

Kantonsmonitoring 5

Irrgarten Finanzausgleich

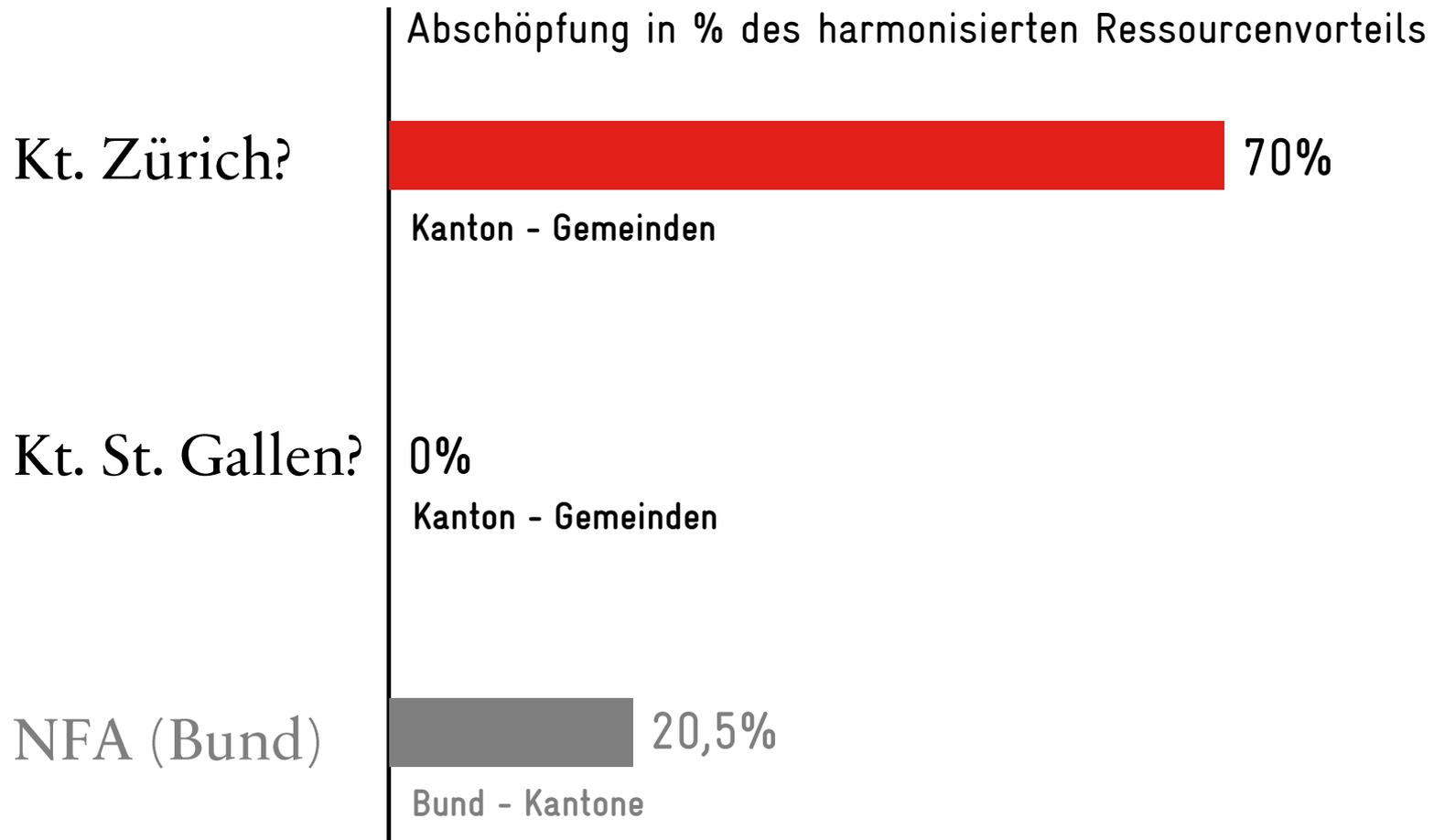
Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität

