt damit noch 40 Punkte. Eine ressourcenschwache Gemeinde wird möglicherweise 60 Punkte erheben müssen, eine sehr ressourcenstarke vielleicht mit 15 Punkten auskommen. Die Gesamtsteuerbelastung beträgt dann 220 Punkte in der ressourcenschwachen Gemeinde und 175 Punkte in der ressourcenstarken. Die Differenz ist genau die gleiche wie im alten System mit Ressourcenausgleich, in dem der Kanton 100 Steuerfusspunkte erhebt, die ressourcenschwache Gemeinde 120 und die ressourcenstarke 75 Punkte.

Auf dem Papier (z. B. beim Vergleich der kantonalen mit den kommunalen Steuerfüssen) erweckte diese Massnahme auf den ersten Blick zweifellos den Eindruck, mit ihr gehe ein grosser Verlust der Gemeindeautonomie einher. In Wirklichkeit wäre diese aber nicht im Geringsten davon betroffen, da ja einzig die Finanzierungspflicht für jene Ausgaben an den Kanton überginge, die er schon bisher durch seine Gesetzgebung weitestgehend vorgibt. Der Paradigmawechsel würde also die tatsächliche Autonomie der Gemeinden besser aufzeigen, was langfristig sogar positive Auswirkungen auf diese haben könnte.

Zur Berechnung der kantonalen Mittelwerte von Steuerkraft und Steuerfuss

Die Berechnung der mittleren Steuerkraft unterscheidet sich je nachdem, ob damit konzeptionell gesehen die mittlere Steuerkraft «aller Gemeinden» im Kanton (im weiteren Verlauf dieses Abschnitts «Variante 1» genannt) oder die mittlere Steuerkraft des «Kantons» (im weiteren Verlauf «Variante 2» genannt) gemeint ist.

Mathematisch ist klar: Da die Steuerkraft den Steuerertrag einer Gemeinde *pro Steuerfusspunkt* und *pro Einwohner* misst, müssen die Steuerkraftwerte zur korrekten Berechnung des Durchschnitts mit dem Produkt «Steuerfuss \times Einwohnerzahl» gewichtet werden.⁹⁷ Die kommunalen Steuerfüsse variieren, der kantonale ist einheitlich. Aus Kantonsicht reduziert sich die Gewichtung darum auf die Einwohnerzahl. Die Differenz in den Resultaten ist systematischer Natur: Weil ressourcenstarke Gemeinden im Normalfall niedrige Steuerfüsse erheben, wird ihre (hohe) Steuerkraft in Variante 1 schwächer gewichtet als die (tiefe) Steuerkraft ressourcenschwacher Gemeinden mit tendenziell hohen Steuerfüssen. Die mittlere Steuerkraft aus Gemeindesicht (Variante 1) liegt darum tiefer als aus Kantonsicht (Variante 2). Die Abweichung ist desto grösser, je grösser die Steuerkraftdisparität zwischen den Gemeinden und je stärker diese (negativ) mit den kommunalen Steuerfüssen korreliert ist.

Um Konsistenz in den Berechnungen zu gewährleisten, um also zu garantieren, dass das Produkt aus «mittlerer Steuerkraft», «mittlerem Steuerfuss» und Einwohnerzahl wirklich wieder der Summe aller kommunalen Steuererträge entspricht, muss die Berechnung des mittleren Gemeindesteuerfusses in Variante 2 über die Gewichtung mit «Einwohnerzahl \times Steuerkraft» erfolgen, in Variante 1 bloss über Gewichtung mit der Einwohnerzahl (vgl. Berechnungen in Box A1). Die Abweichungen zwischen den beiden Varianten sind hier analog, einfach in die andere Richtung. Variante 2 (Kantonsicht) ergibt einen tieferen mittleren Steuerfuss als Variante 1 (Gemeindesicht).

⁹⁷ Der Durchschnitt von Werten, deren Messeinheit ein Quotient ist, wird immer berechnet, indem man sie mit dem Divisor (Nenner) gewichtet. Ein Beispiel: Ein Fahrradfahrer legt drei Streckenabschnitte mit drei verschiedenen Durchschnittsgeschwindigkeiten (Messgrösse km/h) zurück. Will man daraus die mittlere Geschwindigkeit für die gesamte Strecke berechnen, so müssen die Abschnittsgeschwindigkeiten mit der jeweiligen Zeit, während der sie «ausgeübt» wurden, gewichtet werden.

Mittelwerte von Steuerkraft und Steuerfuss in Zahlen

Definitionen

R_i = Steuerertrag der Gemeinde i

T_i = Steuerfuss der Gemeinde i

EW_i = Einwohnerzahl der Gemeinde i

k = Anzahl Gemeinden im Kanton

R = Gesamtsteuerertrag aller Gemeinden im Kanton

SK_i = Steuerkraft der Gemeinde $i = \frac{R_i}{T_i EW_i}$

\overline{SK} = Mittlere Steuerkraft gemäss Gewichtungsvariante 1

\overline{T} = Mittlerer Steuerfuss gemäss Gewichtungsvariante 1

\widetilde{SK} = Mittlere Steuerkraft gemäss Gewichtungsvariante 2

\widetilde{T} = Mittlerer Steuerfuss gemäss Gewichtungsvariante 2

Berechnungen

Variante 1:

$$\overline{SK} = \frac{\sum_{i=1}^k (SK_i T_i EW_i)}{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)} = \frac{\sum_{i=1}^k \left(\frac{R_i}{T_i EW_i} T_i EW_i \right)}{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)} = \frac{\sum_{i=1}^k R_i}{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)}$$

$$\overline{T} = \frac{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)}{\sum_{i=1}^k EW_i}$$

$$R = \overline{SK} \overline{T} \sum_{i=1}^k EW_i = \frac{\sum_{i=1}^k R_i}{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)} \frac{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i)}{\sum_{i=1}^k EW_i} \sum_{i=1}^k EW_i = \sum_{i=1}^k R_i = R \quad q. e. d.$$

Variante 2:

$$\widetilde{SK} = \frac{\sum_{i=1}^k (SK_i EW_i)}{\sum_{i=1}^k EW_i} = \frac{\sum_{i=1}^k \left(\frac{R_i}{T_i EW_i} EW_i \right)}{\sum_{i=1}^k EW_i} = \frac{\sum_{i=1}^k \frac{R_i}{T_i}}{\sum_{i=1}^k EW_i}$$

$$\widetilde{T} = \frac{\sum_{i=1}^k (T_i EW_i SK_i)}{\sum_{i=1}^k (EW_i SK_i)} = \frac{\sum_{i=1}^k \left(T_i EW_i \frac{R_i}{T_i EW_i} \right)}{\sum_{i=1}^k \left(EW_i \frac{R_i}{T_i EW_i} \right)} = \frac{\sum_{i=1}^k R_i}{\sum_{i=1}^k \frac{R_i}{T_i}}$$

$$R = \widetilde{SK} \widetilde{T} \sum_{i=1}^k EW_i = \frac{\sum_{i=1}^k \frac{R_i}{T_i}}{\sum_{i=1}^k EW_i} \frac{\sum_{i=1}^k R_i}{\sum_{i=1}^k \frac{R_i}{T_i}} \sum_{i=1}^k EW_i = \sum_{i=1}^k R_i = R \quad q. e. d.$$

