



## Arbeitstagung vom 18. September 2014 in Bern Journée de travail du 18 septembre 2014 à Berne

### Finanzausgleich – Péréquation financière

#### 1) Arbeitsstation – Atelier – Pierre Leu

Beurteilung Finanzausgleich: Ein Finanzausgleich ist immer vor dem Hintergrund seiner Zielsetzung zu beurteilen. Zur Entwirrung des "Irrgartens Finanzausgleich" tut eine Entkoppelung not. Welchen Zielvorstellungen dient ein Finanzausgleich? Welche Zielvorstellungen sind realistisch und sinnvoll? Weshalb gelingt es nicht, sich auf ein Ziel / wenige Ziele zu beschränken?

Appréciation d'une péréquation financière : Une péréquation financière est toujours à apprécier en regard de ses buts visés en arrière-plan. Pour le démêlage du «Labyrinthe de la péréquation financière», un découplage est nécessaire. Quels objectifs vise une péréquation financière ? Quels objectifs sont réalistes et raisonnables ? Pourquoi ne réussissons-nous pas à nous limiter à un objectif / à moins d'objectifs ?

#### Welchen Zielvorstellungen dient ein Finanzausgleich? Quels objectifs vise une péréquation financière ?

Plusieurs objectifs sont poursuivis. Souvent ce sont les mêmes qui reviennent dans la bouche des participants à l'atelier.

Ainsi sont le plus souvent cités :

- redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre les communes
- donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome. Parfois, ce sont les petites communes qui sont avantagées dans ce but, d'autre fois les cantons ont précisément voulu éviter que cet objectif ne contrecarre la politique de soutien apporté aux fusions de communes
- renforcer la solidarité entre les communes

Assurer à chaque commune un revenu fiscal équivalent à 75%, 80% ou même parfois 95% du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes ont aussi été cités.

#### Weshalb gelingt es nicht, sich auf ein Ziel / wenige Ziele zu beschränken ? Pourquoi ne réussissons-nous pas à nous limiter à un objectif / à moins d'objectifs ?

Les grandes attentes sont placées dans le système péréquatif, sujet éminemment politique s'il en est.

Si la péréquation des ressources fait moins débat, sauf quant à l'importance des montants transférés, celle des charges structurelles donne lieu à des débats épiques et aussi à des solutions souvent remises en cause.

De surcroît, il est difficile de dissocier les charges structurelles des charges discrétionnaires et d'ôter tout élément discrétionnaire dans l'amplitude d'une charge communale. De surcroît, certaines décisions dites discrétionnaires sont néanmoins prises en application d'une politique soutenue et voulue par l'Etat, d'où des difficultés d'appréciation du système péréquatif des charges.

## 2) Arbeitsstation – Atelier – Heinz Montanari

Finanzierung Finanzausgleich: Ein Finanzausgleich kann sowohl vertikal als auch horizontal finanziert werden. In der politischen Diskussion spielen finanzpolitische Beweggründe die Hauptrolle. Welche anderen Argumente sprechen für oder gegen die horizontale / vertikale Finanzierung? Gibt es Unterschiede in der resultierenden Verteilung? Wie unterscheiden sie sich in ihrer Entwicklungsdynamik? Wie wirkt sich die Finanzierung auf den politischen Diskurs aus? Wie sieht eine sinnvolle Finanzierungsform aus?

Financement d'une péréquation financière : Une péréquation financière peut être financée tant verticalement qu'horizontalement. Les raisons de politique financière jouent le premier rôle dans les discussions politiques. Quels autres arguments parlent en faveur ou contre un financement vertical / horizontal ? Existe-t-il des différences sur la distribution qui en résulte ? Comment se différencie-t-il dans leur dynamique d'évolution ? Comment se répercute le financement sur le discours politique ? A quoi devrait ressembler une forme de financement rationnelle ?