Arbeitstagung KKAG-CACSFC

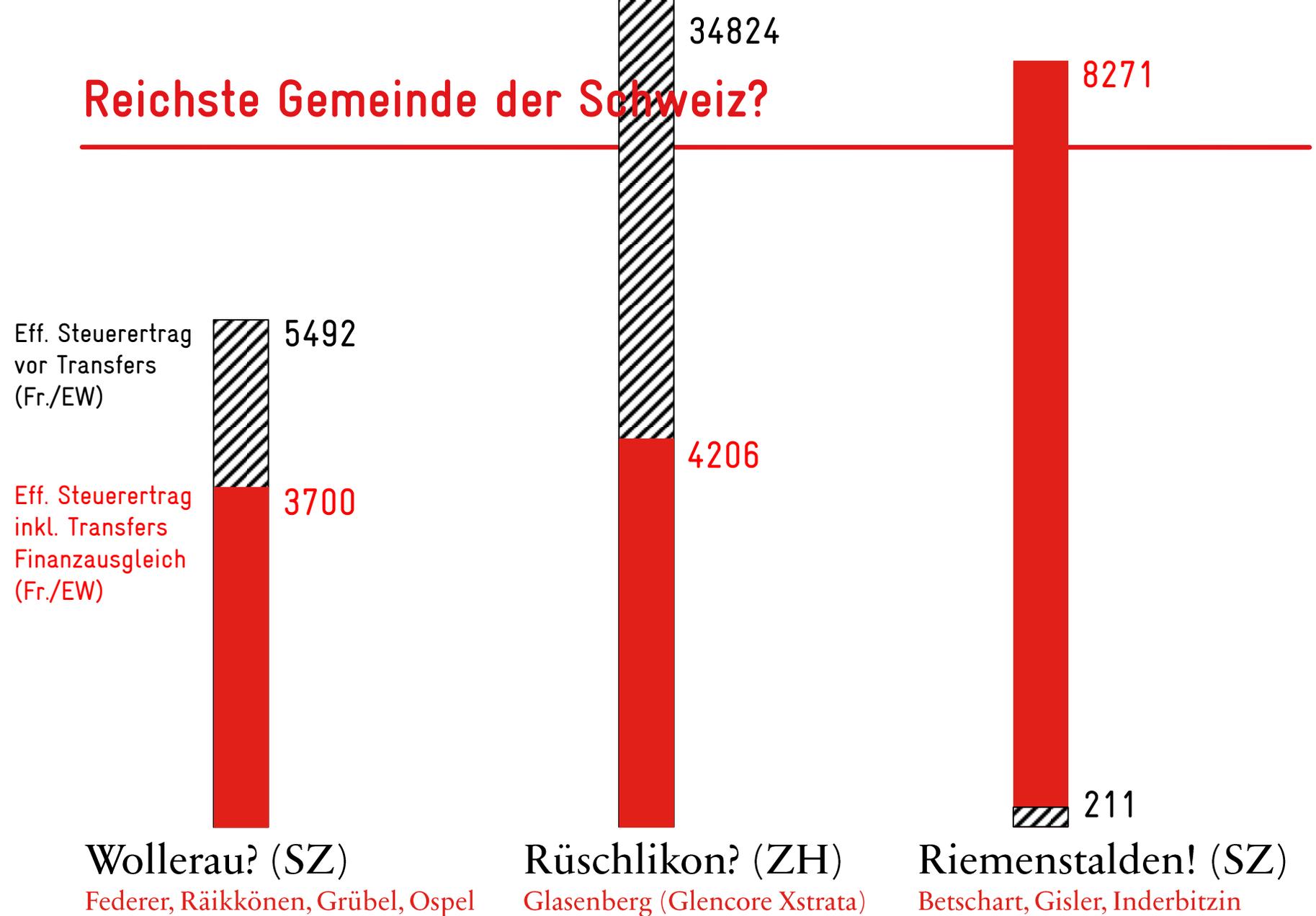
Lukas Rühli

Bern, 18. September 2014

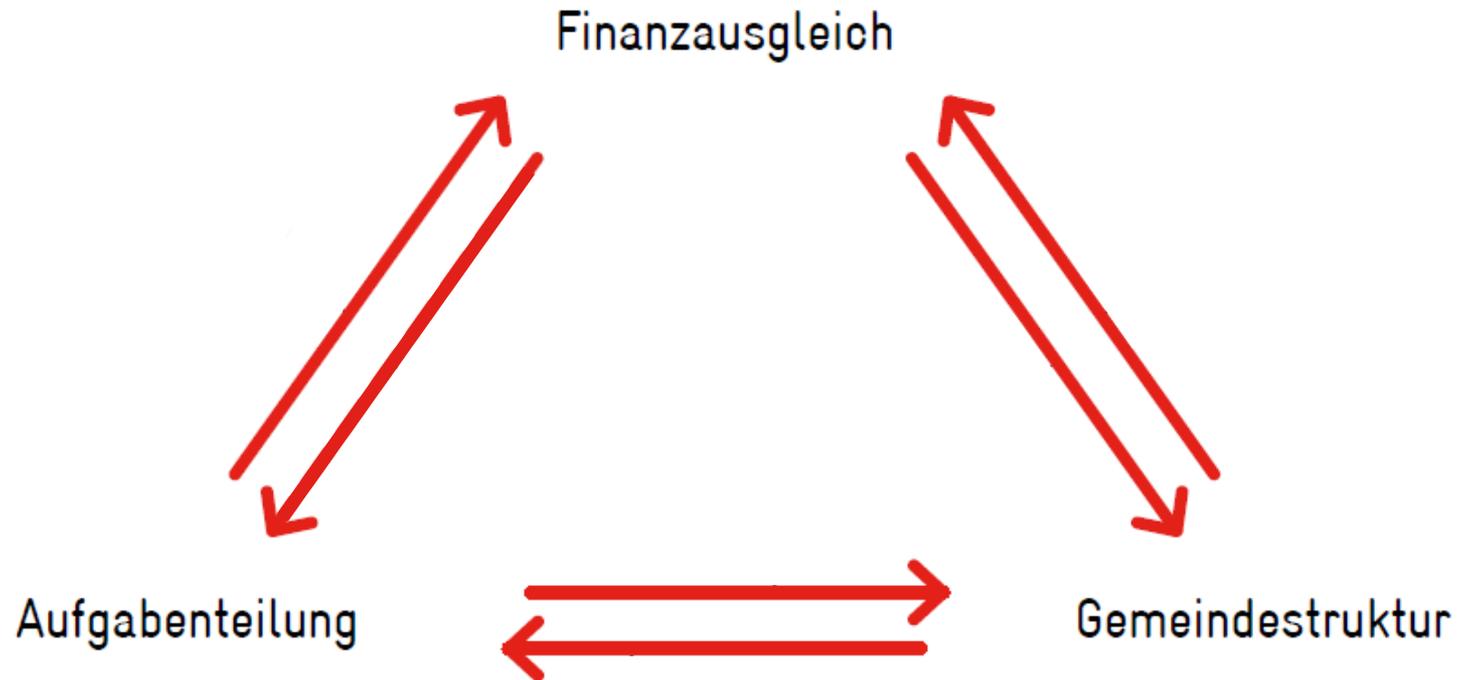
Wo lebt eine ressourcenstarke Gemeinde besser?



Reichste Gemeinde der Schweiz?

