

Sperrfrist: Donnerstag, 10. Oktober 2013, 11.15 Uhr

«Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität»

Wie der Finanzausgleich *zwischen* den Kantonen (NFA) ist auch der Finanzausgleich *innerhalb* der Kantone ein wichtiges Puzzlestück für den Erfolg eines Landes, das die dezentrale Aufgabenerfüllung und die Gemeindeautonomie gross schreibt. Die meisten kantonalen Systeme stehen vor noch grösseren Herausforderungen als der jüngst wieder öfter diskutierte NFA auf Bundesebene. Das neuste Kantonsmonitoring von Avenir Suisse benennt und vergleicht diese. Es kommt zum Schluss, dass die interkommunale Solidarität heute deutlich teurer erkaufte wird als nötig.

Für ressourcenschwache Gemeinden lohnt sich Leistung oft nicht, denn unter einer bestimmten Schwelle wird ein Zuwachs an Steuerkraft 1:1 durch den Rückgang der Zuschüsse aus dem interkommunalen Finanzausgleich kompensiert. Gesamthaft befinden sich 40% der Gemeinden in dieser Situation, in der Deutschschweiz sogar 56%. Das Erstaunliche daran ist: Auch diese Gemeinden bemühen sich meist redlich darum, ihre Attraktivität zu verbessern. Das ist die gute Nachricht; Gemeindepolitik wird offenbar von Menschen gemacht, die sich dem Wohl ihrer Gemeinde unabhängig von schnöden Ertragsmaximierungsüberlegungen verpflichtet fühlen. Das Urteil über Finanzausgleichssysteme, die Leistung so verbreitet bestrafen, darf deshalb aber nicht milder ausfallen. Ebenso wenig sollten die vielen weiteren Schwächen ignoriert werden, die eine Mehrheit der kantonalen Systeme aufweist.

Das fünfte Kantonsmonitoring von Avenir Suisse präsentiert deshalb erstmals eine umfassende Analyse und Wertung aller kantonalen Finanzausgleichssysteme. Wie üblich bei der Kantonsmonitoring-Reihe wurden viele der dafür nötigen Informationen mittels Kantonsbefragungen erstmals erhoben. 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? Stützt sich der Lastenausgleich auf Normlasten

ab oder kompensiert er effektive Ausgaben? Wie viele Gemeinden sind völlig vom Finanzausgleich abhängig? Und, um auf die eingangs beschriebene Schwäche zurückzukommen: Wie sehr schwächt dieser den Standortwettbewerb? Insgesamt wurden 12 Kriterien ausgewertet. Sie sind in der Tabelle auf Seite 5 dieser Medienmitteilung erläutert und dienen gleichsam als Handlungsanweisungen an die Kantone.

Aus dem Gesamtranking (siehe Abbildung) geht der Kanton Glarus als Sieger hervor. Er verdankt dieses Resultat jedoch vor allem seiner pionierhaften (aber kaum kopierbaren) Gemeindereform von 2011, die einen modernen, transparenten Finanzausgleich ohne nennenswerte Fehlanreize erst ermöglichte. Mindestens so bemerkenswert ist der zweitplatzierte Kanton Freiburg, dessen System einfacher und transparenter als der NFA ist und der beim Lastenausgleich neue Wege geht. Hinter dem Wallis (Platz 3) und Schaffhausen (Platz 4) folgt ein breites Mittelfeld von 17 Kantonen mit teilweise groben Mängeln in ihrem Finanzausgleichssystem. Noch grösser ist der Reformbedarf in Graubünden, St. Gallen und Solothurn. Das Schlusslicht ist das Tessin, dessen System so gut wie alle «don'ts» eines modernen Finanzausgleichs auf sich vereint.