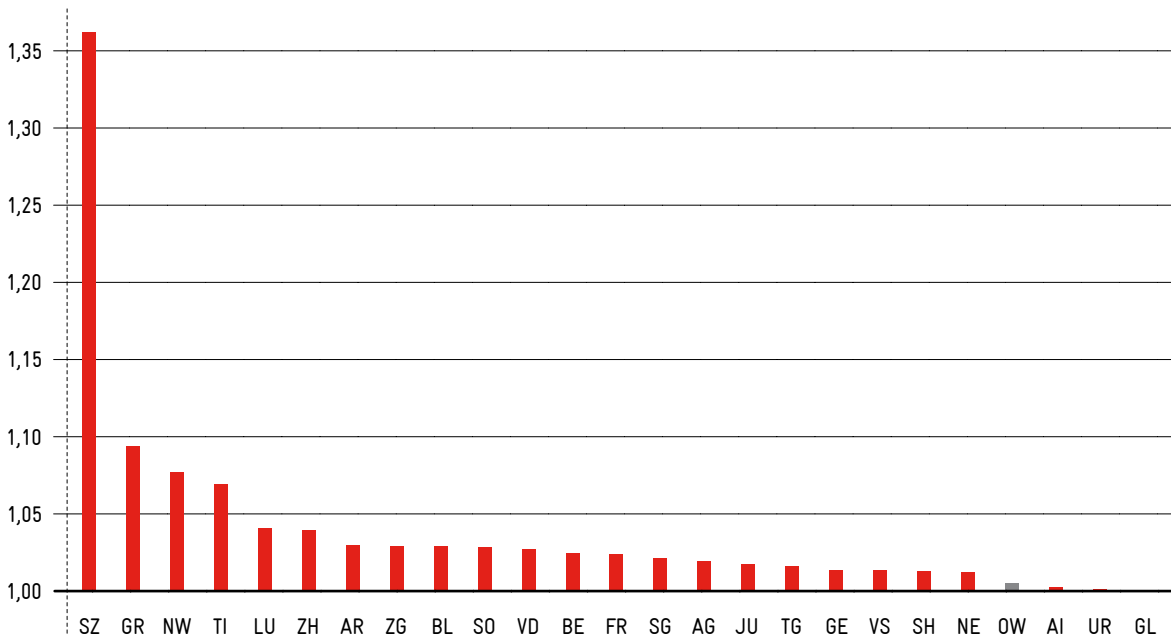
Bis auf OW wenden für die Berechnung der mittleren Steuerkraft alle Kantone Gewichtungsvariante 2 an.⁹⁸ Das scheint durchaus zweckmässig, denn solange die Beiträge ressourcenstarker bzw. die Zuschüsse an ressourcenschwache Gemeinden in Prozent der harmonisierten (und

⁹⁸ Auf Seite des Steuerfusses wird Variante 2 von 22 der 25 Kantone angewandt. Neben OW gewichten auch AG und AR gemäss Variante 1. Während OW also konsistent nach Variante 1 gewichtet, ist das Vorgehen von AG und AR inkonsistent: Sowohl die mittlere Steuerkraft als auch der mittlere Steuerfuss werden nur mit der Einwohnerzahl gewichtet, was bei der Steuerkraft Variante 2, beim Steuerfuss Variante 1 entspricht.

Abbildung A1

Korrekturfaktor Steuerkraftindizes bei einem Wechsel von Gewichtungsvariante 2 zu Variante 1

Die Abbildung zeigt, um welchen Faktor sich die Steuerkraftindizes der Gemeinden erhöhten bzw. die mittlere Steuerkraft sänke, wenn Letztere statt über die Gewichtung mit der Einwohnerzahl (Variante 2) über die Gewichtung mit dem Produkt aus Einwohnerzahl und Steuerfuss (Variante 1) berechnet würde. Einzig OW gewichtet gemäss Variante 1.



Quelle: Eigene Berechnungen

nicht effektiven) Steuererträge festgelegt sind – was in allen Kantonen ⁹⁹ der Fall ist –, erleichtert dieses Vorgehen die Kalkulierbarkeit des Gesamtsystems. Bei einem symmetrischen, horizontalen, linearen Ressourcenausgleich kann so garantiert werden, dass die Einzahlungen der ressourcenstarken Gemeinden immer genau den Auszahlungen an die ressourcenschwachen Gemeinden entsprechen.¹⁰⁰ Zu Variante 2 kommt man auch, wenn man statt von der Steuerkraft vom Steuerfuss aus denkt: Dieser ist letztlich ein Mass dafür, wie stark ein gegebenes Ressourcenpotenzial – beim interkommunalen Finanzausgleich allerdings gemessen am harmonisierten Steuerertrag – ausgeschöpft wird.¹⁰¹ Der harmonisierte Steuerertrag (= Einwohnerzahl × Steuerkraft) steht hier also im Nenner, entsprechend muss der Steuerfuss für die Mittelwertberechnung bei dieser Denkweise mit «Einwohnerzahl × Steuerkraft» gewichtet werden und die Steuerkraft, um Konsistenz zu gewährleisten, nur mit der Einwohnerzahl.

Die Wahl der Berechnungsvariante hat logischerweise direkte Auswirkungen auf die Höhe der Steuerkraftindizes der Gemeinden. Ein niedri-

⁹⁹ Mit Ausnahme des Kantons ZH auf der Empfängerseite.

¹⁰⁰ Wären Zuschüsse und Abgaben hingegen in Prozent der tatsächlichen Steuererträge definiert, so würde Variante 1 das Gleichgewicht von Ein- und Auszahlungen garantieren.

¹⁰¹ Mathematisch: Steuerfuss = effektiver Steuerertrag ÷ (Steuerkraft × Einwohnerzahl)

gerer Mittelwert für die Steuerkraft führt zu höheren Steuerkraftindizes. Auch wenn fast alle Kantone Variante 2 (Gewichtung der Steuerkraft mit der Einwohnerzahl; Gewichtung des Steuerfusses mit dem harmonisierten Steuerertrag, also dem Produkt aus Einwohnerzahl und Steuerkraft) anwenden und diese, wie gesagt, mindestens so zweckmässig erscheint wie Variante 1, ist es, gerade im Hinblick auf Interpretation von Mindestausstattungen, die ja immer in % der mittleren Steuerkraft festgelegt werden, interessant zu vergleichen, wie ein Wechsel von Variante 2 auf Variante 1 die Steuerkraftindizes der Gemeinden verändern würde (vgl. Abbildung).