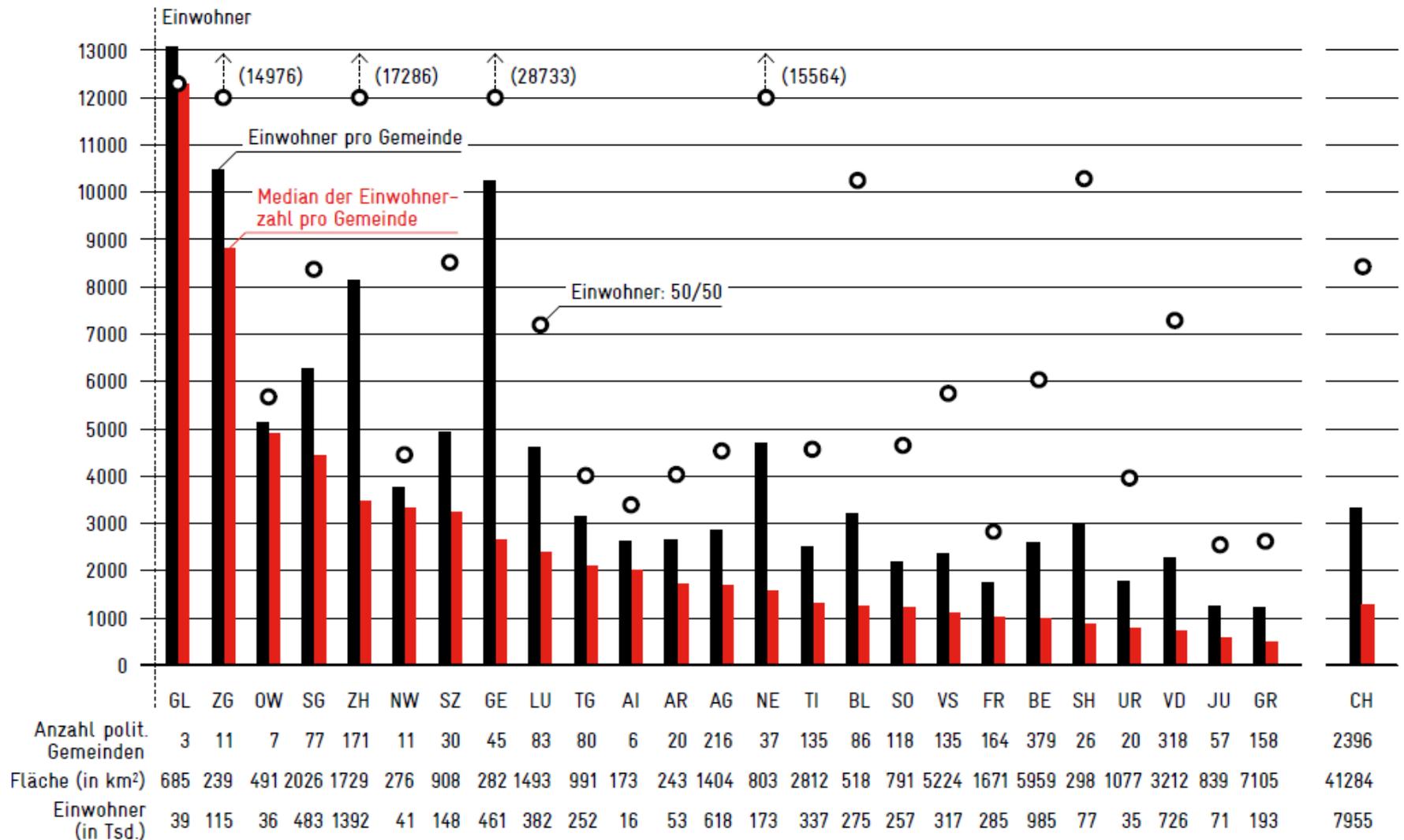


Finanzausgleich als Komponente im Gesamtsystem

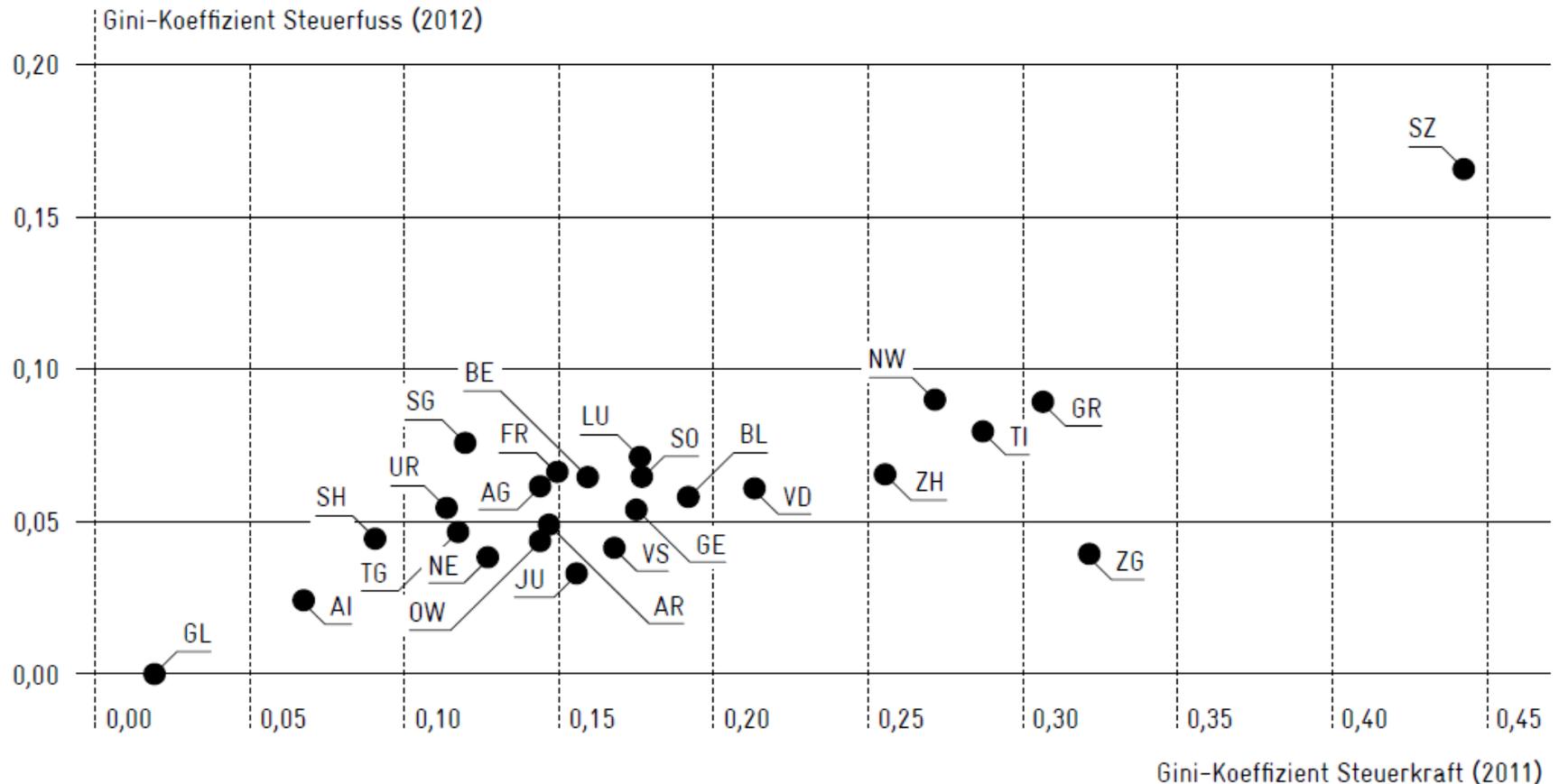


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ecoplan et al. 2010: 23

Gemeindestruktur



Ungleichverteilung Steuerfüsse und Steuerkraft



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf kantonalen Gemeindefinanzstatistiken

Beurteilungskriterien Finanzausgleich

Beurteilungskriterien Finanzausgleich

Grundstruktur des Finanzausgleichs

- Kongruenz von Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung
- Kein indirekter Finanzausgleich
- Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich
- Anteil horizontaler Transfers
- Anteil Gebergemeinden im Ressourcenausgleich
- Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich

Intensität der Umverteilung

- Moderates Umverteilungsausmass
- Moderate Unterstützungsquoten

Anreizwirkung der Transfers

- Moderate Grenzabschöpfungsquoten
- Keine Steuerfussbindungen
- Neutralität gegenüber Einwohnerzahl
- Keine Abgeltung effektiver Kosten

Kongruenz zwischen Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung

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.

1.2 Indirekter Finanzausgleich

Umverteilungsausmass in % ...

	<i>... der kommunalen Steuereinnahmen</i>	<i>... des gesamten Finanzausgleichs</i>	<i>Indikator</i>	<i>Transferrichtung</i>	<i>Wichtigstes Gebiet</i>	<i>Rankingpunkte</i>
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

Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich

Ressourcen- und Lastenausgleich sollten klar voneinander getrennt vollzogen werden. In einem Mischsystem sind die Ausgleichsursachen und -wirkungen schlecht voneinander abgrenzbar und das System darum schlecht steuerbar.

1.3 Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich

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

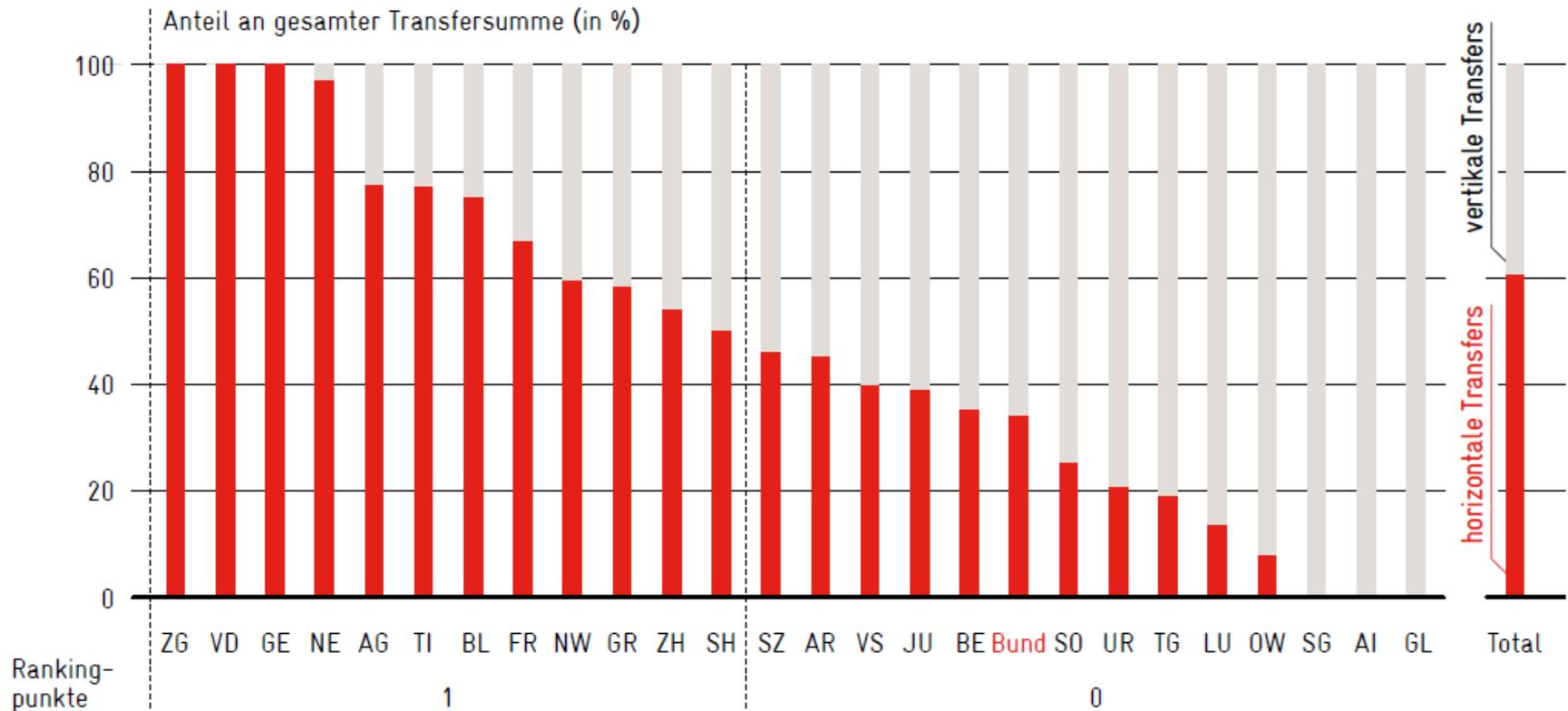
Anteil horizontal finanzierter Transfers

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.

1.4 Anteil horizontal finanzierter Transfers



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.

Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich

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

1.6 Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich

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		

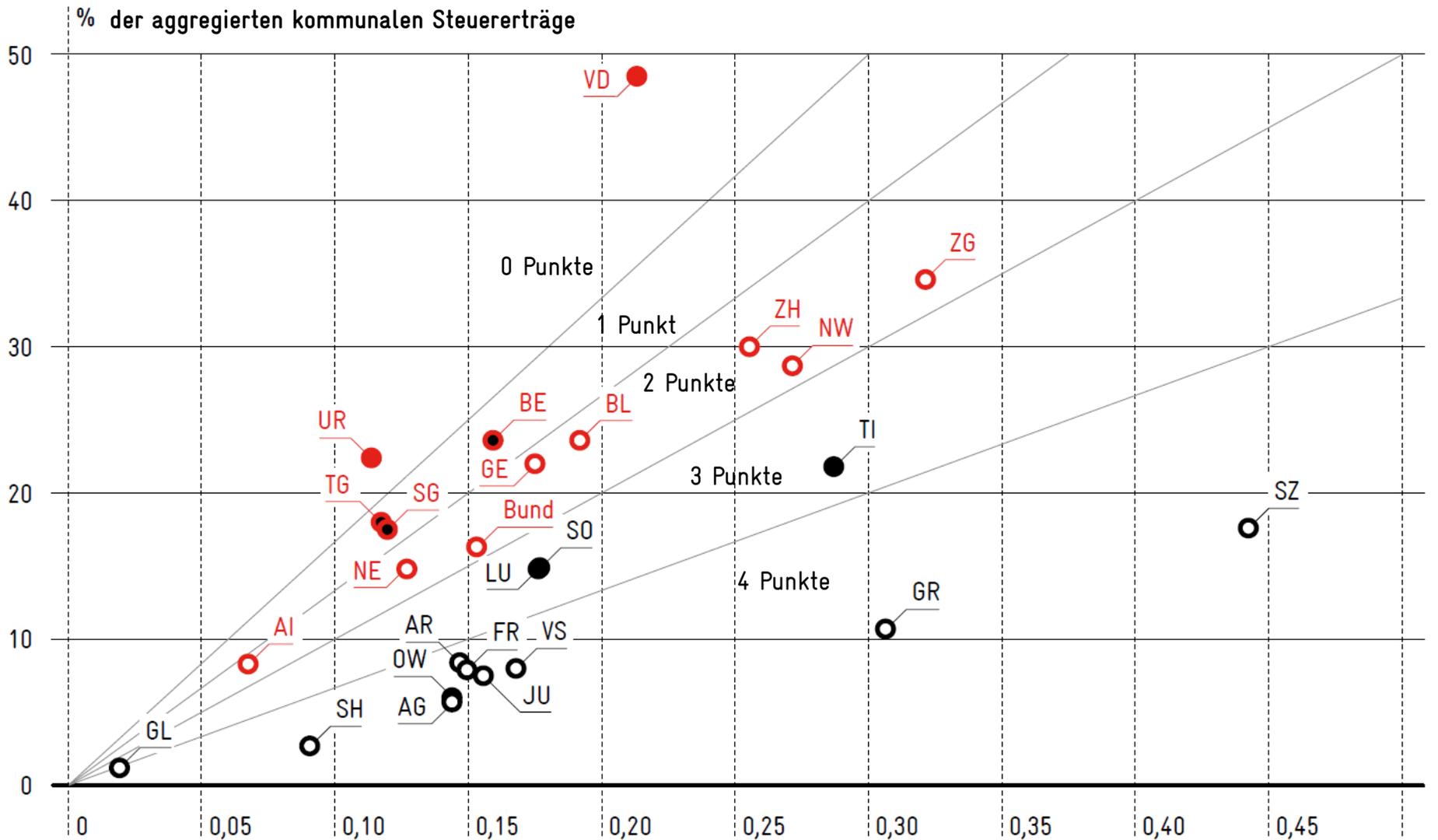
Moderates Ausmass der Umverteilung

und

Geringer Gemeindeanteil mit intensiver Unterstützung durch den Finanzausgleich

Mit Gemeindeautonomie ist Eigenverantwortung verbunden. Ein stark umverteilender Finanzausgleich (potenziell Folge und wie auch Ursache einer schwachen Gemeindelandschaft) 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.