### **Welche anderen Argumente sprechen für oder gegen die horizontale / vertikale Finanzierung? Quels autres arguments parlent en faveur ou contre un financement vertical / horizontal ?**

Horizontal versus vertikal überhaupt so wichtig ? Wichtiger erscheint die Wirkung auf den Steuerzahler – diese muss transparent gemacht werden. Vielfach ergibt sich aus dieser Betrachtung nämlich gar kein Unterschied. Der Unterschied zwischen horizontal und vertikal liegt mehr im Kässelidenden der politischen Verantwortlichen. Niemand möchte aus seinem Kässeli etwas geben auch wenn für den Steuerzahler es keine Rolle spielt ob er mehr oder weniger Kantonssteuern oder Gemeindesteuern bezahlt.

Was ist die Wirkung auf den Steuerzahler?

Berechnung wie viel gewinnt der Steuerzahler über Gemeindesteuer oder Kantonssteuer.

Horizontal hat den Vorteil einer gewissen Selbstkontrolle durch die Gemeinden. Damit können gewisse Bedürfnisbeschränkungen erzielt werden.

Kanton als Milchkuh zu verwenden und danach nicht die notwendigen Ressourcen im Parlament zuspochen ist einfach für das Kantonsparlament in dem Gemeindevertreter Einsitz haben.

Weshalb machen wir nicht mehr horizontal bei Lasten? Eine Gemeinde mit Minderlasten zu belasten ist meistens schwer verständlich und führt zu falschen Anreizen.

Politisch schwierig einen horizontalen Ausgleich auszuführen. (Soziallasten)

Berechnung Kanton Luzern: Belastung der Steuerzahler als Kantonszahler nicht vergessen.

Aufgabenteilung ist ein wichtiger Nebenschauplatz.

### **Gibt es Unterschiede in der resultierenden Verteilung? Existe-t-il des différences sur la distribution qui en résulte ?**

Es bieten sich zwei Modelle an :

Mindestausstattung oder fixer Betrag.

Was ist das Ziel bezüglich der Verteilung: Fixer Betrag oder will man ein Gleichheit bei der Ausstattung erzielen?

**Wie unterscheiden sie sich in ihrer Entwicklungsdynamik? Comment se différencie-t-il dans leur dynamique d'évolution ?**

Lastenentwicklung ist sehr dynamisch veränderbar. Bedürfnisse der Gemeinden sind unersättlich.

**Wie wirkt sich die Finanzierung auf den politischen Diskurs aus? Comment se répercute le financement sur le discours politique ?**

Gemeinde versus Kantonsbelastung. Finanzausgleich ist ein Dauerthema weil es um einen Verteilungskampf geht.

**Wie sieht eine sinnvolle Finanzierungsform aus? A quoi devrait ressembler une forme de financement rationnelle?**

Keine festgelegte Grösse gefunden.

### 3) Arbeitsstation – Atelier – Gilles Ballaman

Reform des Finanzausgleichs: Immer wieder werden finanzielle Forderungen an einen Finanzausgleich gestellt. In der Diskussion sind finanzpolitische Anliegen schwer von sachlich gerechtfertigten Anliegen zu unterscheiden.

Welche Anliegen werden vorgebracht? Wie sind sie zu beurteilen? Welche Voraussetzungen für eine Reform müssen gegeben sein? Wie ist eine Reform vorzubereiten? Welche Akteure sind zu welchem Zeitpunkt einzubeziehen? Was sind die Erfolgsfaktoren einer Reform? Welcher Zeitraum ist realistisch?

Réforme d'une péréquation financière : Des exigences financières sont encore et toujours posées à une péréquation financière. Dans la discussion, les préoccupations politico-financières sont difficiles à dissocier d'éléments concrets et justifiés.

Quelles préoccupations sont mises en avant ? Comment les apprécier ? Quelles conditions préalables à une réforme doivent exister ? Comment préparer une réforme ? Quels acteurs doivent être intégrés et à quel moment ? Quels sont les facteurs de succès d'une réforme ? Quelle durée est réaliste ?