Zwar würden diese Indizes in den meisten Kantonen nur um wenige Prozent steigen.¹⁰² Schon das wirkte sich je nach Funktionsweise des Finanzausgleichssystems aber deutlich auf die Transfers einiger Gemeinden aus. Bedeutend werden die Unterschiede in den Kantonen TI, NW und GR. Die neutrale Zone (vgl. s. 98) des Kantons NW zwischen 82 und 90 Punkten entspräche bei der Berechnung der mittleren Steuerkraft gemäss Variante 1 einem Bereich von 88,3–96,9 Punkten. Oder anders herum gesehen: Würde NW von Gewichtungsvariante 2 zu Variante 1 wechseln, die Mindestausstattung aber bei 82 Punkten belassen, entspräche dies in Variante 2 einer Senkung der Mindestausstattung von 82 auf 76,1 Punkte. Noch grösser wären die Auswirkungen aller Wahrscheinlichkeit nach im TI. Zwar ist dessen Korrekturfaktor etwas kleiner, doch weil im Tessiner Finanzausgleich die meisten Transfers steuerfussgebunden (vgl. s. 119f) sind, wirkt sich die Korrektur hier nicht nur über den Ressourcenindex aus, sondern auch über den Steuerfussindex.¹⁰³

Weitaus am grössten sind die Auswirkungen der Variante zur Mittelwertberechnung aber im Kanton SZ. Das liegt an der immensen Steuerkraftdisparität unter den Schwyzer Gemeinden (vgl. Abschnitt 4.4), die trotz massivem Finanzausgleich mit sehr grossen Steuerfussunterschieden einhergeht. Die beiden Mittelwerte unterscheiden sich in SZ um Faktor 1,36. Die gemäss Variante 2 scheinbar kümmerliche Mindestausstattung¹⁰⁴ von 69% der mittleren Steuerkraft würde bei Variante 1 komfortabel anmutenden 94% entsprechen.

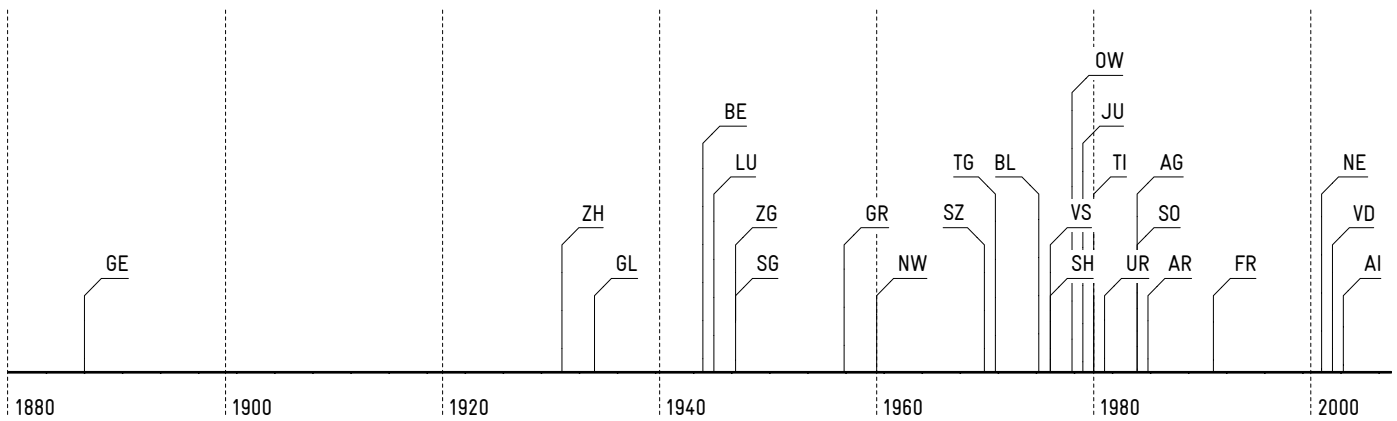
¹⁰² Dass für alle Kantone (mit Ausnahme von GL, dessen drei Gemeinden denselben Steuerfuss aufweisen) auch tatsächlich ein Anstieg resultiert, beweist, dass die Korrelation von Steuerkraft und Steuerfüssen in allen Kantonen negativ ist.

¹⁰³ Gemäss Variante 2 (also gewichtet mit «Einwohnerzahl × Steuerkraft») lag der mittlere Steuerfuss der Tessiner Gemeinden 2012 bei 76,08 Punkten. Gemäss Variante 1 (Gewichtung mit Einwohnerzahl) bei 81,32 Punkten.

¹⁰⁴ In SZ ist diese nicht gesetzlich festgelegt, sondern ergibt sich aus den (gesetzlich definierten) Beiträgen der ressourcenstarken Gemeinden.

Abbildung A2

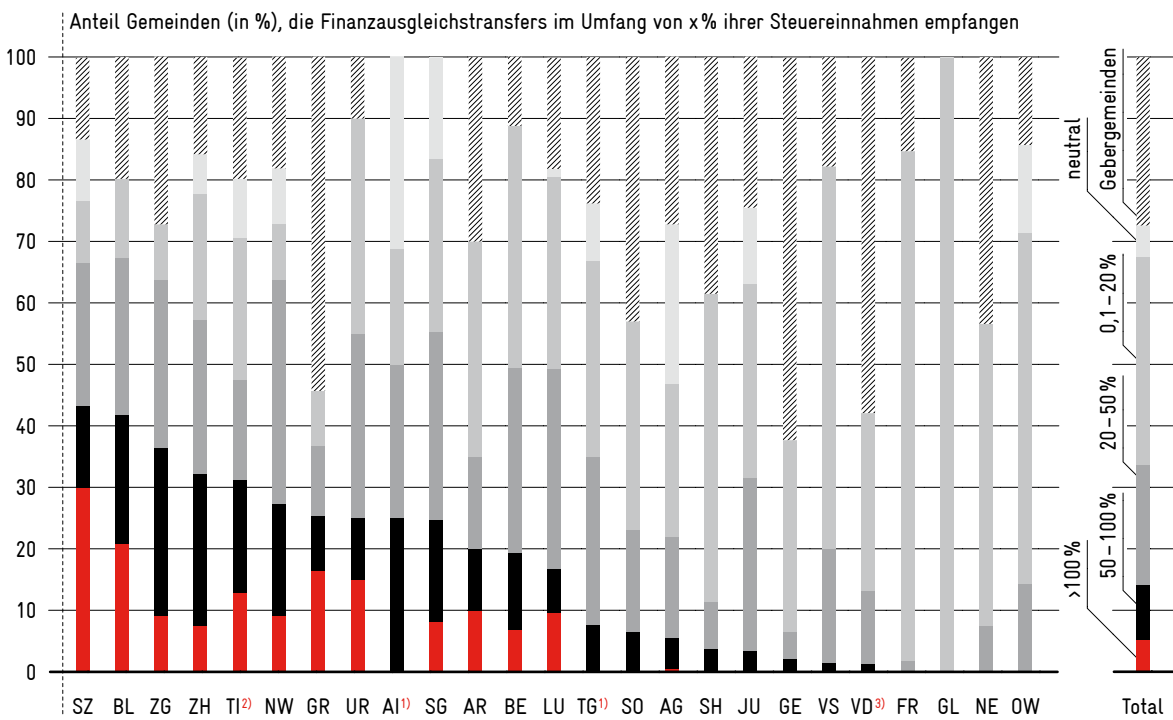
Jahr der Einführung des ersten expliziten Finanzausgleichs (basierend auf einem Finanzausgleichsgesetz o.Ä.)



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung A3

Zuschüsse aus dem Finanzausgleich in % der effektiven Steuereinnahmen



Quelle: Eigene Erhebung/Recherche

¹⁾ AI und TG führen für die Schulgemeinden einen separaten Finanzausgleich durch. Die Unterstützungsquoten werden hier separat für die Gemeindetypen ermittelt und die Beobachtungen anschliessend aufaddiert.

²⁾ Ohne die Ausgleichswirkung des im TI wichtigen indirekten Finanzausgleichs, welche leider nicht ermittelt werden kann.

³⁾ Ohne die steuerkraftunabhängigen Beiträge der Gemeinden an die Sozialrechnung des Kantons (15,085 Steuerpunkte), die das Ergebnis verfälschen würden.