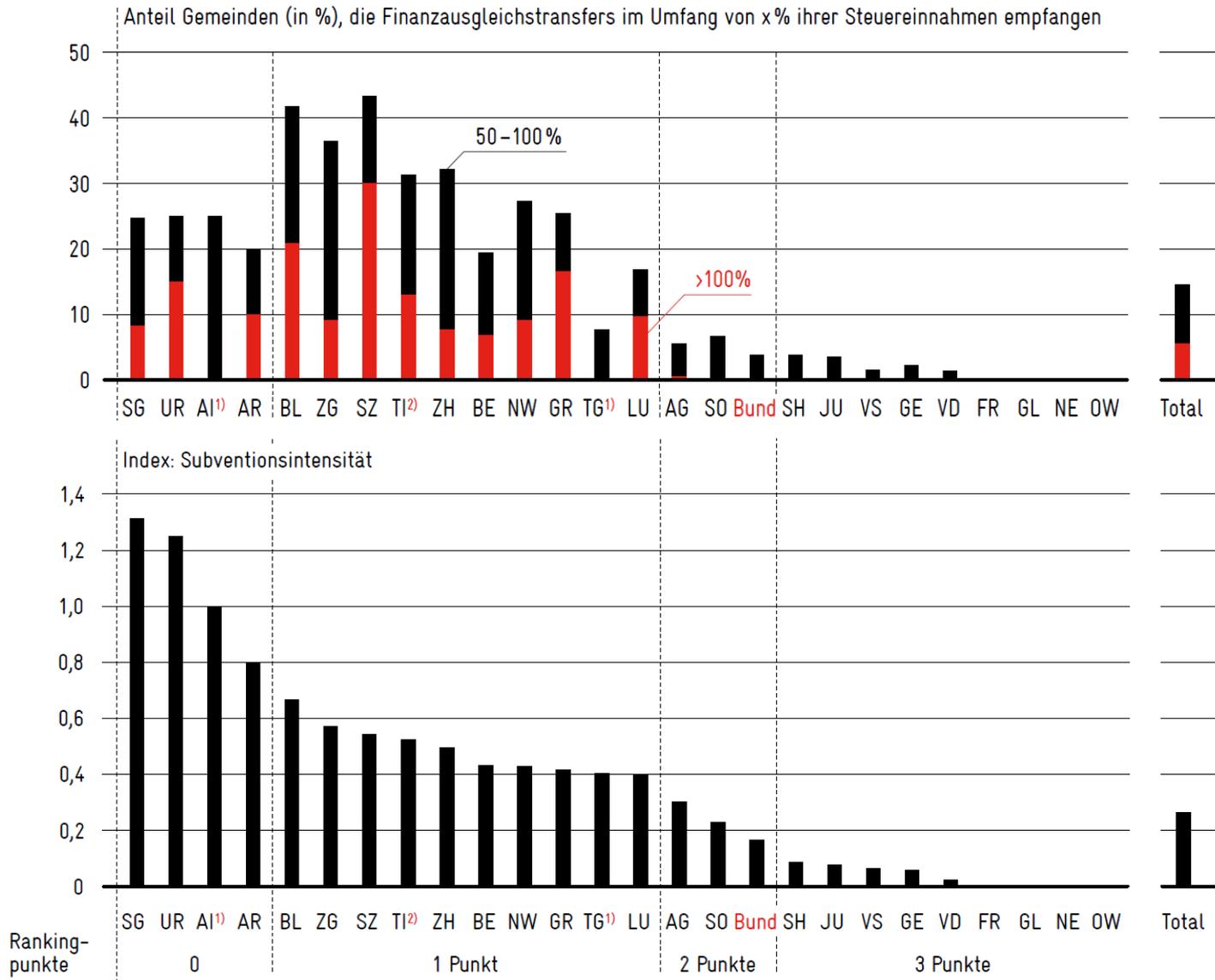
2.1 Umverteilungsausmass



Quelle: Eigene Berechnungen

Gini-Index der Steuerkraft der Gemeinden

2.2 Unterstützungsquoten



Wahrung der Anreize für Standortwettbewerb

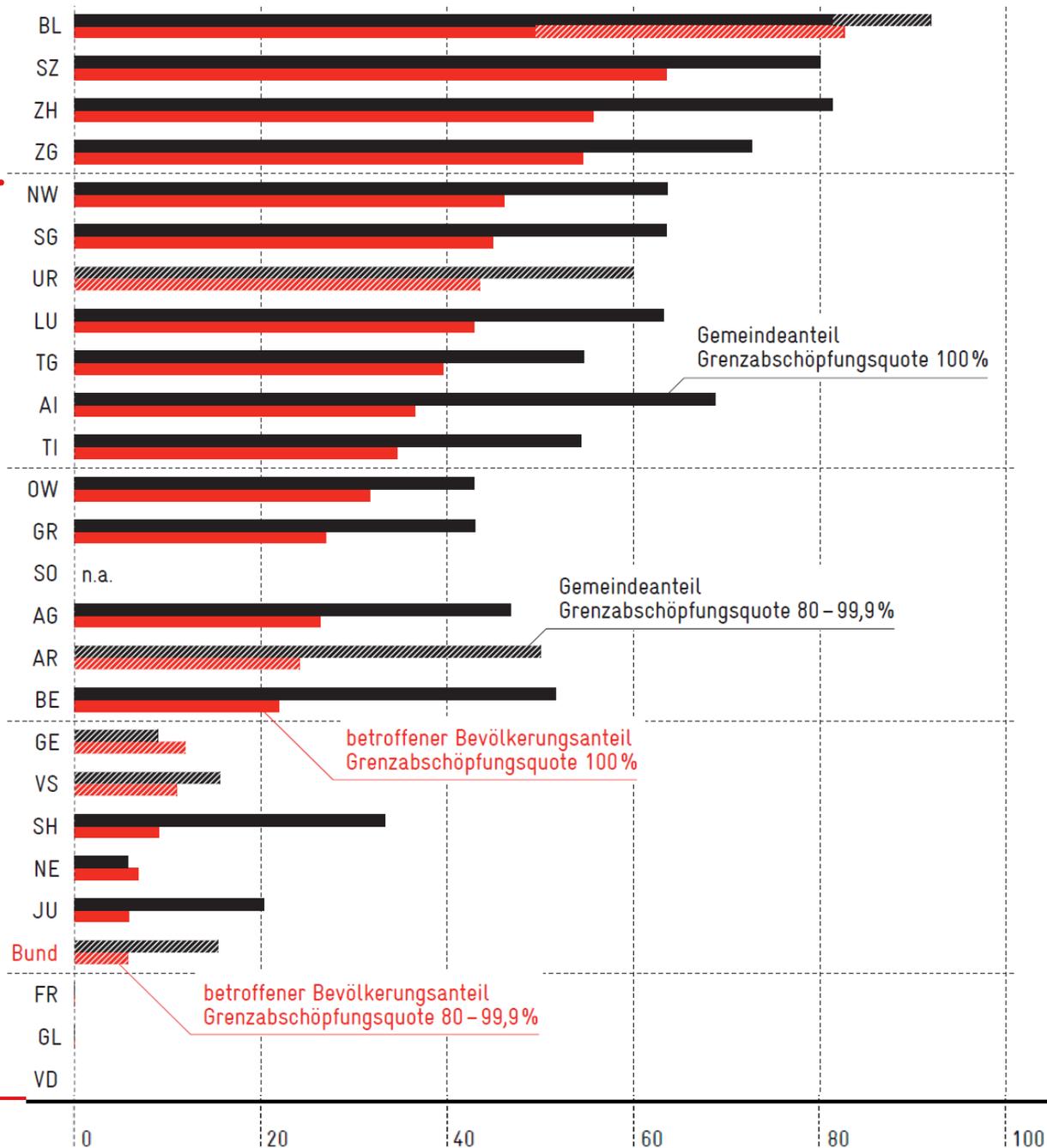
Schöpft der Finanzausgleich von einem Zuwachs der Steuerkraft um 1 Fr. mehr als 80 Rappen wieder ab, wird damit der Standortwettbewerb weitgehend eliminiert. Das soll für möglichst wenige Gemeinden der Fall sein.

«Grenzabschöpfungsquote»:

Wie stark wird ein Anstieg der Steuerkraft durch den Finanzausgleich zunichte gemacht?

- Empfängergemeinden: Um wie viele Rappen wird der Zuschuss aus dem Finanzausgleich reduziert, wenn die Steuerkraft um 1 Fr. steigt?
 - Gebergemeinden: Um viele Rappen steigt der Beitrag an den Finanzausgleich, wenn die Steuerkraft um 1 Fr. steigt?
- *Hohe Grenzabschöpfungsquoten schwächen Anreiz, am Standortwettbewerb teilzunehmen*

3.1 Grenzabschöpfungs- quoten nach Kantonen (2/3)

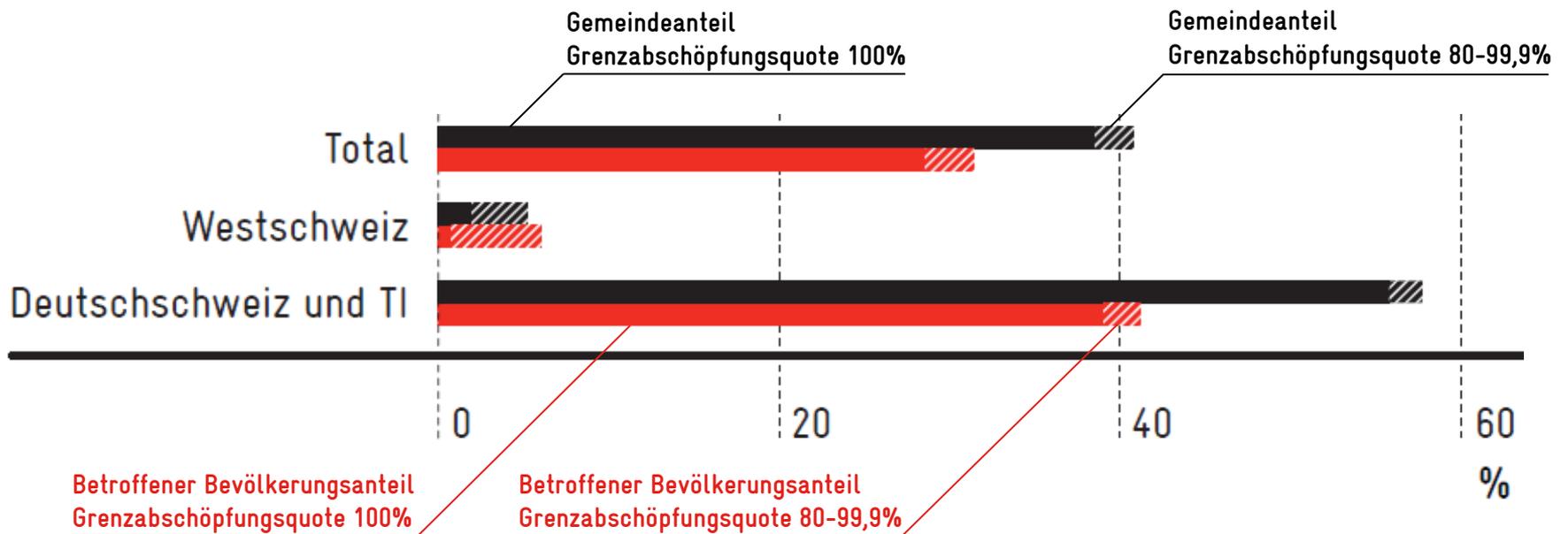


Quelle: Eigene Berechnungen

3.1 Grenzabschöpfungsquoten

(3/3)

Durchschnittswerte:



Quelle: Eigene Berechnungen

Keine Steuerfussbindungen

Jegliche Bindung von Transferzahlungen an den kommunalen Steuerfuss schwächt die Gemeindeautonomie, setzt Fehlanreize und entspricht nicht dem Wesen eines modernen Finanzausgleichs.