#### Welche Anliegen werden vorgebracht? Quelles préoccupations sont mises en avant ?

##### En général

- Opacité du système / péréquation indirecte
- Non distinction des instruments « ressources » et « besoins »
- Structures communales très différentes
- Grande disparité des situations : coefficients d'impôts, besoins, taille des communes
- Effets financiers d'une année à l'autre
- Importance des transferts dans un système horizontal

##### Generell

- Intransparenz des Systems / Indirekter Finanzausgleich
- Keine Unterscheidung der Instrumente „Ressourcen“ und „Bedarf“
- Sehr unterschiedliche kommunale Strukturen
- Grosse Unterschiede in der Anwendung: Steueranlage, Bedarf, Grösse der Gemeinden
- jährliche finanzielle Auswirkungen
- Höhe der Transferzahlungen im horizontalen Finanzausgleich

#### Wie sind sie zu beurteilen? Comment les apprécier?

##### Attentes des acteurs parties au processus de réforme

- Opposition des petites communes à la réforme

##### Erwartungen der Akteure im Reformprozess

- kleine Gemeinden sind gegen eine Reform

##### Prise en compte des revendications des centres dans les systèmes de péréquation / élément particulier du système

- Concentration des richesses dans les communes centres
- Grande disparité du potentiel fiscal
- Concentration des besoins dans les communes centres, notamment des dépenses liées à l'aide sociale
- Les centres fournissent des prestations pour un périmètre d'utilisateurs qui dépasse les frontières communales

##### Berücksichtigung der Forderungen der Zentren im Finanzausgleich / spezielles Element des Systems

- Konzentration des Reichtums in den kommunalen Zentren
- grosse Unterschiede in der Steuerkraft
- Konzentration des Bedarfs der Zentrumsgemeinden, insbesondere die Ausgaben im Zusammenhang mit der Sozialhilfe

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Zentren erbringen Leistungen für einen Perimeter an Nutzern, welcher über die Gemeindegrenze hinausgeht.</li> </ul>
<p><b>Welche Voraussetzungen für eine Reform müssen gegeben sein? Quelles conditions préalables à une réforme doivent exister ?</b></p> <p><b>Concept cohérent du projet de réforme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Éviter d'être pris en étau par des discussions politiques divergentes</li> </ul> <p><b>Konzept eines kohärenten Reformprojekts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermeidung einer Pattsituation durch politisch divergierende Diskussionen</li> </ul> <p><b>Réforme engagée concernant les structures communales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adéquation taille / population / prestations fournies</li> <li>- La péréquation n'a pas pour but de soutenir les communes structurellement inaptes à fournir les prestations « obligatoires »</li> <li>- Détermination des résultats objectifs des fusions</li> </ul> <p><b>Reformbestrebungen in Bezug auf die Gemeinde-Strukturen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassung an Grösse/Bevölkerung/Dienstleistungsangebot</li> <li>- Der Finanzausgleich hat nicht zum Ziel, untaugliche Gemeindestrukturen mit „obligatorischen“ Ausgleichszahlungen aufrechtzuerhalten</li> <li>- Festlegung von Zielvorgaben für Fusionen</li> </ul> <p><b>Réforme engagée concernant le désenchevêtrement des tâches État – communes</b></p> <p><b>Reformbestrebungen betreffend Entflechtung der Aufgaben Staat - Gemeinden</b></p>
<p><b>Wie ist eine Reform vorzubereiten? Comment préparer une réforme ?</b></p> <p><b>Bilan du système existant</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation chiffrée du système / Bilan</li> <li>- Détermination des raisons du changement</li> </ul> <p><b>Bilanz des bestehenden Systems</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahlen-Erhebungen des Systems / Bilanz</li> <li>- Bestimmung der Gründe für die Änderung</li> </ul> <p><b>Définition des objectifs à atteindre</b></p> <p><b>Festlegung der zu erreichenden Ziele</b></p>
<p><b>Welche Akteure sind zu welchem Zeitpunkt einzubeziehen? Quels acteurs doivent être intégrés et à quel moment ?</b></p> <p><b>Représentation équitable des acteurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Communes contributrices et des communes bénéficiaires</li> <li>- Communes centres et des communes périphériques</li> <li>- Politiques / députés qui doivent défendre le projet (lobby au Parlement cantonal)</li> <li>- Collaborateurs de l'administration cantonale (notamment si participation financière de l'État) car le canton est aussi un acteur</li> </ul> <p><b>Gleichwertige Vertretung der Akteure</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geber-Gemeinden und Nehmer-Gemeinden</li> <li>- Zentrumsgemeinden und periphere Gemeinden</li> <li>- Politik / Vertreter die das Projekt verteidigen (Lobby im kantonalen Parlament)</li> </ul>