Tabelle A1

Übersicht zur Abgeltung von Zentrumslasten

	Einwohnerzahl der grössten Gemeinde	Abgeltung von Zentrumslasten
AG	19 986	Nein
AI	5 734	Nein
AR	15 174	Nein
BE	125 681	Pauschalen des Kantons an die Städte Bern (63,2 Mio.), Biel (18,6 Mio.) und Thun (9 Mio.). Für «Gemeinden mit Zentrumsfunktion» (Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal) gilt zusätzlich eine indirekte Abgeltung durch Abzug der (durch Regierungsrat ermittelten) Zentrumslasten vom Steuerertrag.
BL	19 716	Nein
BS	164 516	Riehen und Bettingen zahlen an Basel 2,5% des Einkommenssteuerpotenzials.
FR	35 680	Nein, aber Lastenausgleich ist grundsätzlich sehr zentrumsfreundlich ausgerichtet.
GE	188 234	Steuersplitting zwischen Wohn- und Arbeitsort hat zentrumsbegünstigende Wirkung. Zudem im Rahmen des modernen Finanzausgleichssystems Pauschale an die Stadt Genf (6,8 Mio.), finanziert durch die Gemeinden (0,4 Steuerfusspunkte).
GL	16 988	Nein
GR	33 984	Nein, aber Chur wird durch Spitzenbrecherbeiträge im Sozillastenausgleich relativ stark unterstützt.
JU	11 676	Pauschalen für Delémont und Porrentruy (gesamthaft 1,05 Mio.), gemischt finanziert vom Kanton und den umliegenden Gemeinden.
LU	78 093	Indirekte Abgeltung durch reduzierte Abschöpfungsquote bei ressourcenstarken Gemeinden: Normale Gemeinden: 17%, Regionalzentren: 14%, Hauptzentrum: 9%. Der Lastenausgleich beinhaltet mit dem Infrastrukturlastenausgleich zudem eine klar zentrumsbegünstigende Komponente.
NE	37 843	Zentrumslasten der Städte Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds und Le Locle werden bei der Berechnung des synthetischen Lastenindikators berücksichtigt. Auch die Berücksichtigung der Einwohnerzahl als «Last» ist zentrumsbegünstigend. Gesamter Lastenausgleich findet horizontal statt. Die Zentren werden derzeit zudem noch durch einen «Fehler» im Finanzausgleichssystem deutlich bevorteilt.
NW	8 064	Nein
OW	9 969	Nein
SG	73 505	Pauschale des Kantons an die Stadt St. Gallen (12 Mio.), zudem werden ihr vom Kanton 3/4 der Sozillasten, die 5/4 des kantonalen Pro-Kopf-Durchschnitts übersteigen, ausgeglichen (resultierender Transfer: 11,9 Mio.).
SH	35 121	Im Rahmen des Lastenausgleichs wird den Städten Schaffhausen und Neuhausen eine Zentrumslast von 3,5 Mio. bzw. 0,25 Mio. angerechnet. Überdurchschnittliche Gesamtlasten werden zu 2/3 ausgeglichen, bei unterdurchschnittlichen muss die Gemeinde 1/3 der Differenz zum Mittelwert entrichten.
SO	17 076	Indirekte Abgeltung: Der «Steuerbedarf» wird in den Städten Olten, Grenchen und Solothurn um 5% stärker gewichtet als in den übrigen Gemeinden.
SZ	15 730	Nein
TG	23 691	Indirekte Abgeltung: Der Ressourcenindex als Basis für die Ressourcenausgleichsbeträge wird bei den Gemeinden Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden um 12 Prozentpunkte reduziert.
TI	60 815	Nein
UR	8 903	Pauschale Abgeltung an Zentrumsgemeinden. Derzeit nur Altdorf ausgleichsberechtigt. 0,25 Mio., horizontal finanziert.
VD	129 383	Nicht explizit, aber die mit der Einwohnerzahl deutlich steigenden Pro-Kopf-Auszahlungen sind stark zentrumsbegünstigend.
VS	31 676	Nein
ZG	26 901	Nein
ZH	376 990	Pauschalen des Kantons an die Städte Zürich (409 Mio.) und Winterthur (85 Mio.)

Quelle: Eigene Erhebung/Recherche

Tabelle A2

Angaben der Kantonsexperten zur Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

		Mittelwert	n	AG	AI	AR	BE	BL	FR	GE	GL	GR
Spitalversorgung	Rechtsetzung	9,00	25	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	Vollzug	8,76	25	9	9	9	9	9	9	9	9	5
	Finanzierung	8,76	25	7	9	9	9	9	9	9	9	5
Altersheime, Pflegerheime, Spitex	Rechtsetzung	7,32	25	8	9	9	9	9	9	9	1	5
	Vollzug	3,36	25	1	9	3	1	1	5	5	1	5
	Finanzierung	3,60	25	1	9	2	5	4	7	5	1	5
Volksschule	Rechtsetzung	7,84	25	9	8	9	9	9	7	9	7	5
	Vollzug	2,84	25	2	1	1	1	4	6	9	2	1
	Finanzierung	3,72	25	6	3	3	5	4	5	5	2	3
Sozialhilfe	Rechtsetzung	8,56	25	9	9	9	9	9	9	9	9	8
	Vollzug	3,76	25	1	9	1	1	2	5	5	9	8
	Finanzierung	3,96	25	3	9	2	5	2	5	5	9	3
Öffentlicher Regional-/ Ortsverkehr	Rechtsetzung	7,28	25	9	9	7	7	8	9	9	8	2
	Vollzug	5,96	25	9	7	6	5	8	5	9	8	2
	Finanzierung	5,64	25	6	5	7	5	8	6	7	8	2
Gemeindestrassen	Rechtsetzung	5,16	25	4	8	6	1	3	6	9	1	2
	Vollzug	1,36	25	1	2	1	1	1	1	1	1	2
	Finanzierung	1,72	25	1	1	3	1	1	1	1	1	2
Feuerwehr	Rechtsetzung	7,54	24	9	8	5	9	7	5	9	7	5
	Vollzug	1,88	24	1	2	1	1	1	5	1	2	1
	Finanzierung	3,17	24	2	2	1	1	3	6	1	7	5
Polizei	Rechtsetzung	8,46	24	9	9	9	9	8	8	9	9	7
	Vollzug	7,67	24	6	9	9	7	7	8	7	9	7
	Finanzierung	7,63	24	6	9	9	7	7	8	7	9	7
Wasserversorgung	Rechtsetzung	5,04	25	3	2	1	5	5	5	9	2	4
	Vollzug	1,92	25	1	2	1	1	1	5	9	2	2
	Finanzierung	2,00	25	1	2	1	1	1	1	9	2	2
Abwasserentsorgung	Rechtsetzung	6,20	25	3	9	9	5	5	5	9	3	9
	Vollzug	2,16	25	1	9	1	1	3	5	5	3	1
	Finanzierung	2,16	25	1	9	2	1	1	2	5	3	2
Energieversorgung	Rechtsetzung	6,20	25	1	3	4	5	9	8	9	2	5
	Vollzug	3,58	24	1	3	1	1		8	7	2	2
	Finanzierung	3,17	23	1	3	1	1		8	7	2	2
Kehrichtentsorgung	Rechtsetzung	5,56	25	3	9	7	5	8	5	5	3	5
	Vollzug	2,20	25	1	9	1	1	1	5	5	3	3
	Finanzierung	1,96	25	1	9	1	1	1	3	5	3	1
Mittelwert	Rechtsetzung	7,00		6,33	7,67	7,00	6,83	7,42	7,08	8,67	5,08	5,50
	Vollzug	3,78		2,83	5,92	2,92	2,50	3,46	5,58	6,00	4,25	3,25
	Finanzierung	3,95		3,00	5,83	3,42	3,50	3,73	5,08	5,50	4,67	3,25

