

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

9.

Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich

Chur, den 22. August 2000

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf für eine Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (BR 720.360).

A. Ausgangslage

I. Der geltende Finanzausgleich; bewährt und laufend verfeinert

Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt in unserem Kanton über zwei verschiedene Instrumente, nämlich über den direkten und den indirekten Finanzausgleich. Im Bericht der Regierung über den bündnerischen Finanzausgleich (Botschaft, Heft Nr. 5 / 1997–98, S. 229) ist eine ausführliche Auslegeordnung und Standortbestimmung vorgenommen worden. Darin kommt die Regierung zum Schluss, dass das System leistungsfähig ist und gut funktioniert. Um die Funktionstüchtigkeit sicherzustellen sind allerdings immer wieder Systemanpassungen und -verfeinerungen erforderlich.

Bei der letzten Revision wurde der Finanzkraftschlüssel verfeinert. Anhand dieses Schlüssels werden die Kantonsbeiträge im indirekten Finanzausgleich abgestuft (vgl. Botschaft, Heft Nr. 5 / 1998–99). Der direkte Finanzausgleich wurde 1993 revidiert (vgl. Botschaft, Heft Nr. 11 / 1992–93, S. 661 ff.). Damals wurde der Steuerkraftausgleich eingeführt. Dieser hat sich bewährt. Weil sich die Ausgleichsbedürfnisse der finanzschwachen Gemeinden von der Investi-

tionsrechnung zur laufenden Rechnung verlagert haben, sollte der Steuerkraftausgleich noch wirkungsvoller ausgestaltet werden. Dazu ist es aber erforderlich, die bestehenden Schranken für den Steuerkraftausgleich zu lockern.

II. Regierungsprogramm

Ein Ziel des Regierungsprogramms 2001–2004 ist die Effizienzsteigerung des Finanzausgleichs und die Unterstützung von Gemeindereformen (Ziel Nr. 46; Botschaft, Heft Nr. 1 / 2000–2001, S. 59).

Damit eine angemessene dezentrale Besiedlung erhalten werden kann, müssen die Ausgleichsgemeinden gestärkt werden. Der direkte Finanzausgleich soll deshalb noch wirkungsvoller werden. Dabei geht es darum, die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu wahren, eine Überschuldung zu vermeiden sowie Voraussetzungen für eine bessere interkommunale Zusammenarbeit und auch für Fusionen zu schaffen. Als Massnahmen dazu sind vorgesehen:

- Flexibilisierung der Voraussetzungen für den Steuerkraftausgleich;
- Auseinandersetzung mit der Gemeindestruktur und Unterstützung von Reformbestrebungen durch Beratung und finanzielle Anreize.

Die Flexibilisierung der Voraussetzungen für den Steuerkraftausgleich setzt eine Revision der Vollziehungsverordnung des Grossen Rates voraus (vgl. Gesetzgebungsprogramm 2001–2004, Botschaft, Heft Nr. 1 / 2000–2001, S. 121).

III. Interpellation Loepfe

In der November-Session 1999 reichten Grossrat Loepfe und 31 Mitunterzeichnende eine Interpellation betreffend Steuerkraftausgleich und dessen Limitierung auf 200 Einwohner ein (GRP November / Dezember 1999, S. 537).

In der Stellungnahme der Regierung (GRP Januar 2000, S. 710 f.) erhielten die Interpellanten eine befriedigende Antwort auf ihre Fragen. Darin teilt die Regierung die Ansicht der Interpellanten, wonach der Anteil der zweckfreien Mittel im Finanzausgleich gesteigert werden soll. Deshalb sollte dem Grossen Rat eine Vorlage für eine Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vorgelegt werden. In der angekündigten Vorlage werde aufgezeigt, wie sich eine Lockerung der Limitierung der Einwohnerzahl beim Steuerkraftausgleich auf die Fondsfinanzierung auswirken würde.

IV. Finanzlage der Gemeinden

Die aktuelle Finanzlage der Bündner Gemeinden darf insgesamt als gesund beurteilt werden. Allerdings macht sich in mannigfaltiger Weise ein zunehmender Druck auf den Finanzhaushalt bemerkbar, welcher den finanziellen Handlungsspielraum zusehends einengt. Davon sind aber nicht alle Gemeinden im gleichen Masse betroffen.

Wie die Auswertung der Jahresrechnungen 1998 aller 212 Gemeinden ergab, wachsen die Unterschiede zwischen den Gemeinden sowohl im Ressourcen- als auch im Belastungsbereich. Die Steuereinnahmen gingen generell zurück. Insgesamt 101 Gemeinden verzeichneten Steuereinbussen von über 10%, bei 31 Gemeinden waren Mindereinnahmen von über 20% gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Mit deutlich weniger Steuereinnahmen mussten insbesondere die Kraftwerksgemeinden auskommen. Andererseits weisen 51 Gemeinden höhere Einnahmen aus. Es sind dies in erster Linie bevölkerungsstarke Gemeinden im Churer Rheintal und Kurortsgemeinden.