Nach fünf Jahren NFA haben viele Kantone ihren Finanzausgleich grundlegend überarbeitet. Dabei konnten verbreitet Fortschritte erzielt werden, doch es bleibt grosses Verbesserungspotenzial: Viele der heutigen Systeme sind unnötig kompliziert und im Zuge der (Teil-)Revisionen stets umfangreicher geworden, andere sind schlicht veraltet. Die meisten in der Studie aufgezeigten Fehlanreize sind alles andere als zwingend. Ihre Funktion als Solidaritätsbeitrag für den Zusammenhalt einer heterogenen Schweiz erfüllen die Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich deshalb nicht sehr effizient.

Medienfrühstück:

Donnerstag, 10. Oktober 2013, Einlass ab 08.30 Uhr, Beginn um 09.15 Uhr, bei Avenir Suisse, Giessereistrasse 5, 8005 Zürich.

Publikation:

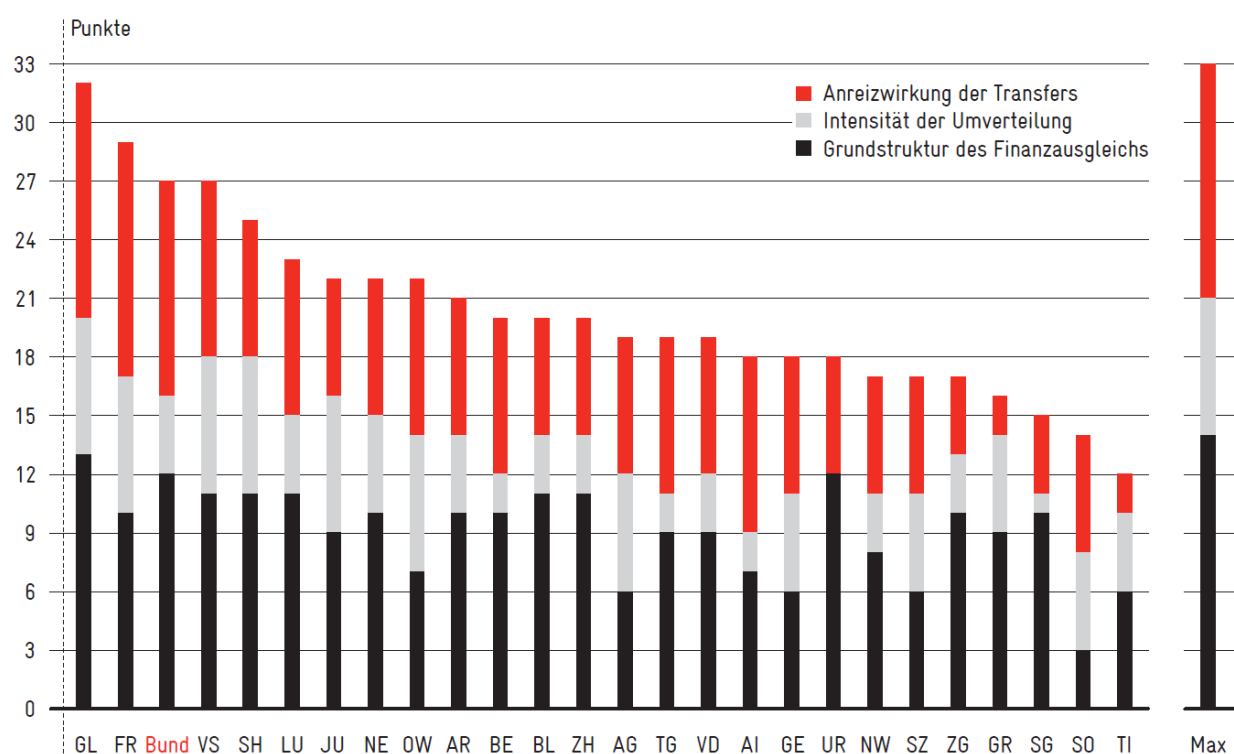
«Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität», 176 Seiten (Studie) + 48 Seiten (Recherchenotizen), von Lukas Rühli, mit Gastbeiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, in der Beilage oder online ab 11.15 Uhr unter <http://www.avenir-suisse.ch/30852/irrgarten-finanzausgleich/>

Download der Kurzkomentare für die Kantone: <http://www.avenir-suisse.ch/30852>

Weitere Auskünfte:

Lukas Rühli, Projektleiter, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 60.