Quelle: Eigene Erhebung

(1 = Kompetenz vollständig bei den Gemeinden, 9 = Kompetenz vollständig beim Kanton)

	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	9	9	9	9	9	9	9	9	7	9	9	9	9	9	9	9
	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	9	9	9	7	8	7	8	4	3	9	8	6	9	9	1	9
	8	1	9	2	2	1	3	1	1	2	8	3	5	5	1	1
	7	1	9	4	2	1	5	1	1	2	3	3	5	5	1	1
	8	8	9	3	9	7	8	7	9	9	6	9	9	9	5	9
	2	5	1	1	1	1	5	1	3	2	5	3	5	5	1	3
	3	3	4	1	2	1	4	5	3	3	5	3	5	5	5	5
	9	8	9	9	9	7	8	9	9	9	5	9	9	9	7	9
	7	4	2	7	1	1	1	1	1	2	5	3	6	5	2	5
	8	2	4	7	1	1	3	1	1	3	5	3	5	5	2	5
	9	5	9	9	9	5	4	8	5	8	2	9	9	9	5	9
	8	5	6	9	1	5	3	8	5	8	2	6	7	5	5	7
	8	5	6	7	3	7	2	4	5	7	4	7	5	5	5	7
	8	3	9	6	2	7	5	5	3	1	1	9	9	9	3	9
	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	5
	3	1	2	1	2	1	4	2	2	2	1	1	2	1	1	5
	3	9	9	9	7	7		7	9	9	9	9	9	7	5	9
	1	1	3	1	2	1		1	1	1	2	3	4	3	5	1
	1	1	5	1	4	1		6	1	3	6	3	4	4	5	3
	5	9	9	9	9	8		7	9	9	9	9	9	9	9	7
	5	9	8	9	9	8		6	9	8	6	9	6	9	9	5
	5	9	7	9	9	8		6	9	8	6	9	6	9	9	5
	8	5	7	2	1	7	3	7	3	4	9	2	9	5	9	9
	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7	1	2	1	1	1
	3	1	2	1	1	1	2	4	1	1	2	2	2	1	5	1
	8	5	7	2	1	7	3	7	5	8	8	9	5	5	9	9
	2	3	1	1	1	1	1	1	1	2	5	1	2	1	1	1
	3	1	2	1	1	1	1	3	1	1	3	1	2	1	5	1
	8	9	9	8	9	7	9	1	3	4	9	9	7	3	5	9
	3	9	1	8	5	1	7	1	1	3	5	5	2	2	5	3
	3	9	1	8		1	7	1	1	1	1	3	2	2	5	3
	8	4	8	2	1	7	3	5	5	7	6	9	7	5	3	9
	3	1	1	1	1	1	2	1	1	1	3	1	2	1	1	5
	3	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	5
	7,67	6,92	8,58	6,25	6,17	7,08	6,00	6,33	6,00	7,17	6,75	8,17	8,33	7,33	5,83	8,83
	4,33	4,08	3,58	4,17	2,83	2,58	3,30	2,67	2,75	3,33	4,83	3,75	4,33	3,92	3,42	3,83
	4,67	3,58	4,33	4,17	3,18	2,75	3,90	3,58	2,92	3,42	3,83	3,75	4,08	4,00	4,42	4,17

Tabelle A3

Links zu den Gemeindefinanzstatistiken und den Finanzausgleichszahlen der Kantone

	Gemeindefinanzbericht Datenbank Finanzausgleichszahlen Sonstige Informationen zu Gemeindefinanz
AG	https://www.ag.ch/de/dfr/statistik/bestellen/statistikthemen/oeffentliche_verwaltung___finanzen_/oeffentliche_verwaltung___finanzen.jsp https://www.ag.ch/de/dfr/statistik/statistische_daten/oeffentliche_statistik/oeffentliche_verwaltung_und_finanzen/oeffentliche_verwaltung_und_finanzen_1.jsp
AI	http://www.ai.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2660
AR	http://www.ar.ch/departemente/departement-finanzen/finanzausgleich/kennzahlen-der-gemeindefinanzen/ http://www.ar.ch/departemente/departement-finanzen/finanzausgleich/auszahlungen/
BE	http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/finsta/Download.html www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/oeffentliche_finanzen.html http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/karten.html
BL	http://www.statistik.bl.ch/index.php?id=6 http://www.statistik.bl.ch/stabl_data/stabl_gefin/index.php?thema_id=19&unterthema_id=4 http://www.baselland.ch/Finanzausgleich.312223.0.html
BS	http://www.statistik-bs.ch/tabellen/t18/1; http://www.steuer.bs.ch/gemeindesteuern.htm
FR	http://www.fr.ch/scom/de/pub/statistiques/finanzausgleich.htm http://www.fr.ch/scom/de/pub/statistiques/gemeindefinanzen.htm
GE	http://etat.geneve.ch/dt/surveillance-communes/brochures_statistiques-250-5088-12187.html http://etat.geneve.ch/dt/surveillance-communes/statistiques-250-4730.html
GL	http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d37/d188/d189/d211/f1722.cfm http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d37/d188/d189/d211/f1722.cfm
GR	http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/aktuelles/Seiten/Gemeindefinanzen2009.aspx http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/projekte/UnsereGemeinden/Seiten/InfoSeiteNeu.aspx http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/dokumentation/Seiten/Finanzausgleich.aspx http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/dokumentation/Seiten/Ginfo.aspx
JU	http://www.jura.ch/DSA/COM.html -> rechts unten: <Informations utiles>
LU	http://www.lustat.ch/index/produkte/lustat_themen/lustat_themen_gemeindefinanzen.htm ; http://www.lustat.ch/index/aktuell.htm http://www2.lustat.ch/freicss/index/daten_online/gemeinden/gd_0003/gemeinde_uebersicht.htm?fabeBezeichnung=137&unbeBezeichnung=%25&suche=true&click=true&stichWort= http://www.afg.lu.ch/index/finanzausgleich.htm http://www.lustat.ch/index/produkte/lustat_jahrbuch/lustat_jahrbuch_online.htm ; http://www.steuern.lu.ch/lustataktuell_2011_06.pdf
NE	http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=marron&CatId=5073 http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=marron&CatId=5073 http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=marron&CatId=5298
NW	http://www.nw.ch/de/online/main/dienstleistungen/?dienst_id=1475
OW	http://www.ow.ch/de/verwaltung/aemter/welcome.php?amt_id=123&page=5&f_sel=bundle_0 http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=1498
SG	http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b18/gemeindefinanzen.html http://tools.statistik.sg.ch/stada-sg/login.do -> login Gast -> 18_oeffentliche Finanzen -> Gemeindefinanzstatistik http://www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich.html ; https://www.ratsinfo.sg.ch/home/geschaefstssuche.geschaeftdetailhtml?geschaeftid=9EEFA208-4956-42E4-9522-BB7F098CEC92&ziel=1
SH	http://www.sh.ch/Gemeindefinanzen-und-Finanzaus.777.0.html
SO	http://www.so.ch/departemente/finanzen/amt-fuer-finanzen/statistik/themen/verwaltung-und-finanzen/online-daten.html http://gefin.so.ch/gefin/home.1 http://www.so.ch/departemente/volkswirtschaft/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen/finanzausgleich/einwohnergemeinden.html
SZ	http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d2/d72/d23930/p901.cfm