Weil sich die Scherenbewegung zwischen ordentlichen Einnahmen und Finanzbedarf geöffnet hat, konnte mit den ausgerichteten Steuerkraftausgleichsbeiträgen nicht verhindert werden, dass rund zwei Drittel der Ausgleichsgemeinden steigende Ausgabenüberschüsse ausweisen mussten. In einigen dieser Gemeinden ist der Eigenkapitalabbau erheblich. Die Anzahl Gemeinden, welche einen Bilanzfehlbetrag ausweisen – derzeit acht – nimmt zu. Bei über 30 Gemeinden verhindern die für den Steuerkraftausgleich festgelegten Beschränkungen eine bessere Ausgleichswirkung. Dadurch besteht die Gefahr, dass noch mehr Gemeinden Mittel aus dem Sonderbedarf beanspruchen müssen. Unter den sonderbedarfsausgleichsberechtigten Gemeinden – im Jahre 2000 sind es 14 Gemeinden – befinden sich auch solche, welche keinen Steuerkraftausgleich erhalten. Diese in der Regel grösseren Gemeinden verfügen zwar über eine Steuerkraft nahe dem kantonalen Mittel, weisen aber aufgrund besonderer Verhältnisse (geografisch-topografische Lage, Strassennetz, Schutzwald, Kumulation des Investitions-Nachholbedarfs) einen erhöhten Finanzbedarf aus. Um ihre Handlungs- und Kreditfähigkeit sicherzustellen und eine Überschuldung zu vermeiden, müssen diese Gemeinden mit Sonderbedarfsausgleichsbeiträgen unterstützt werden.

V. Anreize für Gemeindereformen

Um die Ausgleichsgemeinden zu stärken, will die Regierung nicht nur den Finanzausgleich wirkungsvoller gestalten, sondern auch Bestrebungen zur Reform der Gemeindestrukturen durch Beratung und finanzielle Anreize unterstützen.

Die geltende Finanzausgleichsgesetzgebung enthält bereits wichtige Förderungsinstrumente. So können gemäss Art. 19 Abs. 2 FAG Sonderbedarfsausgleichsbeiträge zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und an Gemeindevereinigungen ausgerichtet werden. Der in Art. 12 ABzFAG festgelegte Beratungsauftrag des Gemeindeinspektorates erlaubt es dieser Dienststelle, die Gemeinden auch in Reformfragen zu beraten. Bei der Prüfung von Gesuchen um Investitionsbeiträge werden sodann stets regionale Lösungen vorrangig behandelt. Der dank dem Finanzausgleich ermöglichte Ausbau der Infrastruktur erleichtert es den kleinen Dörfern, Partner für Zusammenschlüsse zu finden. In den Fusionsprojekten anderer Kantone erfolgen solche Infrastruktur-Angleichungen erst im nachhinein durch kantonale Förderungsmittel.

Auf der anderen Seite enthält das geltende Finanzausgleichssystem jedoch auch Hemmnisse für einen beschleunigten Reformprozess. Ein Haupthindernis bedeutet die Beschränkung des Steuerkraftausgleichs auf die ersten 200 Einwohner (Art. 5 VVzFAG). Eine Lockerung dieser Beschränkung steht daher im Einklang mit der Zielsetzung der Regierung.

VI. Bisherige Entwicklung des Finanzausgleichsfonds

Mit der Gesetzesrevision 1993 konnte dem raschen und massiven Fondsabbau Anfang der neunziger Jahre durch Verbesserung der Finanzierung (Erhöhung der Spannweite der Finanzierungsbeiträge der Gemeinden und des Kantons von 5–10 % auf 6–12 % der Zuschlagssteuer) sowie Einschränkungen bei der Mittelverwendung (Selbstbehalt bei öffentlichen Werken, limitierter Steuerkraftausgleich) begegnet werden.