3.2 Steuerfussbindungen

<i>Kantone</i>	<i>Art der Steuerfussbindung</i>	<i>Rankingpunkte</i>
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

Fusionsneutrale Finanzausgleichszahlungen

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.

3.3 Finanzausgleich und Einwohnerzahl

	<i>Anreizwirkung</i>	<i>Bevorteilte Gemeinden</i>	<i>Besitzstandwahrung</i>	<i>Rankingpunkte</i>
AG	direkt	klein	8 Jahre	
AR	direkt	klein	nein	
GR	direkt	klein	15 Jahre	
NE	direkt	gross	nein	
NW	direkt	klein	nein	0
SZ	direkt	klein	nein	
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

Keine Abgeltung effektiver Kosten

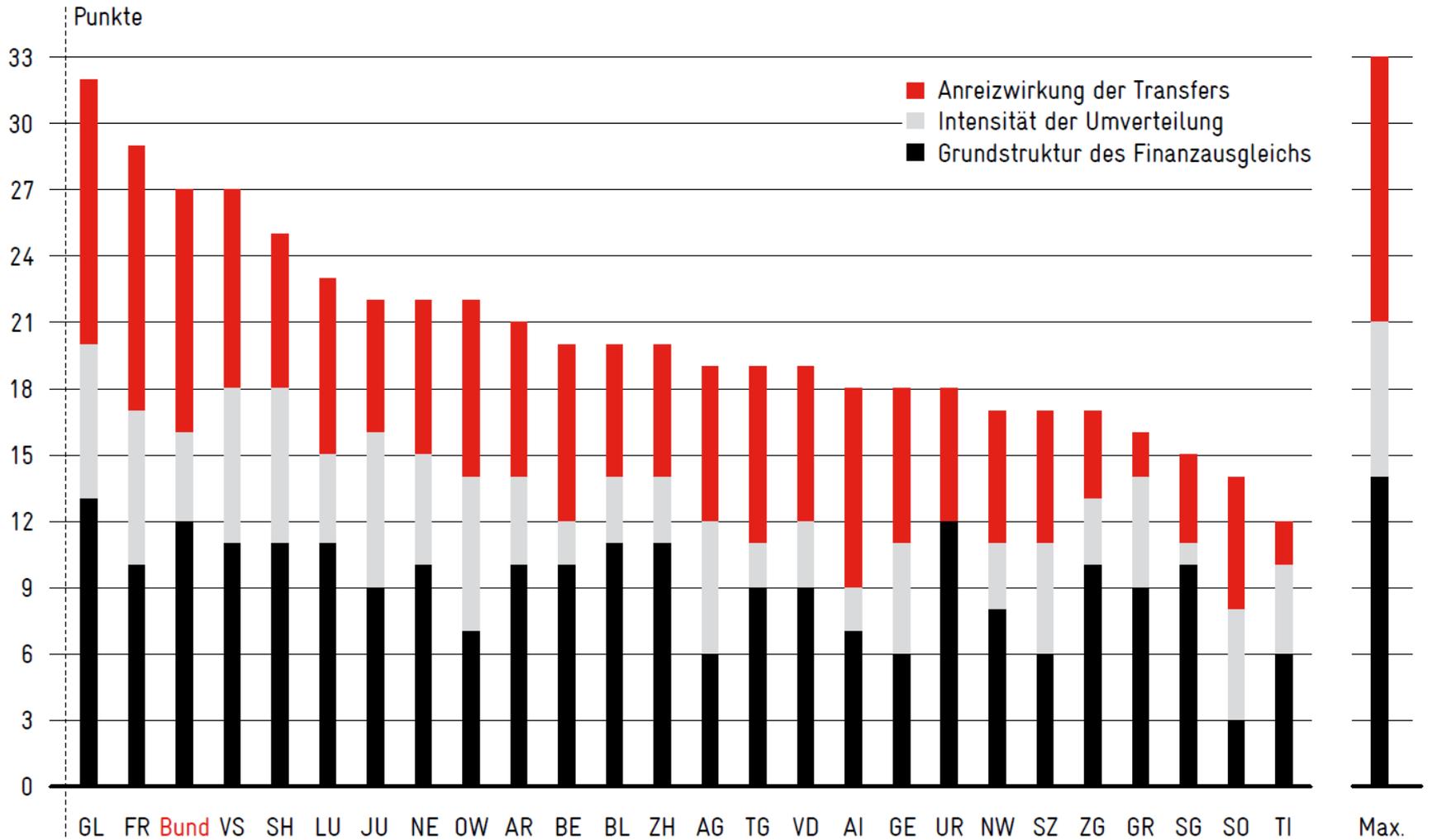
Wo effektive Kosten abgegolten werden, besteht kein Anreiz zu Sparsamkeit. Der Lastenausgleich sollte ausschliesslich auf normierte, von einer einzelnen Gemeinde nicht beeinflussbare Grössen abstellen.

3.4 Abgeltung effektiver Kosten

<i>Kanton</i>	<i>Betroffenes Gebiet</i>	<i>Rankingpunkte</i>
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

Gesamtranking

Gesamtranking



Quelle: Eigene Erhebung

- Die 4 Besten: **GL, FR, VS, SH** mit sehr hoher Punktzahl
- Das breite Mittelfeld: **17 Kantone** mit teilweise gravierenden Mängeln in ihrem Finanzausgleichssystem. Beispiele:
 - **ZH:** Standortwettbewerb weitgehend eliminiert
 - **VD:** Sehr kompliziertes System, das grosse Gemeinden extrem bevorzugt
 - **GE:** Drei Teilsysteme, die sich überlagern und sich in ihrer Ausgleichswirkung teilweise widersprechen
- Die 4 Schlusslichter: **TI, SO, SG, GR**

Grösste Schwächen moderner Finanzausgleichssysteme

In den kommenden Jahren ist bei weiteren Kantonen der *Übergang zu* einem grundsätzlich *modernem System à la NFA* zu erwarten.

Doch auch moderne Systeme haben ihre *Tücken*:

- Vielerorts wird *zu viel umverteilt*. Grund: Im Zuge von Revisionen Zementierung oder weiterer Ausbau von ohnehin schon hohen Transferströmen
- Einführung von *Steuerdumpingregeln* aus vermeintlichen Fairnessaspekten
- *Hohe Grenzabschöpfungsquoten* → Leistung lohnt sich für ressourcenschwache Gemeinden nicht → Gefahr einer weiteren Vergrösserung der Ressourcendisparitäten