TG	http://www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/d10518/d10648/f12764.cfm http://gdestat.beedata.ch ; http://www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/d10518/d10649/f10523.cfm#tabellen http://www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/d10518/d10648/f12764.cfm http://av.formular.tg.ch/online/display.cfm?select=706&open=706,479,417,416,390,-1&Level=4 (Schulfinanzen!!); http://www.steuerverwaltung.tg.ch/xml_48/internet/de/application/f1108.cfm (Steuerfüsse)
TI	http://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=pubblicazioni.home_tema&p1=45&p2=239&p3=246 http://www4.ti.ch/di/di-di/sel/comuni/dati-finanziari/ http://www4.ti.ch/di/di-di/sel/comuni/perequazione/ http://www4.ti.ch/dfe/dc/sportello/moltiplicatori-comunali/?tendina=-
UR	http://www.ur.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=3176 http://www.ur.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/welcome.php?dienst_id=3147&page=7
VD	http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2453 http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2451 http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/acomptes-perequation-2013/ http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2451 ; http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/taux-dimposition/
VS	http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=22458&Language=de http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=31012&Language=de&RefMenuID=0&RefServiceID=0
ZG	http://www.zug.ch/behoerden/baudirektion/statistikfachstelle/themen/oeffentliche-finanzen/offentliche-finanzen http://www.zug.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/finanzausgleich/innerkantonaler-finanzausgleich-zfa/zfa-ausgleichszahlungen-2013 ; http://www.zug.ch/behoerden/baudirektion/statistikfachstelle/themen/oeffentliche-finanzen/copy_of_offentliche-finanzen
ZH	http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/oeffentliche_finanzen/gemeindefinanzen.html#a-content http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/oeffentliche_finanzen/finanzausgleich.html#a-content ; http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/finanzausgleichsbeitraege/beitraege_2013/provisorische_finanzausgleichsbeitraege.html http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/oeffentliche_finanzen/gemeindesteuern/steuerfuesse.html

Quelle: Eigene Recherche

Tabelle A4

Referenzjahre für die Ermittlung der Finanzausgleichstransfers des Jahres 2013

AG	2011
AI	2011–2012
AR	2010–2012
BE	2010–2012
BL	2012
FR	2008–2010 (Ressourcen)/2009–2011 (Lasten)
GE	2009–2011
GL	2013 (?)
GR	2008–2009 (Steuern)/2010–2011 (Wasserzinsen)
JU	2011
LU	2008–2010
NE	2011–2012
NW	2012
OW	2011–2012
SG	2010–2011 (Stufe 1), 2013 (Stufen 2 & 3)
SH	2010–2012
SO	2009–2010
SZ	2011
TG	2010–2012
TI	2006–2010
UR	2009–2012
VD	2011
VS	2007–2009
ZG	2011
ZH	2011
Bund	2007–2009

Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle A5

Wichtige kantonale Gesetze

In dieser Tabelle sind die systematischen Nummern der im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich wichtigsten kantonalen Gesetze aufgelistet. Mit dieser Nummer ist jedes Gesetz auf www.lexfind.ch sowohl in seiner jeweils neuesten Version als auch in Vorgängerversionen abrufbar.

	Verfassung	Finanzausgleichsgesetz	Finanzausgleichsverordnung	Gemeindegesetz	Gemeindefusionsgesetz
AG	131.227	615.100	615.110	171.100	-
AI	131.224.2	613.000	613.010	-	-
AR	131.224.1	613.1	-	151.11	-
BE	131.212	631.1	631.111	170.11	170.12
BL	131.222.2	185	185.11	180	-
BS	131.222.1	170.600	170.61	170.100	-
FR	131.219	142.1	142.11	140.1	141.1.1
GE	131.234	D 3 05; B 6 08	D 3 05.04; D 3 05.20; B 6 08.01	B 6 05	-
GL	131.217	VI A/2/1	-	II E/2	VI A/1/2/1
GR	131.226	730.200	730.210 & 730.220	175.050	-
JU	131.235	651	651.11	190.11	190.31
LU	131.213	610	611	150	154
NE	131.233	171.16	171.160	171.1	172.41; 172.410
NW	131.216.2	512.1	-	171.1	-
OW	131.216.1	630.1	630.11	-	-
SG	131.225	813.1	813.11	151.2	151.3
SH	131.223	621.100	621.110	120.100	-
SO	131.221	131.71	131.721, 131.715, 131.722	131.1	-
SZ	131.215	154.100	154.111	152.100	-
TG	131.228	613.1; 411.61	613.11; 411.611	131.1	-
TI	131.229	2.1.2.3	2.1.2.3.1	2.1.1.2	2.1.4.3
UR	131.214	3.2131	-	-	-
VD	131.231	175.51	175.515	175.11	175.61
VS	131.232	613.100	?	175.1	175.100
ZG	131.218	621.1	-	171.1	-
ZH	131.211	132.1	132.11	131.1	-

Quelle: Eigene Recherche

Tabelle A6

Auskunftspersonen der kantonalen Verwaltungen im Rahmen der schriftlichen Befragung bzw. der Nachrecherchen («Kantonsexperten»)