Während die Mittelbeanspruchung als Folge des verminderten Mittelbedarfs für öffentliche Werke (Wirkung des Selbstbehaltes, rigorose Entlassungspraxis, allgemeine Investitionsdrosselung) stärker als erwartet zurückging (von 23 Mio. Franken 1995 auf 19 Mio. Franken in den letzten drei Jahren) hat sich der Mittelzufluss auf einem hohen Niveau gehalten. Die Erträge der Zuschlagssteuer haben zwar abgenommen, wegen der teilweise hohen Nachträge geschah dies aber nicht im erwarteten Umfang. Der Rückgang wurde u.a. auch durch die ab 1995 erhöhten Ansätze für die Finanzierungsbeiträge der Gemeinden und des Kantons kompensiert. Dazu kommt noch ein Wechsel im Abrechnungsverfahren, welcher 1994 einen ausserordentlich hohen Einnahmehausweis und damit eine ausserordentliche Erhöhung des Fondsbestandes zur Folge hatte. Seit 1991 ist der Fondsbestand von seinem damals kritischen Wert von nur 2,1 Mio. Franken auf 25,93 Mio. Franken per 31.12.1999 angestiegen.



B. Prüfung der Revisionspunkte

1. Die geltende Regelung des Steuerkraftausgleichs

1. Entstehung und Entwicklung des Steuerkraftausgleichs

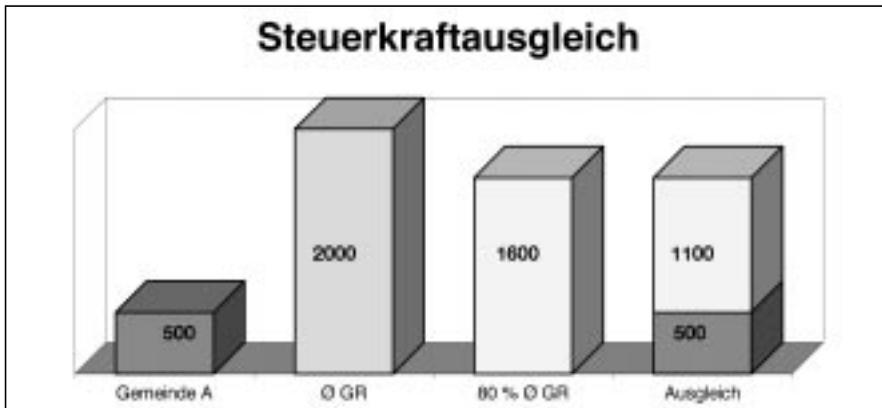
Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1993 wurde der Steuerkraftausgleich eingeführt. Die unter diesem Titel ausgerichteten zweckfreien Pauschalbeiträge traten an Stelle der zweckgebundenen Ausgleichsbeiträge an die jährlichen Ausgabenüberschüsse im Schul- und Armenwesen. Der Anteil dieser Beitragskomponente an der gesamten Auszahlungssumme konnte von 33,2% im Jahre 1994 (7,4 Mio. Franken) auf über 50% im Jahre 1999 (9,8 Mio. Franken) angehoben werden. Gleichzeitig ging der Anteil der zweckgebundenen Werkbeiträge (1993: 15,4 Mio. Franken; 1999: 6,8 Mio. Franken) erheblich zurück. Diese geforderte und gewünschte Verlagerung von den zweckbestimmten und aufwandabhängigen Werkbeiträgen hin zu den zweckfreien Mittel des Steuerkraftausgleichs trägt auch den veränderten Ausgleichsbedürfnissen der finanzschwachen Gemeinden Rechnung. Davon betroffen sind rund 90 Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf.

Während der Bedarf an Investitionsbeiträgen aus verschiedenen Gründen (gedeckter Nachholbedarf, zurückhaltendes Investitionsverhalten, Beschränkung der Subventionen) abnimmt, werden mehr Mittel für den Ausgleich der laufenden Rechnung benötigt. Bisher wurde diesen Ausgleichsbedürfnissen durch Anhebung der Ausgleichssätze Rechnung getragen. Ein weiterer Ausbau des Steuerkraftausgleichs ist aber mittlerweile wegen den in der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz festgelegten Beschränkungen nicht mehr möglich. In den letzten Jahren lagen die Gesamtausgaben jeweils etwas über 19 Mio. Franken. Die geplanten Beiträge gemäss den Voranschlägen lagen demgegenüber bei 22 Mio. Franken. Zur Vermeidung einer Überbeanspruchung der Fondsmittel wurden Schranken bezüglich des Kreises der Empfängergemeinden sowie des Umfangs des Ausgleichs (z.B. Beschränkung auf 200 Einwohner) auferlegt. Nachdem einerseits die Investitionsbeiträge massiv gedrosselt werden konnten und andererseits die Ausgleichsbedürfnisse infolge Steuerausfälle und anhaltend hohem Stand der gebundenen Ausgaben wachsen, drängt sich eine Lockerung der in der Vollziehungsverordnung festgelegten Schranken auf. Der vorliegende Revisionsvorschlag erlaubt eine solche Korrektur und damit eine Wirkungssteigerung des inzwischen gut bewährten Steuerkraftausgleichs.