- Mitarbeitende der kantonalen Administration (namentlich wenn sich der Staat finanziell beteiligt), da der Kanton auch Akteur ist

#### **Acteurs intégrés dès le début des travaux**

- Tous les acteurs (communes, expert, politiques) devraient intégrés dès le départ car ce ne devrait pas être un projet d'experts !
- Pour certains cantons, difficulté si les communes sont intégrés trop vite, car trop d'acteurs...

#### **Integrierte Akteure ab Beginn der Arbeiten**

- Alle Betroffenen (Gemeinden, Experten, Politiker) müssen bereits zu Beginn integriert werden, es darf nicht ein Experten-Projekt sein !
- Für einige Kantone ist es schwierig, wenn die Gemeinden zu früh eingebunden werden, da es zu viele Akteure gibt...

### **Was sind die Erfolgsfaktoren einer Reform? Quels sont les facteurs de succès d'une réforme ?**

#### **Simplicité des résultats**

- Qui paie combien ? Qui reçoit combien ?
- Détermination des effets concrets lors du passage au nouveau système

#### **Einfachheit der Resultate**

- Wer zahlt wieviel ? Wer erhält wieviel ?
- Bestimmung der konkreten Auswirkungen des neuen Systems

#### **Transparence des données**

- Statistiques publiées, fiables et objectives

#### **Transparente Darstellung**

- Publikation von fundierten, objektiven Statistiken

#### **Maîtrise du système**

- Les communes ne peuvent pas influencer les résultats
- Évaluation périodique du système
- Analyse des objectifs : les objectifs définis sont-ils atteints ?

#### **Handhabung des Systems**

- Die Gemeinden dürfen das Resultat nicht beeinflussen können
- periodische Datenerhebung
- Analyse der Ziele: wurden die anvisierten Ziele erreicht ?

#### **Distinction des instruments « ressources » et « besoins »**

#### **Unterscheidung der Instrumente « Ressourcen » und « Wirkung »**

### **Welcher Zeitraum ist realistisch? Quelle durée est réaliste ?**

#### **Pour une révision totale, et selon l'ampleur de la réforme : de 6 à 10 ans**

Travaux techniques  
 Consultations larges  
 Travaux législatifs  
 Information aux communes  
 Votation populaire

#### **Für eine Totalrevision und aufgrund des Ausmasses der Reform : 6 – 10 Jahre**

Technische Arbeiten  
 Breite Konsultationen  
 Gesetzgebungsarbeiten  
 Information der Gemeinden  
 Volksabstimmung

#### 4) Arbeitsstation – Atelier – Iris Markwalder

Für Gemeinden lohnt sich Leistung oft nicht. – Stichwort: Ausgleichswirkung Ressourcenausgleich (Avenir Suisse, Irrgarten Finanzausgleich, S.89, Ziff.08).

Wie bewegen sich Gemeinden, Lokalpolitiker und Stimmberechtigte im Geflecht von Abhängigkeiten zwischen Steuererträgen, Standortattraktivität und Finanzausgleich? Wie wird abgewogen, wie werden Strategien festgelegt? (IM: Einstieg jeweils mit Bsp NFA Geber-/Nehmerkantone, Ungleichgewicht Stimmen)

Pour les communes souvent performance n'est pas profitable. – Mot clé : Incidence de la compensation de la péréquation des ressources. (Avenir Suisse, Irrgarten Finanzausgleich, p.89, ch.08).  
Comment se comportent les communes, les politiciens locaux et les citoyens face à l'imbrication de la dépendance des recettes fiscales, l'attractivité du site et la péréquation financière ? Comment soupeser les avantages/inconvénients, comment définir les stratégies ?