<i>Kanton</i>	<i>Nachname</i>	<i>Vorname</i>	<i>E-Mail</i>	<i>Telefon</i>	<i>Funktion</i>
AG	Reichlin-Zobrist	Yvonne	gemeindeabteilung@ag.ch	062 835 16 40	Leiterin
AG	Urech	Markus	markus.urech@ag.ch	062 835 16 51	Leiter Gemeindeinspektorat
AI	Manser	Josef	josef.manser@fd.ai.ch	071 788 93 88	Departementssekretär
AR	Raumsauer	Rudolf	rudolf.ramsauer@ar.ch	071 353 64 90	Leiter
BE	Engel	Gerhard	gerhard.engel@fin.be.ch	031 633 43 15	Leiter Finanzpolitik, Stv. Generalsekretär
BE	Baumgartner	Beat	beat.baumgartner@fin.be.ch	031 633 43 57	Verantwortlicher Finanz- und Lastenausgleich
BL	Schwörer	Daniel	daniel.schwoerer@bl.ch	061 552 59 02	Leiter
BL	Christoffel	Johann	johann.christoffel@bl.ch	061 552 56 31	Leiter
FR	Mutrux	Gérald	gerald.mutrux@fr.ch	026 305 22 35	Vorsteher
GE	Beuchat	Jacques	jacques.beuchat@etat.ge.ch	022 327 38 00	Secrétaire général
GL	Schiesser	Andreas	andreas.schiesser@gl.ch	055 646 61 03	Leiter
GR	Kollegger	Thomas	thomas.kollegger@afg.gr.ch	081 257 23 81	Leiter
GR	Theus	Simon	simon.theus@afg.gr.ch	081 257 23 87	Leiter Projekte / Stv. Dienststellenleiter
GR	Zwahlen	Philippe	philippe.zwahlen@afg.gr.ch	081 257 23 88	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
JU	Charmillot	Pascal	pascal.charmillot@jura.ch	032 420 55 10	Chef de service
JU	Froidevaux	Gaël	gael.froidevaux@jura.ch	032 420 55 14	Economist
LU	Bachmann	Nicole	nicole.bachmann@lu.ch	041 228 66 73	Projektleiterin Organisation/Projekte
LU	Lauber	Judith	judith.lauber@lu.ch	041 228 64 84	Leiterin
LU	Durrer	Dominik	dominik.durrer@lu.ch	041 228 64 11	Prozessberater Gemeindereform
NE	Pierre	Leu	pierre.leu@ne.ch	032 889 66 50	Chef de service
NW	Amstad	Oscar	oscar.amstad@nw.ch	041 618 71 01	Sekretär (Finanzdirektion), Amtsvorsteher (Finanzverwaltung)
OW	Odermatt	Daniel	daniel.odermatt@ow.ch	041 666 62 61	Finanzverwalter
SG	Hubacher	Inge	inge.hubacher@sg.ch	071 229 33 10	Leiterin
SG	Bleichenbacher	Raphael	raphael.bleichenbacher@sg.ch	071 229 22 41	Stv. Amtsleiter/Revisor
SG	Fuchs	Niklaus	niklaus.fuchs@sg.ch	058 229 27 02	Projektleiter
SH	Jenni	Andreas	andreas.jenni@ktsh.ch	052 632 72 02	Chef
SH	Häusermann	Michael	michael.haeusermann@ktsh.ch	052 632 75 21	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
SO	Steiner	Thomas	thomas.steiner@vd.so.ch	032 627 23 59	Leiter Gemeindefinanzen, stv. Amtsführer
SZ	Rauchenstein	Heinz	heinz.rauchenstein@sz.ch	041 819 23 23	Stv. Departementssekretär, Revisor

<i>Abteilung</i>	<i>Departement</i>	<i>Adresse</i>
Gemeindeabteilung	Departement Volkswirtschaft und Inneres	Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau
Gemeindeabteilung	Departement Volkswirtschaft und Inneres	Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau
Departementssekretariat	Finanzdepartement	Marktgasse 2, 9050 Appenzell
Stabstelle Controlling	alle	Regierungsgebäude, 9102 Herisau
Generalsekretariat	Finanzdirektion	Münsterplatz 12, 3011 Bern
Finanzverwaltung	Finanzdirektion	Münsterplatz 12, 3011 Bern
Stabstelle Gemeinden	Finanz- und Kirchendirektion	Rheinstrasse 33b, 4410 Liestal
Statistisches Amt	Finanz- und Kirchendirektion	Rufsteinweg 4, 4410 Liestal
Amt für Gemeinden	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg
Secrétariat général	Département des Finances	Place de la Taconnerie 7, 1211 Genève 3
Finanzverwaltung	Departement für Finanzen und Gesundheit	Rathaus, 8750 Glarus
Amt für Gemeinden	Departement für Finanzen und Gemeinden	Grabenstrasse 1, 7000 Chur
Amt für Gemeinden	Departement für Finanzen und Gemeinden	Grabenstrasse 1, 7000 Chur
Amt für Gemeinden	Departement für Finanzen und Gemeinden	Grabenstrasse 1, 7000 Chur
Trésorerie générale	Département de la santé, affaires sociales, ressources humaines et communes	2, rue du 24-septembre 2800 Delémont
Trésorerie générale	Département de la santé, affaires sociales, ressources humaines et communes	2, rue du 24-septembre 2800 Delémont
Departementssekretariat	Finanzdepartement	Bahnhofstrasse 19, 6002 Luzern
Amt für Gemeinden	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Bundesplatz 14, 6003 Luzern
Amt für Gemeinden	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Bundesplatz 14, 6003 Luzern
Service des communes	Département de la justice, de la sécurité et des finances	Rue du Château 16, 2000 Neuchâtel
Direktionssekretariat, Finanzverwaltung	Finanzdirektion	Bahnhofplatz 3, 6371 Stans
Finanzverwaltung	Finanzdepartement	St. Antonistrasse 4, 6061 Sarnen
Amt für Gemeinden	Departement des Innern	Davidstrasse 27, 9001 St. Gallen
Amt für Gemeinden	Departement des Innern	Davidstrasse 27, 9001 St. Gallen
Generalsekretariat	Finanzdepartement	Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen
Amt für Justiz und Gemeinden	Volkswirtschaftsdepartement	Mühlentalstrasse 105, 8200 Schaffhausen
Amt für Justiz und Gemeinden	Volkswirtschaftsdepartement	Mühlentalstrasse 105, 8200 Schaffhausen
Amt für Gemeinden	Volkswirtschaft	Prisongasse 1, 4502 Solothurn
Departementssekretariat	Finanzdepartement	Bahnhofstrasse 15, 6431 Schwyz

Tabelle A6

Auskunftspersonen der kantonalen Verwaltungen im Rahmen der schriftlichen Befragung bzw. der Nachrecherchen («Kantonsexperten»)

<i>Kanton</i>	<i>Nachname</i>	<i>Vorname</i>	<i>E-Mail</i>	<i>Telefon</i>	<i>Funktion</i>
TG	Enzler	Hansjörg	hansjoerg.enzler@tg.ch	052 724 26 61	Externer Revisor
TI	Derighetti	John	john.derighetti@ti.ch; di-sel@ti.ch	091 814 17 16	Capo Ufficio della gestiona finanziaria
UR	Müller	Rolf	rolf.mueller@ur.ch	041 875 21 07	Direktionssekretär; Vorsteher
UR	Furrer	Heinrich	heinrich.furrer@ur.ch	041 875 21 14	Akademischer Mitarbeiter
VD	Weber	Fabrice	fabrice.weber@vd.ch	021 316 44 06	Directeur de l'autorité de surveillance des finances communales
VS	Bender	Raphaël	raphael.bender@admin.vs.ch	027 606 24 40	Chef de l'Office cantonal de statistique et de péréquation
VS	Farquet	Marie	marie.farquet@admin.vs.ch	027 606 24 43	Collaboratrice scientifique de l'Office cantonal de statistique et de péréquation
VS	Locher	Damian	damian.locher@admin.vs.ch	027 606 23 70	Chef du comptabilité générale de l'Etat
ZG	Bucherer	Martin	martin.bucherer@zg.ch	041 728 36 02	Generalsekretär
ZG	Berset	Ursula	ursula.berset@zg.ch	041 728 36 09	Leiterin Abteilung Projekte
ZH	Montanari	Heinz	heinz.montanari@ji.zh.ch	043 259 83 51	Leiter Abteilung Gemeindefinanzen
ZH	Gulde	Alexander	alexander.gulde@ji.zh.ch	043 259 83 58	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Abteilung Gemeindefinanzen