2. Die Funktionsweise des Steuerkraftausgleichs

Der Steuerkraftausgleich soll Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft, d.h. Steueraufkommen und Netto-Wasserzinsen pro Kopf unter dem kantonalen Mittel, ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit dem kantonalen Durchschnitt anzunähern. Der Ausgleich der relativen Steuerkraft wird nach Finanzkraftgruppen und Einwohnerzahl abgestuft. Vorgesehen ist ein Ausgleich von 80 Prozent für Gemeinden der Finanzkraftgruppe fünf und 70 Prozent für Gemeinden der Finanzkraftgruppe vier. Die Regierung kann diese Ansätze einzeln um je bis zu 10 Prozentpunkte anheben oder senken. Der Ausgleich findet sodann nur für die ersten 200 Einwohner statt.

Und so funktioniert der Steuerkraftausgleich anhand eines Beispiels:



Der Steuerertrag pro Kopf in der Gemeinde A beträgt Fr. 500.–. Das kantonale Mittel liegt bei Fr. 2000.–. 80 Prozent davon sind Fr. 1600.–. Der auszugleichende Betrag zwischen Fr. 500.– und Fr. 1600.– beläuft sich somit auf Fr. 1100.–. Bei einer Gemeinde mit 100 Einwohnern sind dies insgesamt Fr. 110 000.–. Der Ausgleich findet in jedem Fall aber nur für die ersten 200 Einwohner statt.

II. Beurteilung der Beschränkungen für den Steuerkraftausgleich

Um eine Überbeanspruchung des Finanzausgleichsfonds zu vermeiden, sind in der Finanzausgleichsgesetzgebung Hürden für den Steuerkraftausgleich eingebaut worden. Es handelt sich dabei um folgende Schranken:

a) Beschränkungen auf Gesetzesstufe

- Beschränkung des Empfängerkreises auf finanzschwache Gemeinden (FK-Gruppen 4 und 5) mit einem Mindeststeuerfuss von 120 % (Art. 16 FAG)

b) Beschränkung auf Stufe Vollziehungsverordnung

- Differenzierung der Ausgleichssätze für die Finanzkraftgruppen 4 und 5 (Art. 4 Abs. 2 VVzFAG)
- Beschränkung des Ausgleichs auf die ersten 200 Einwohner (Art. 5 Abs. 2 VVzFAG)

Mit der **Beschränkung des Empfängerkreises auf finanzschwache Gemeinden mit einem Mindeststeuerfuss von 120%** werden Ausgleichszahlungen auch vom Umfang der Ausschöpfung der Selbsthilfe abhängig gemacht. Dies ist ein bewährtes Prinzip im geltenden Finanzausgleichssystem (vgl. Botschaft, Heft Nr. 11 / 1992–93, S. 688).

Die Differenzierung der Ausgleichssätze für die Finanzkraftgruppen vier und fünf wurde ebenfalls unter dem Aspekt der Mittelbeschränkung eingeführt. Im Zeitpunkt der Einführung liess sich die Differenzierung auch damit begründen, dass damals sämtliche Gemeinden mit einem Steuerfuss von 130 % in der Finanzkraftgruppe fünf eingeteilt waren, und bisher nur diese Gemeinden Anspruch auf jährliche Ausgleichsbeiträge hatten. Mit der Revision des Finanzkraftschlüssels 1998 wurde die Gewichtung des Steuerfusses zurückgenommen. Dies hatte zur Folge, dass mehrere Gemeinden mit einem Steuerfuss von 130% in die Finanzkraftgruppe vier eingeteilt wurden, ohne dass sich ihre Leistungsfähigkeit erhöht hätte. Verantwortlich dafür waren auch Steuerfusserhöhungen in zahlreichen Gemeinden. Bei der Beurteilung der Wirkung des Steuerkraftausgleichs fällt auf, dass diese bei den meisten anspruchsberechtigten Gemeinden der Finanzkraftgruppe vier zu niedrig ausfällt. Um die Wirkung des Steuerkraftausgleichs bei diesen Gemeinden erhöhen und dem Eigenkapitalabbau entgegenwirken zu können, drängt sich eine Aufhebung dieser Schranke auf.

Die **Beschränkung des Ausgleichs auf die ersten 200 Einwohner** erfolgte ebenfalls, um den Mittelbedarf einzudämmen. Berechnungen hatten ergeben, dass der Steuerkraftausgleich ohne Einwohnerbeschränkung eine übermässige Erhöhung des Mittelbedarfes zur Folge gehabt hätte.