**Wie bewegen sich Gemeinden, Lokalpolitiker und Stimmberechtigte im Geflecht von Abhängigkeiten zwischen Steuererträgen, Standortattraktivität und Finanzausgleich? Comment se comportent les communes, les politiciens locaux et les citoyens face à l'imbrication de la dépendance des recettes fiscales, l'attractivité du site et la péréquation financière ?**

**Wie wird abgewogen, wie werden Strategien festgelegt? Comment soupeser les avantages/inconvénients, comment définir les stratégies ?**

Gruppe 1 (fr)

- Für die Zahler gibt es eine Obergrenze, über diese will niemand gehen – 50%-Grenze
- die Nehmer-Gemeinden möchten mehr erhalten
- wenn der Transfer zu gross ist, werden keine Anstrengungen mehr unternommen
- « Efficacité du système » ist wichtig
- Steueranlage höher für Gemeinden, die zahlen, als für die Gemeinden, die erhalten ist meist der Fall
- Vergleich Bevölkerung/Kosten hinkt wegen Fläche
- besser Direktsubventionen für Spezialfälle (z.B. für diejenigen wenigen Gemeinden, die Schutzbauten erstellen müssen in den Bergen)
- Strassenlänge als Kriterium für grosses Gemeindegebiet = Gefahr, dass Städte zu hoch kommen
- Finanzausgleich muss kostenneutral sein bei Fusionen
- Finanzausgleich muss ressourcenbezogen sein, es ist immer ein Ausgleich zwischen Zahlern und Empfängern / verschiedene Ebenen (Bund/Kanton/Gemeinden), auch hier prüfen, ob der NFA dann in die Gemeinden fliesst – beides gemeinsam anschauen – gesamtheitliche Sicht nicht verlieren
- es ist ein Werkzeug, und es wird nie alle zufriedenstellen
- politische Sicht, inwieweit will man eine Einheit festlegen – wenn man den Gemeinden eine gewisse Autonomie gibt, braucht es einen gewissen Ausgleich, jedoch nur einen Ausgleich und nicht eine Angleichung (nicht ein „Gleichmachen“...)

Gruppe 2

- Zwei Arten von Politikern, einige denken für den Kanton, andere denken nur für ihre Gemeinde
- Anteil am Kuchen maximieren
- (LU) Gemeindeverband entsendet Delegation aus Gemeindevertreter (falls nur einzelne Gemeinden vertreten sind = „Gärtlidenken“), daher frühzeitig die Interessen einbinden – Basis einbinden
- Regionales Denken fördern
- Prognose je Gemeinde = wichtig Zeitpunkt der Publikation der effektiven Zahlen
- zuerst System festlegen, da Detailzahlen heikel
- Bemessungskriterien kommunizieren – wenn diese klar sind und als gerecht empfunden werden, geht es
- Kuhhandel – Kompromisse finden = Erweiterung Finanzausgleich

- wer zahlt, befiehlt
- Ausgleich muss langfristig sein, damit der Finanzhaushalt planbar ist und damit Handlung möglich ist
- Gemeinden bieten nicht mehr viel, da zu klein, stehen finanziell gut da, aber die Gemeinden entwickeln sich nicht weiter
- Strukturreformen sind nur mit Anziehen der (finanziellen) Schraube möglich → Fusion → Zusammenarbeit
- Kantonsverfassung ändern für Fusionen, Kantonsbevölkerung reduziert sich das bringt Solidarität innerhalb (für) des Kantons
- Aussage „Tiefe Steuern = Standortattraktivität“ → stimmt nicht
- Steuern sind von 10 Punkten nur Punkt 8 (Studie Fachhochschule Luzern)
- Gemeinde muss ihre Möglichkeiten realistisch einschätzen (Berggemeinde = Tourismus + Landwirtschaft)
- Steueranlage: Zahlenvergleich = einfacher zu vergleichen als andere Kriterien
- Messgrösse einfach – ev. falsche Vorgabe, dass die Gemeindesteueranlagen sich angleichen müssen, Gefahr, dass damit eine falsche Politik verfolgt wird.