<i>Abteilung</i>	<i>Département</i>	<i>Adresse</i>
Finanzkontrolle	Department für Finanzen und Soziales	Bürohaus Casino, Kasernenplatz 4, 8510 Frauenfeld
Sezione degli enti locali	Dipartimento delle istituzioni	Via Carlo Salvioni 14, 6501 Bellinzona
Direktionssekretariat; Amt für Finanzen	Finanzdirektion	Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf
Direktionssekretariat	Finanzdirektion	Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf
Service des communes et des relations institutionnelles	Département de l'intérieur	Rue Cité-Derrière 17, 1014 Lausanne
Administration cantonale des finances	Department für Finanzen, Institutionen und Gesundheit	Palais du Gouvernement, Place de la Planta 3, 1950 Sion
Administration cantonale des finances	Department für Finanzen, Institutionen und Gesundheit	Palais du Gouvernement, Place de la Planta 3, 1950 Sion
Administration cantonale des finances	Department für Finanzen, Institutionen und Gesundheit	Palais du Gouvernement, Place de la Planta 3, 1950 Sion
Direktionssekretariat	Finanzdirektion	Bahnhofstrasse 12, 6301 Zug
Direktionssekretariat	Finanzdirektion	Bahnhofstrasse 12, 6301 Zug
Gemeindeamt	Direktion der Justiz und des Innern	Feldstrasse 40, 8090 Zürich
Gemeindeamt	Direktion der Justiz und des Innern	Feldstrasse 40, 8090 Zürich

Literatur

- Angelini, Terenzio; Thöny, Bernhard (2003): Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Zwischenbericht: Analyse der kantonalen Finanzausgleichssysteme. St. Gallen: Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen.
- Angelini, Terenzio; Thöny, Bernhard (2004): Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen: Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen.
- BAK Basel (010): Die verteilungsmässige Wirksamkeit der NFA-Ausgleichszahlungen. Gutachten im Auftrag der Konferenz der NFA-Geberkantone. Basel: BAK Basel.
- Brühlhart, Marius (2014): unveröffentlicht
- Bundesamt für Statistik BfS (2013): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz – Angekündigte Änderungen 2013. Ausgabe vom 20.06.2013. Bern: Bundesamt für Statistik (BfS).
- Bundesrat (2001): Erste Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (Verfassungsänderungen und neues Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich).
- Bundesrat (2005): Zweite NFA-Botschaft vom 7. September 2005 (Ausführungsgesetzgebung)
- Bundesrat (2006): Dritte NFA-Botschaft vom 8. Dezember 2006 (Dotierung der Ausgleichsgefässe)
- Bundesrat (2010): Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011 vom 24. November 2010.
- De Mooij, Ruud A.; Ederveen, Sijf (2005): How does foreign direct investment respond to taxes? A meta analysis. Paper prepared for the Conference on Foreign Direct Investment and Taxation.
- Ecoplan (2004): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Bern: Ecoplan.
- Ecoplan (2009): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für 2002–2006. Bern: Ecoplan.
- Ecoplan (2010): Lasten der Städte. Im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes. Bern: Ecoplan.
- Ecoplan; Arn, Daniel; Stecker, Mirjam (2010): Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Schlussbericht. Bern: Ecoplan/advokatur afs.
- Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2012): Steuersatz und Steuerfuss. Bern: ESTV
- Feld, Lars P.; Heckemeyer, Jost Henrich (2009): FDI and taxation: a meta Study. CESifo working paper, No. 2540.
- Frey, René L.; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; Spillmann, Andreas (1994): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Gutachten. Bern: EFV/FDK.
- Frey, René L.; Schaltegger, Christoph A. (2001): Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs. Gutachten. Bern: EFV/FDK.
- Frey, René L.; Kreis, Georg; Rhinow, René; Plattner, Gian-Reto (2005): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Frey, René L. (2008): Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Frey, René L.; Wettstein, Gérard (2008): «Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System». CESifo DICE Vol. 6.
 Deutsch: www.crema-research.ch/bawp/2008-05.pdf.
- Jeanrenaud, Claude et al. (2009): Estimation des charges structurelles excessives dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Etude mandatée par le Groupement suisse pour les régions de montagne.
 Neuchâtel: Institut de recherches économiques. www.sab.ch/uploads/media/BS_DotierungGLA-SLA_2.11.09_de_04.pdf.
- Kirchgässner, Gebhard (2004): Der Neue Finanzausgleich beseitigt Fehlanreize. Finanz und Wirtschaft 2.10.2004.
- Kleinewefers, Henner (2004): Finanzausgleich bremst Wachstum. Finanz und Wirtschaft 24.7.2004.
- Kleinewefers, Henner (2011): Eine Chance für die Territoriale Neuordnung der Schweiz.
www.hennerkleinewefers.ch/p/publikationen.html
- Konferenz der Geberkantone (2013): Positionen Konferenz der Geberkantone zur Weiterentwicklung der NFA: Für einen fairen und solidarischen NFA
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren FDK (1992): Finanzausgleich und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Luzern: FDK.
- Lüchinger, Simon; Stutzer, Alois (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. In: Swiss Political Science Review 8 (1): 27–50.
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA).
- Rhinow, René (2005): Bundesstaatsreform und Demokratie: Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: Frey u. a. 2005.
- Rühli, Lukas (2012): Kantonsmonitoring 4: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas (2013): Eine Verwesentlichung von Föderalismus und direkter Demokratie, in: Gerhard Schwarz & Urs Meister (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schaltegger, Christoph A.; Frey, René L. (2003): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4(2).
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (2009): NFA – Beurteilung der Dotierung der Ausgleichsgefässe GLA und SLA in Hinblick auf den ersten Wirksamkeitsbericht. Bern: SAB.
- Stäger, Luca (1996): Typologie der schweizerischen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Mäder, Hans und Schedler, Kuno (Hrsg.): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Das vorliegende Kantonsmonitoring beruht im Kern auf zwei von Avenir Suisse durchgeführten Datenerhebungen. Im Frühjahr 2011 gaben Vertreter und Vertreterinnen der kantonalen Verwaltungen in 26 Interviews Auskunft über die Gemeindestrukturpolitik und damit auch über den interkommunalen Finanzausgleich ihrer Kantone. Bald war klar, dass dieser aufgrund seiner Komplexität und Vielfalt nicht umfassend im Rahmen des vierten Kantonsmonitoring «Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität», das im März 2012 publiziert wurde, behandelt werden konnte. Er ist nun Gegenstand des vorliegenden Kantonsmonitoring. Zur Aufdatierung und Ergänzung der erhobenen Informationen retournierten die kantonalen Fachpersonen für den Finanzausgleich im Herbst 2012 einen elektronisch verschickten Fragebogen. Die so gesammelten Informationen wurden in umfangreichem «Desk Research» verifiziert, vervollständigt, ergänzt und weiter aktualisiert.

Die Kapitel 1, 3, 4, 6 und 7 wurden von Lukas Rühli verfasst, der die Gesamtprojektleitung innehatte und auch für die Recherchearbeit verantwortlich zeichnete. Bei einigen Fragen der Datenaufbereitung wurde er von Michael Mandl unterstützt. Die Kapitel 2 und 5 steuerten René L. Frey (CREMA) und Miriam Frey (B,S,S.) bei.

Die Lektoren Marius Brülhart (Universität Lausanne), Reto Föllmi (Universität St. Gallen), Walter Mischler (ehemaliger Chef der Gemeindeabteilung des Kantons Aargau) und Felix Walter (Ecoplan) lieferten wichtige Anregungen und Verbesserungsvorschläge.

Lukas Rübli (*1979) lic. oec. publ., studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich. Er stiess 2008 als Rechercheassistent zu Avenir Suisse, wo er 2010 zum Projektleiter ernannt wurde. Er ist Autor des vierten Kantonsmonitoring («Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität») sowie Co-Autor des zweiten und dritten Kantonsmonitoring. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Datenvisualisierung.