Die Beschränkung wurde auch damit begründet, dass der Grundbedarf bei abnehmender Bevölkerungszahl zunehme. Auch kleinere Gemeinden müssen minimale Aufgaben wahrnehmen, die nicht mit einem Pro-Kopf-Betrag zum Ausdruck gebracht werden können. Beim indirekten Finanzausgleich wird diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass für die Ermittlung des Grundbedarfes ein Sockelbeitrag von Fr. 50 000.– je Gemeinde eingesetzt wird.

Die geltende Regelung hatte auch einen pragmatischen Ansatz. Von den 55 im Zeitpunkt der Revision 1993 jährlich ausgleichsberechtigten Gemeinden zählten 40 weniger als 200 Einwohner, nur 15 Gemeinden hatten mehr als 200 Einwohner. Somit konnte der Grossteil der Ausgleichsgemeinden optimal unterstützt werden. Die 42-jährige Geschichte des bündnerischen Finanzausgleichs ist gekennzeichnet durch einen Ausgleich für kleine Gemeinden. Erst in den letzten Jahren hat sich der Ausgleichsbedarf auch bei grösseren Gemeinden bemerkbar gemacht. Von den 89 derzeit steuerkraftausgleichsberechtigten Gemeinden haben 47 weniger als 200 Einwohner, während 42 Gemeinden mehr als 200 Einwohner zählen.

III. Beurteilung der Varianten mit unterschiedlichen Einwohner-Limiten

Für die Auswahl eines geeigneten Revisionsvorschlages wurden zahlreiche Varianten mit jeweils unterschiedlichen Einwohner-Limiten (200, 300, 400, 500) berechnet. Diesen wurden auch eine Variante mit unbeschränkter Einwohnerzahl und solche mit flexiblen Ansätzen gegenübergestellt. Alle Varianten wurden auf der Grundlage der Finanzkraftenteilung 2000–2001 mit jeweils unterschiedlichen Ausgleichssätzen berechnet. In Ergänzung dazu wurde auch ein möglicher Zusatzbedarf für potenzielle Anwärter sowie für den Fall ermittelt, dass die durchschnittliche Steuerkraft sämtlicher Gemeinden stärker als die Steuerkraft der ausgleichsberechtigten Gemeinden ansteigt.

Mittelbedarf für verschiedene Steuerkraftausgleichs-Varianten in Mio. Franken¹						
Variante	Einwohner-Limite	Ausgleichssatz				Potenzieller Zusatzbedarf²
		80%	85%	90%	95%	
A	200	8,27	9,56	10,93	12,36	1,0– 1,5
B	300 ³	9,82	11,36	13,02	14,76	1,5– 2,0
C	400	10,77	12,49	14,33	16,25	2,0– 3,0
D	500	11,37	13,20	15,16	17,22	2,5– 3,5
E	unbeschränkt	13,05	15,21	17,55	19,98	8,0–14,0
F	bis 200=100% 201–500=50%	9,82	11,38	13,04	14,79	1,5– 2,0
G	bis 200=100% 201–500=75%	10,60	12,29	14,10	16,00	2,0– 3,0

¹ Basis: Finanz- und Steuerkraftberechnungen 2000–2001
² Mehrbedarf für potenzielle Steuerkraftausgleichsbezüger; Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft, welche derzeit die Voraussetzungen bezüglich Finanzkraftenteilung (Finanzkraftgruppe 4) und Steuerfuss (120%) knapp verpassen. Ein Mehrbedarf entsteht auch, wenn die durchschnittliche Steuerkraft stärker ansteigt als die Steuerkraft der ausgleichsberechtigten Gemeinden.
³ Unter Anwendung eines Ausgleichssatzes zwischen 85 und 90% sowie Berücksichtigung eines potenziellen Zusatzbedarfs ergibt sich ab 2002 ein Mittelbedarf von 12 bis 13 Mio. Franken.

Die Ergebnisse der verschiedenen Variantenberechnungen wurden anhand der Kriterien Mittelbeanspruchung, Ausgleichs- und Reformanreizwirkung überprüft. Daraus lassen sich nachstehende Schlussfolgerungen ableiten.

1. Kriterium «Mittelbeanspruchung»

Nachdem die Fondsfinanzierung mit der Revision 1993 wesentlich verbessert werden konnte, ist eine Lockerung der bestehenden Schranken für den Steuerkraftausgleich nur im Rahmen der geltenden Finanzierungsregelung realistisch. Der Spielraum für die Festsetzung der jährlichen Beitragssumme liegt nicht höher als 22–23 Mio. Franken. Dies entspricht dem Mittelwert zwischen durchschnittlichem Mittelzufluss (24 Mio. Franken) und der gezielt beschränkten Mittelverwendung (22 Mio. Franken) der letzten sieben Jahre.