#### Gruppe 3

- auf Gemeindeebene Abstimmung nach Kopf, nicht nach Gemeinde
- objektive Kriterien festlegen, und damit eine generelle Sicht ermöglichen
- es gibt auch Politiker, die generell denken
- Verwaltung hat eine zentrale Funktion, da nur sie die Auswirkungen kennt
- möglichst lange ohne Zahlen arbeiten, keine 180Grad-Kehre mehr möglich, wenn die Zahlen dann rauskommen
- Gemeindeverband miteinbeziehen
- (BL) hat immer alles gerechnet – schnellere Reaktion
- Kommissionskompromiss vorher aushandeln in Kommission
- Steueranlage ist heterogen – geht, wenn Kanton heterogen ist
- (SZ): Kanton setzt sich mit den Gebergemeinden zusammen (ist nicht unbedingt objektive, aber erfolgreiche Strategie)
- TI: Italien ist auch eine Konkurrenz – erst mit Zahlen wurde die Diskussion möglich, Interessenkonflikt zwischen Gemeinden und Kanton sowie zwischen Gemeinden unter sich, technisch schwieriges System: Lösungen nur möglich mit sich auf übergeordnetes Ziel einschliessen: „Wachstum ganzer Kanton“
- Erstinstallation = ohne Zahlen (nur Kriterien für System) – vertikale Lösung = aus Sicht Kanton egal, welche Umsetzung gewählt wird und Zahlen können sofort bekannt gegeben werden → AG: (Opposition) Kanton hat auch eine Aufgabe, alle müssen sich zuerst über System und Instrumente einigen, dann erst über Zahlen/Ergebnisse

#### Gruppe 4

- Leistung wird in der Gemeinde nicht in Form eines tiefen Steuerfusses gesehen. Bürger müssen Leistungen zahlen (selbstgewählte und angeordnete)
- Grundaussage ist falsch, da nicht der tiefe Steuerfuss die Gemeinde attraktiv macht, sondern die attraktive Gemeinde macht tiefe Steueranlagen
- WS: Attraktivität ist Erschliessung ÖV, Arbeitsplatz, Schulanlagen, Kulturelles Angebot
- Veränderung Bevölkerungswanderung von Berg zu Tal – Erholungsgebiete werden nicht mehr gepflegt, Talgemeinden müssen genügend Mittel zurückgeben, um Erholungsgebiet zu ermöglichen und zu pflegen – mit Finanzausgleich kann man dies abdämpfen
- AG: erste Frage ÖV, Schulen (nicht Steueranlage)
- BE: Prüfen, was sind Kostentreiber, zu Unmut führen Mechanismen, die Kosten generieren und die Zahler können nicht mitreden (entgegen der Grundaussage „wer zahlt, befiehlt“)
- Soziodemografische Entwicklung – Aufgaben entwickeln sich so, dass kleine Gemeinden sie nicht bewältigen können
- Ziel, Kleinstgemeinden am Leben zu erhalten, ist Ziel der Politiker, jeder will seine Gemeinde haben
- kleine Gemeinden – Problematik in Einzelfällen fällt auf, keine Bandbelastung
- Risikobetrachtung nötig
- kleine Gemeinden sind besser zu überzeugen, als grosse Gemeinden (vor allem wenn Ursache lokal), sich an Kosten zu beteiligen

- Lastenausgleich = auf Solidarität pochen
- Gebergemeinden entwickeln sich trotzdem weiter, es geht ihnen auch noch gut, wenn sie Lastenausgleich bezahlt haben

Fassung vom 15.09.2015 – Version du 15.09.2015