Der optimale Finanzausgleich

Ressourcenausgleich

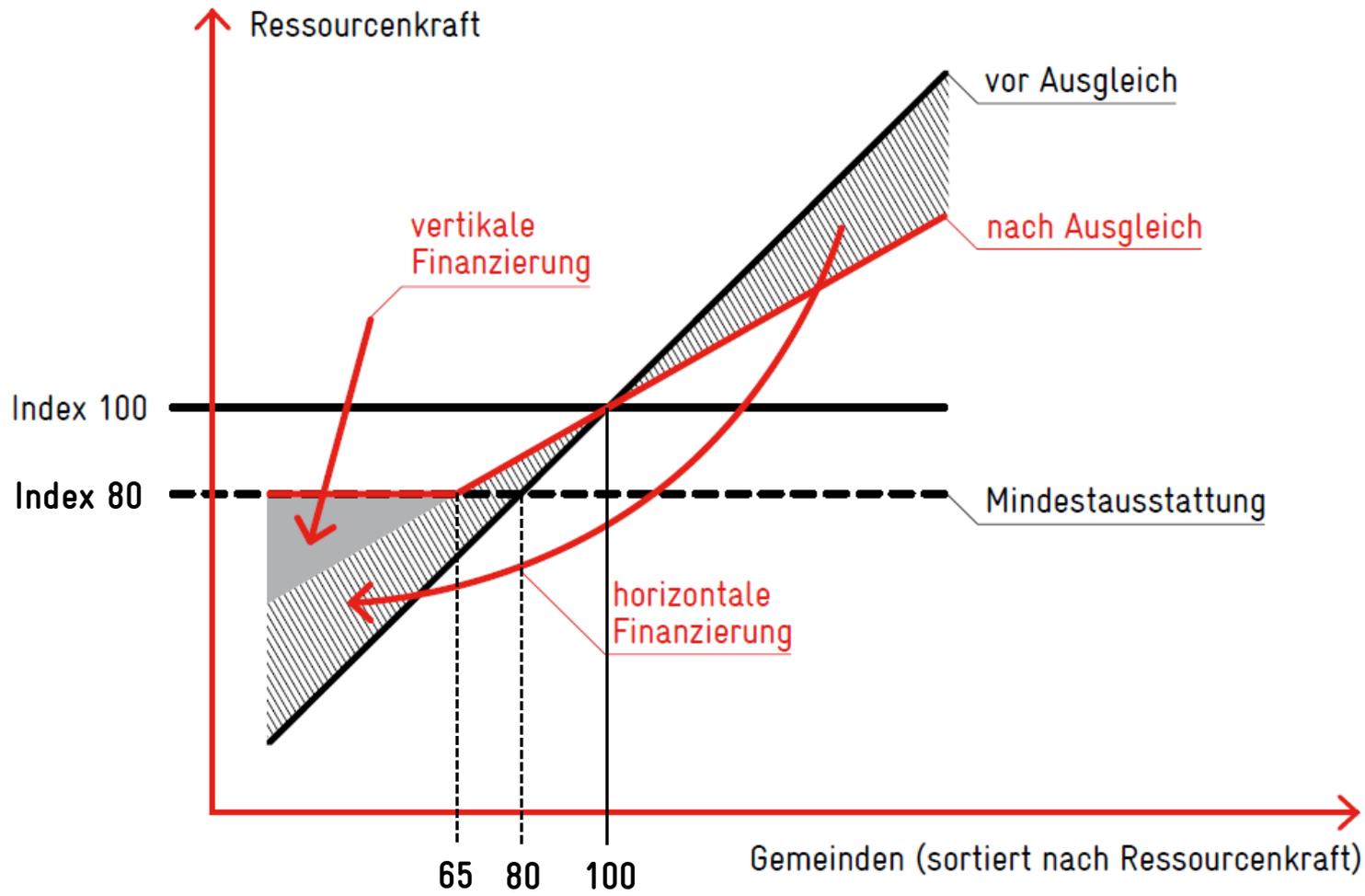
Zweistufiger Ressourcenausgleich:

- Erste Stufe horizontal, symmetrisch und linear
 - Fixer Abgabe- bzw. Unterstützungssatz
- Zweite Stufe vertikal, um Mindestausstattung zu garantieren

Vorteile eines solchen zweistufigen Systems:

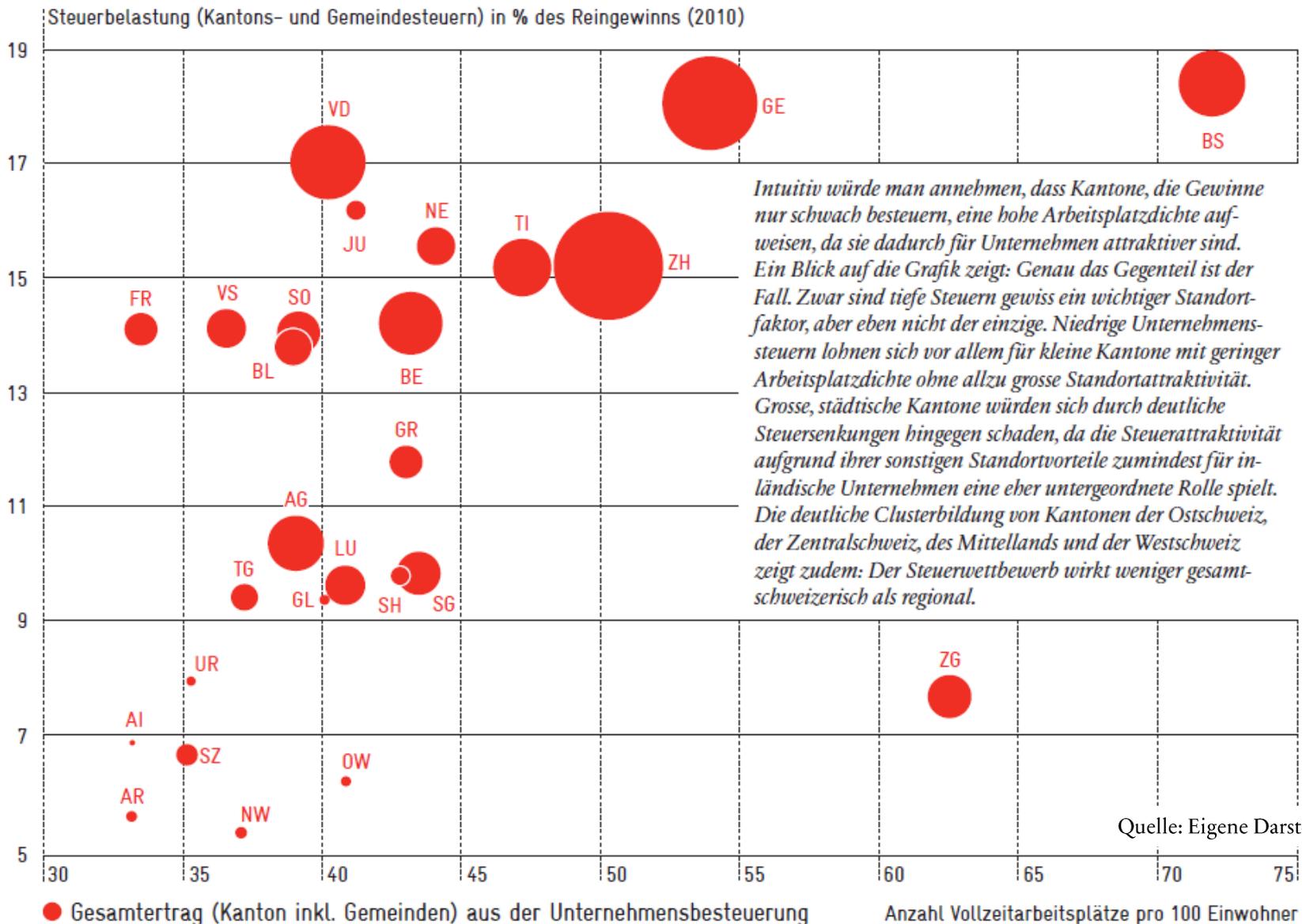
- Transparent / einfach zu berechnen
- Einzahlungen entsprechen immer Auszahlungen
- Die weite Verbreitung hoher Grenzabschöpfungsquoten wird trotz Garantie einer Mindestausstattung vermieden
- Garantiert Neutralität gegenüber Gemeindefusionen (ausser Mindestausstattung...)
- Gebergemeinden sind wirkungsvolles Gegengewicht zu Empfängergemeinden

Illustration zweistufiger Ressourcenausgleich



Quelle: Eigene Darstellung

Exkurs: Steuerdumpingregel im Ressourcenausgleich?



Symmetrisch, horizontal, linear:

Für die meisten Lastentypen (Soziallasten, Bildungslasten, Pflege) gibt es keinen Grund, den Ausgleich nicht ebenso horizontal und symmetrisch auszugestalten wie beim Ressourcenausgleich.