Abbildung: Gesamtranking zum interkommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle: Kriterien zur Beurteilung der Finanzausgleichssysteme

Gebiet	Kriterium	Erläuterung
Grundstruktur des Finanzausgleichs	Kongruenz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben	Kommt eine Staatsebene für Kosten auf, die eine andere Staatsebene verursacht, erhöht das die Gefahr einer suboptimalen Dimensionierung des staatlichen Angebots und einer ineffizienten Leistungserbringung. Die Gemeinden sollten deshalb im selben Ausmass an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligt sein, wie sie für deren Erbringung verantwortlich sind.
	Kein indirekter Finanzausgleich	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.
	Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich	Ressourcen- und Lastenausgleich sollten klar voneinander getrennt vollzogen werden. In einem Mischsystem sind die Ausgleichursachen und -wirkungen schlecht voneinander abgrenz- und das System darum schlecht steuerbar.
	Anteil horizontal finanzierter Transfers	Die horizontale Finanzierung (Gemeinden – Gemeinden) hat gegenüber der vertikalen (Kanton – Gemeinden) Vorteile hinsichtlich der Transparenz und Effizienz, und sie verringert die Tendenz zu einem kontinuierlichen Ausbau des Finanzausgleichs.
	Zahl der Gebergemeinden vs. Zahl der Empfängergemeinden	Ein ausgeglichenes Verhältnis von Geber- und Empfängergemeinden verringert die Tendenz zu einem kontinuierlichen Ausbau des Finanzausgleichs.
	Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich	Periodische Wirksamkeitsberichte zu Händen des Kantonsparlaments erleichtern die frühzeitige Erkennung von unvorhergesehenen Entwicklungen und die laufende Anpassung des Systems an veränderte Rahmenbedingungen.
Intensität der Umverteilung	Moderates Ausmass der Umverteilung	Mit Gemeindeautonomie ist Eigenverantwortung verbunden. Ein stark umverteiler Finanzausgleich (potenziell Folge und wie auch Ursache einer schwachen Gemeindef Landschaft) untergräbt diese. Eine geringe Umverteilungsintensität wird darum positiv bewertet, sei es gemessen am Gesamtausmass der Umverteilung oder am Anteil der Gemeinden, deren Zuschüsse aus dem Finanzausgleich 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen übersteigen.
	Geringer Gemeindeanteil mit intensiver Unterstützung durch den Finanzausgleich	
Anreizwirkung der Transfers	Wahrung der Anreize für Standortwettbewerb	Schöpft der Finanzausgleich von einem Zuwachs der Steuerkraft um 1 Fr. mehr als 80 Rappen wieder ab, wird damit der Standortwettbewerb weitgehend eliminiert. Das soll für möglichst wenige Gemeinden der Fall sein.
	Keine Steuerfussbindungen	Jegliche Bindung von Transferzahlungen an den kommunalen Steuerfuss schwächt die Gemeindeautonomie und entspricht nicht dem Wesen eines modernen Finanzausgleichs.
	Fusionsneutrale Ausgestaltung	Die Einwohnerzahl sollte kein Kriterium für die Höhe der (pro-Kopf)-Transferzahlungen sein: «Sonderlasten der Kleinheit» sind durch Gemeindezusammenschlüsse beeinflussbar und folglich nicht exogen, für die Messung von Zentrumslasten ist die Einwohnerzahl kein zuverlässiger Indikator.
	Keine Abgeltung effektiver Kosten	Wo effektive Kosten abgegolten werden, besteht kein Anreiz zu Sparsamkeit. Der Lastenausgleich sollte ausschliesslich auf normierte, von einer einzelnen Gemeinde nicht beeinflussbare Grössen abstellen.