Aus diesem Grunde steht fest, dass ein unbeschränkter Steuerkraftausgleich ohne Einwohner-Limite nicht in Frage kommen kann. Auch jene Varianten, welche eine Anhebung der Limite (fix oder flexibel) über 300 Einwohner vorsehen, lassen sich kaum mit der erwähnten Vorgabe in Einklang bringen.

2. Kriterium «Ausgleichswirkung»

Der Mangel der geltenden Regelung besteht darin, dass die Ausgleichswirkung bei Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern zu gering ist. Mit jeder Erhöhung der Einwohnerzahl kann diese Wirkung zweifellos erhöht werden. Die Beurteilung der einzelnen Varianten anhand der Rechnungsabschlüsse der betroffenen 89 Gemeinden zeigt folgendes Ergebnis.

- Für 47 Gemeinden mit 200 oder weniger Einwohnern ändert sich nichts. Die Gefahr besteht allerdings, dass für diese Gemeinden Nachteile resultieren könnten, wenn eine höhere Einwohner-Limite wegen der beschränkten Mittel eine Senkung der Ausgleichssätze bewirken würde.
- Bei einer Anhebung der Limite auf 300 Einwohner gelangen weitere 19 Gemeinden in den Genuss eines uneingeschränkten und damit wirkungsvolleren Ausgleichs. Für weitere 23 Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern erhöht sich bei dieser Variante der Ausgleichsbetrag immerhin um 50 %.
- Bei einer Anhebung der Limite auf 400 oder 500 Einwohner gibt es eine weitere Verbesserung für knapp einen Fünftel der Gemeinden. Für einzelne dieser Gemeinden wäre ein zusätzlicher Ausgleich aufgrund ihrer Finanzlage durchaus gerechtfertigt und würde die drohende Abhängigkeit vom Sonderbedarfsausgleich beheben. In anderen Fällen werden aber keine zusätzlichen Mittel benötigt. Die relativ hohen Beträge könnten zahlreiche Gemeinden der Finanzkraftgruppe vier oder drei mit Steuerfüssen unter 120 % dazu ermuntern, ihre Steuerfüsse anzuheben, um vom Steuerkraftausgleich profitieren zu können. Dies würde nicht nur den Mittelbedarf in die Höhe schnellen lassen, sondern auch die bis-

herigen beitragsberechtigten Gemeinden mit niedrigeren Ausgleichssätzen benachteiligen.

Gemäss Art. 9 FAG besteht zwar die Möglichkeit, den Steuerfuss einer Gemeinde für den Finanzausgleich abzuerkennen. Ein solches Verfahren ist allerdings in der Praxis schwer durchführbar und bei einer Häufung der Fälle auch problematisch.

- Bei den flexiblen Varianten sind sowohl die positiven als auch die negativen Wirkungen geringer. Die Probleme bleiben dieselben.

Aufgrund der Bedarfsanalyse bewirkt die Anhebung der Einwohner-Limite auf 300 eine optimale Verbesserung.

3. Kriterium «Reformanreizwirkung»

Mit der Anhebung der Einwohner-Limite für den Steuerkraftausgleich könnte ein Hindernis für Gemeindezusammenschlüsse behoben werden. Nach diesem Kriterium müsste die Einwohner-Limite möglichst hoch angesetzt werden. Weil dies aufgrund der beiden anderen Kriterien nicht möglich ist, schlägt die Regierung für Gemeindefusionen eine Übergangsregelung vor. Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, soll die Regierung die Einwohner-Limite beim Steuerkraftausgleich für eine Übergangsfrist aufheben können.

C. Der Revisionsvorschlag

I. Die Revisionspunkte

Durch Anpassung der nachstehenden Punkte in der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) soll der Steuerkraftausgleich wirkungsvoller ausgestaltet werden. Der Revisionsvorschlag beinhaltet folgende Änderungen:

1. Erhöhung der Einwohner-Limite für den Steuerkraftausgleich

Die für den Steuerkraftausgleich massgebende Einwohner-Limite soll von bisher generell 200 Einwohnern auf 300 Einwohner angehoben werden.

Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, soll die Regierung die Einwohner-Limite für eine Übergangsfrist aufheben können.

2. Aufhebung der Differenzierung des Ausgleichssatzes zwischen den Finanzkraftgruppen vier und fünf

Die Unterscheidung des Ausgleichssatzes für Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf ist nicht mehr gerechtfertigt und soll aufgehoben werden. Hingegen soll der Ausgleich auf Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf beschränkt bleiben.