- Fairness, Transparenz, Effizienz, Fusionsneutralität
- In diesem Fall: separate Abgeltung verschiedener Lasten zu empfehlen (erhöht Transparenz)

Bei asymmetrischem, vertikalen Lastenausgleich:

- Verschiedene Lastenfaktoren in einem einzigen synthetischen Lastenindikator kombinieren, ansonsten kann ein sehr ineffizienter und unfairer Geldeinsatz die Folge sein.
 - Nachteil: Intransparent und meist kompliziert in der Berechnung

Falls spezifischer Zentrumslastenausgleich:

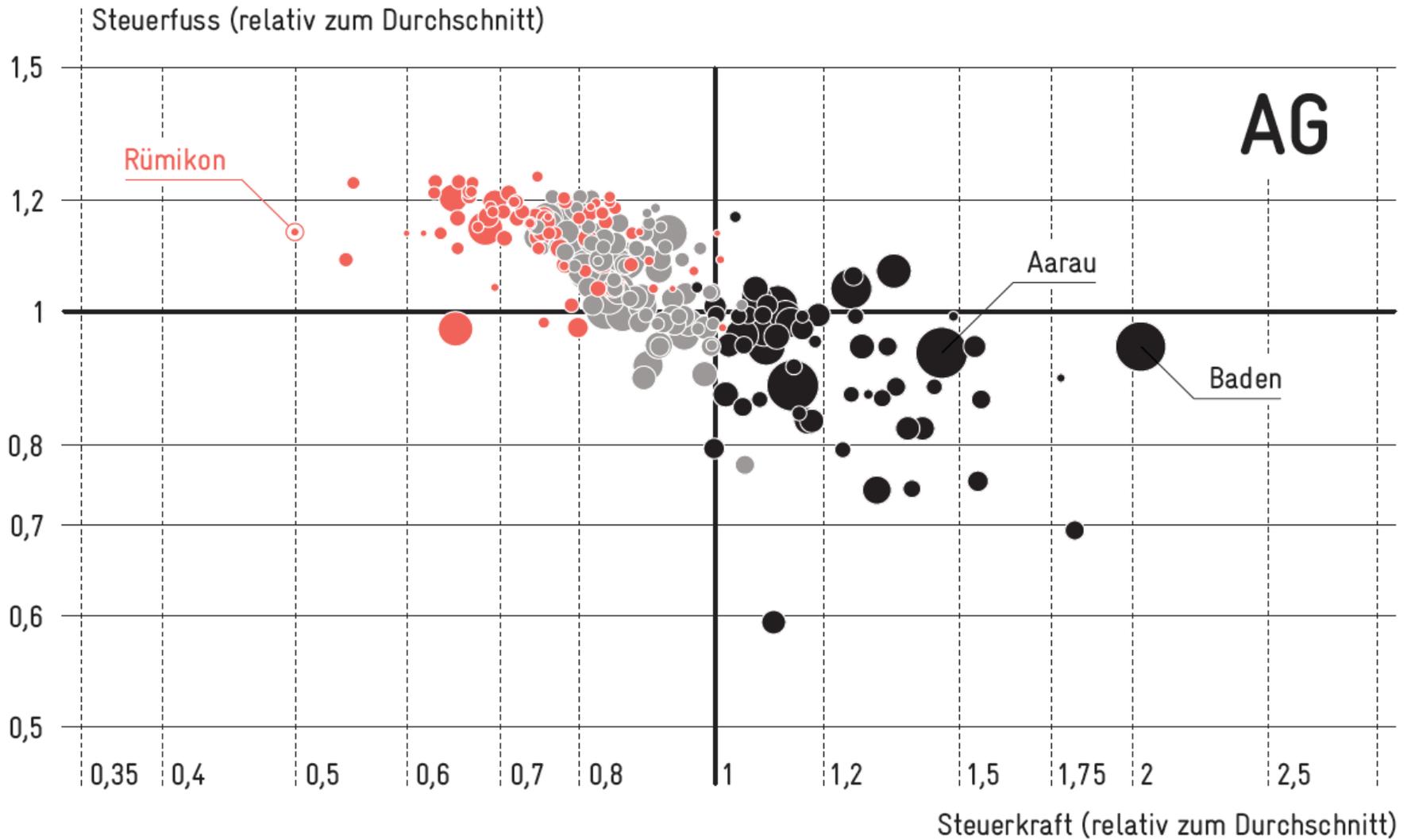
- Explizit über Pauschalen statt implizit über Korrekturen im Ressourcen- oder Lastenausgleich (Vorteile: Transparenz, Zielgerichtetheit, Vorhersagbarkeit, Steuerbarkeit)

Falls Lasten der Weite:

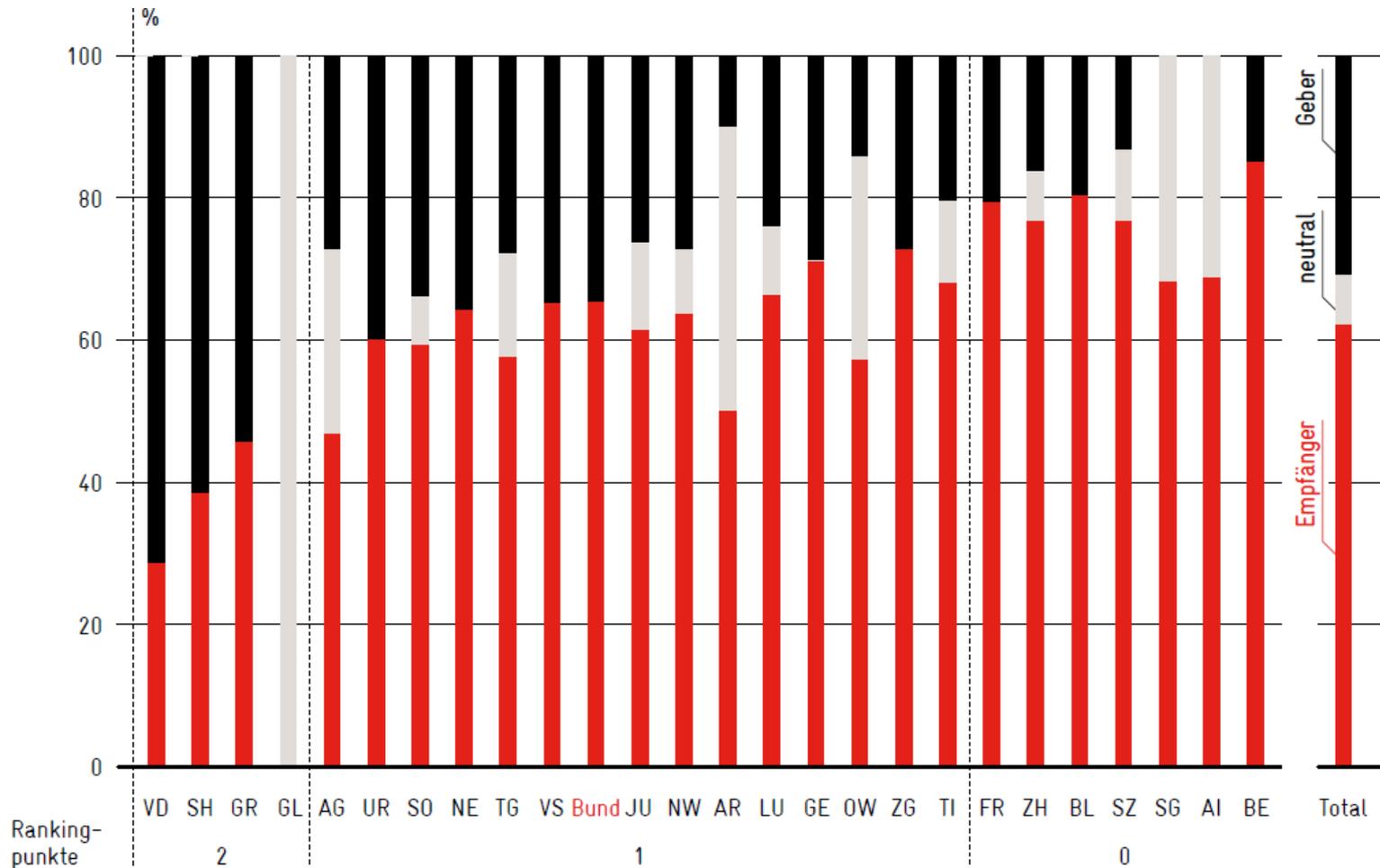
- Hier wohl asymmetrischer (und damit vertikaler) Ausgleich sinnvoll, denn nicht nur zu viel Weite verursacht Sonderlasten, sondern auch zu viel Enge. Darum wäre es unlogisch, wenn sehr dicht besiedelte Gemeinden für sehr dünn besiedelte zahlen müssten.

Weitere Grafiken

Scatterplots: Steuerkraft, Steuerfuss



1.5 Geber vs. Empfänger im Ressourcenausgleich



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.