3. Neue Festsetzung der Bandbreite für den Ausgleichssatz

Nach der bisherigen Regelung war ein Ausgleichssatz von 80 % für die Gemeinden der Finanzkraftgruppe fünf und ein solcher von 70 % für die Gruppe vier vorgesehen. Die Regierung konnte die Ansätze je um 10 Prozentpunkte anheben oder senken.

Aufgrund der Erfahrung der letzten Jahre kommen Ausgleichssätze unter 80% kaum in Frage. Von der Bedarfsseite her wäre eine Annäherung an 100% erforderlich.

Ein Ausgleichssatz von 100% bedeutet noch keinen hundertprozentigen Ressourcen-Ausgleich, weil für die Finanzkraftberechnung nur ein Teil der Einnahmen berücksichtigt wird und dies zum kantonalen Ansatz. Nachdem bei der Einwohner-Limite nur eine mässige Lockerung möglich ist, soll der Spielraum beim Ausgleichssatz erhöht werden. Die Regierung soll deshalb die Kompetenz erhalten, den Ausgleichssatz jährlich zwischen 75 und 100% festzulegen.

4. Jährliche Festlegung des Ausgleichssatzes

Die Ermittlung der relativen Steuerkraft erfolgt nach wie vor alle zwei Jahre zusammen mit der Finanzkraftberechnung. Hingegen soll der Ausgleichssatz und damit der Betrag neu jährlich festgelegt werden. Damit kann besser auf die Mittelsituation und die Ausgleichsbedürfnisse reagiert werden.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Revisionsentwurfes

Art. 3: Grundsatz

Bisher gilt der Grundsatz, wonach mindestens ein Drittel der zur Verfügung stehenden Mittel für den Steuerkraftausgleich zu verwenden ist. Bereits heute werden über 50 Prozent für den Steuerkraftausgleich eingesetzt. Diesem

Umstand und der Absicht der Regierung, den Steuerkraftausgleich zu stärken, soll im Grundsatz Rechnung getragen werden, indem festgehalten wird, dass in der Regel mindestens 50 Prozent der verfügbaren Mittel für den Steuerkraftausgleich zu verwenden sind.

Art. 4: Steuerkraftausgleich a) Abstufung und Höhe

Das Gesetz (Art. 16) sieht vor, dass der Ausgleich der relativen Steuerkraft nach Einwohnerzahl und Finanzkraft abgestuft bzw. eingeschränkt werden kann. Die Einschränkung des Empfängerkreises auf die Finanzkraftgruppen vier und fünf bleibt ohne Differenzierung der Abstufung innerhalb dieser Gruppen.

Die Übergangsfrist für die mögliche Aufhebung der Einwohner-Limite bei Gemeindegemeinschaften wird in der Vollziehungsverordnung nicht festgelegt. Sie hängt u.a. auch von anderen Leistungen im Zusammenhang mit einer Gemeindefusion zusammen. Der Rahmen für eine solche Übergangsfrist dürfte zwischen 4 und 6 Jahren liegen.

Art. 5: b) Ermittlung der Beiträge

Die jährliche Festsetzung des Ausgleichssatzes gemäss Art. 4 Abs. 3 bedeutet auch, dass die Beiträge nicht mehr für zwei Jahre, sondern jährlich festgelegt werden. Deshalb kann der bisherige Absatz 3 von Art. 5 aufgehoben werden.

Art. 15 Zahlungsverkehr

Dieser Artikel der Übergangsbestimmungen kann ersatzlos aufgehoben werden.

D. Finanzielle Folgen

Die Beschränkungen für den Steuerkraftausgleich sollen gezielt gelockert werden. Dies erhöht den Mittelbedarf für diese Beitragskategorie. Bei Anwendung einer Einwohner-Limite von 300 Einwohnern und Ausgleichssätzen von 85 bis 90 % werden ab dem Jahr 2002 voraussichtlich 12 bis 13 Mio. Franken für den Steuerkraftausgleich benötigt (1999: 9,8 Mio. Franken). Der gesamte jährliche Mittelbedarf des Fonds wird deshalb von bisher knapp 20 Mio. auf gut 22 Mio. Franken ansteigen, dies ohne allfällige Beiträge an Gemeindefusionen. Ein Teil des Mehrbedarfs von 2 bis 3 Mio. Franken kann durch eine Beschränkung der Beiträge an die Kosten öffentlicher Werke aufgefangen werden. Schranken sind zudem für den Sonderbedarfsausgleich zu setzen.

Im offiziellen **Finanzplan 2001–2004** hat die Regierung – angesichts des hohen Fondsbestandes – vorgesehen, den Finanzierungsbeitrag des Kantons an den Ausgleichsfonds von 10 auf 6% herabzusetzen (siehe Botschaft, Heft Nr. 1/2000–2001, S. 80). Damit soll der Kantonshaushalt eine mittelfristige Entlastung in der Grössenordnung von gut 2,5 Mio. Franken pro Jahr erfahren. Da die Finanzierungsbeiträge der Gemeinden an den Kantonsbeitrag gekoppelt sind, reduzieren sich diese Beiträge gleichermaßen. Der konkrete Antrag an den Grossen Rat ist im Rahmen des Voranschlags 2001 zu stellen. Die Beitragssenkung soll dabei nur so lange gelten, bis der Fondsbestand in der Rechnung unter 20 Mio. Franken fällt. Die Beitragssenkung wird erst im Jahr 2002 rechnungswirksam.

Die jährlichen Gesamtausgaben des Fonds wurden im Finanzplan auf 20 Mio. Franken festgesetzt. Der Fondsabbau soll ausschliesslich aufgrund der geplanten Reduktion der Finanzierungsbeiträge erfolgen. Mit andern Worten soll der hohe Vermögensbestand vollständig den Beitragszahlern zu gute kommen. Die Ausgaben sollen demnach jene Einnahmen nicht übersteigen, welche sich bei Finanzierungsbeiträgen von 10% ergeben würden. Damit ist auch sichergestellt, dass der Fonds nach der Aufhebung der Beitragssenkung – ohne Ausgabenkürzungen – im Gleichgewicht bleibt.

Die jährlichen Fondsausgaben bzw. die Mittelverwendung (Konto 2102.3442) beeinflussen das Ergebnis der Staatsrechnung nicht unmittelbar. Aufgrund der neusten Planzahlen, können die Gesamtausgaben ab dem Jahr 2002 auf 20,5 Mio. bzw. auf 21 Mio. Franken leicht angehoben werden. Damit lässt sich die vorliegende Revision mit der geplanten Verstärkung des Steuerkraftausgleichs mit Wirkung ab 2002 sinnvoll umsetzen. Es müssen jedoch Einschränkungen bei den Beiträgen an öffentliche Werke in Kauf genommen werden. Ein Ausbau kann nur noch moderat und schrittweise erfolgen.

Entwicklung des Finanzausgleichsfonds bis Ende Finanzplanperiode 2001–2004

	Rechnung			Voranschlag/Finanzplan			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. Finanzierungsrechnung							
1 Überschuss Zuschlagssteuer	8,52	3,42	5,35	4,58	4,43	4,43	4,50
2 Finanzierungsbeitrag Gem.	6,73	6,61	6,83	6,73	3,92	3,92	3,98
3 Finanzierungsbeitrag Kanton	6,73	6,61	6,83	6,73	3,92	3,92	3,98
4 Anteil Wasserzinsen	2,27	2,43	2,76	2,70	2,65	2,64	2,64
5 Anteil Domizilgesellschaften	0,46	0,41	<i>0,46</i>	0,45	0,45	0,50	0,50
6 Zusatzbeitrag Kanton							
Total Einnahmen	24,71	19,48	22,23	21,19	15,37	15,41	15,60
B. Beitragsrechnung							
1 Steuerkraftausgleich	9,32	9,84	9,90	9,90	12,00	12,50	12,50
2 Sonderbedarfsausgleich	2,54	2,60	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
3 Öffentliche Werke	7,57	6,83	7,60	7,60	6,00	6,00	6,00
Total Ausgaben	19,43	19,27	20,00	20,00	20,50	21,00	21,00
C. Fondsentwicklung							
1 Anfangssaldo	20,44	25,72	25,93	28,16	29,35	26,34	22,37
2 Einlage	24,71	19,48	22,23	21,19	15,37	15,41	15,60
3 Entnahme	19,43	19,27	20,00	20,00	20,50	21,00	21,00
4 Schlusssaldo	25,72	25,93	28,16	29,35	24,22	20,75	16,97

Finanzierungsrechnung: Basisdaten Steuereinnahmen gemäss Prognose Finanzverwaltung vom 26.7.2000; Ansatz für die Finanzierungsbeiträge der Gemeinden und des Kantons ab 2001 (rechnungswirksam ab 2002): 6%; ab 2004 müsste der Ansatz für die Finanzierungsbeiträge – bei unveränderter Einnahmenentwicklung – aufgrund der Aufhebungsklausel wieder auf 10% erhöht werden. Diese Anpassung wäre im Rahmen des Voranschlags 2005 vorzunehmen (rechnungswirksam ab 2006).

Beitragsrechnung: Sukzessive Erhöhung der Gesamtentnahme von 20 Mio. auf 21 Mio. Franken.

E. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. die Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz zu beschliessen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Aliesch*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*