

Interkommunaler Finanzausgleich

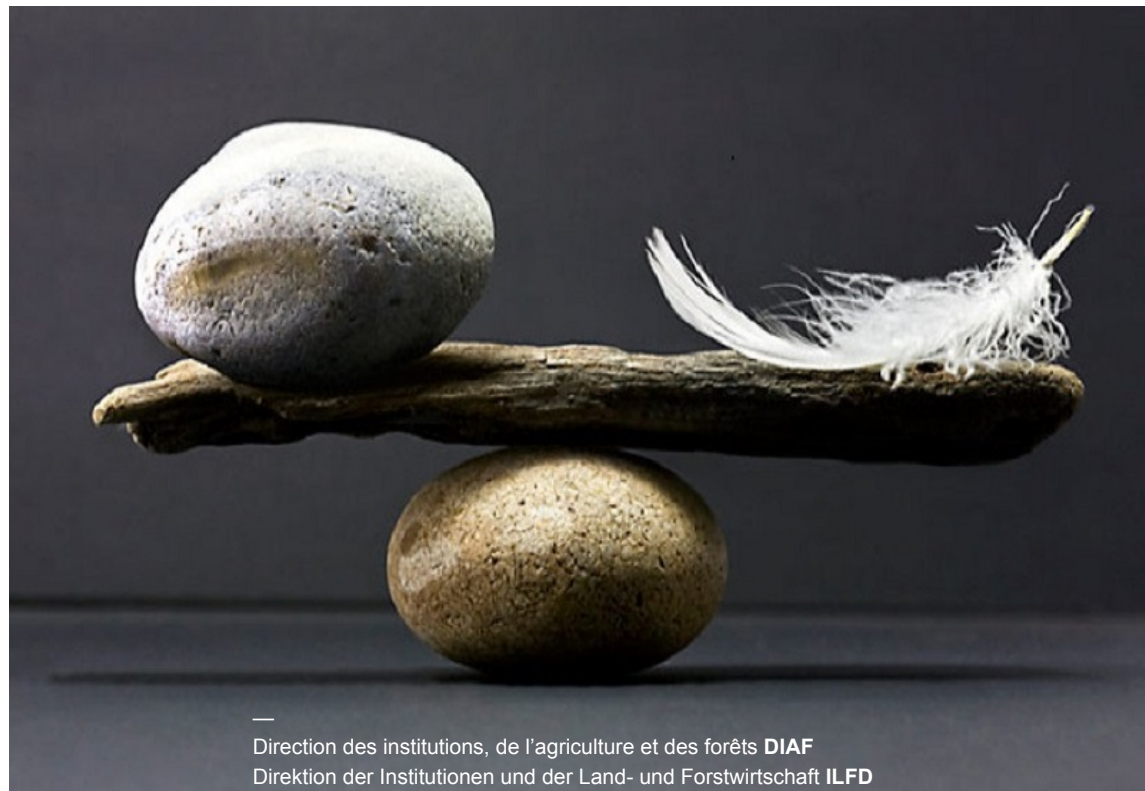
Wirkungsanalyse des Systems Zweite Evaluation

März 2023



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Interkommunaler Finanzausgleich

Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs.....	2
2	Ressourcenausgleich.....	3
2.1	Ziel, StPI und Betrag	3
2.2	Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial	4
2.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	5
2.3.1	<i>Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner</i>	<i>5</i>
2.3.2	<i>Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten</i>	<i>12</i>
2.4	Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments	17
2.4.1	<i>Relevanz der Kriterien und Gewichtung</i>	<i>17</i>
2.4.2	<i>Stabilität des Ressourceninstruments</i>	<i>18</i>
2.5	Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation	19
3	Bedarfsausgleich	19
3.1	Ziel, SBI und Betrag	19
3.2	Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial.....	21
3.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	22
3.3.1	<i>Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner</i>	<i>23</i>
3.3.2	<i>Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten</i>	<i>23</i>
3.4	Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments	28
3.4.1	<i>Relevanz der Steuerungsvariablen</i>	<i>28</i>
3.4.2	<i>Stabilität des Bedarfsinstruments</i>	<i>29</i>
3.5	Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation.....	30
4	Analyse neuer Bedarfskriterien.....	30
4.1	Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG)	30
4.1.1	<i>Statistische Grunddaten</i>	<i>30</i>
4.1.2	<i>Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten</i>	<i>31</i>
4.1.3	<i>Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums.....</i>	<i>31</i>
4.1.4	<i>Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums</i>	<i>35</i>
4.2	Kantonaler Richtplan und Raumplanung	35
5	Schlussfolgerung:	
	Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs	36

1 Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs

Der interkommunale Finanzausgleich, als System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, wurde am 1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009 (IFAG; SGF 142.1 eingeführt). Er besteht aus zwei Teilen:

- > Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Steuerpotenzialindex (StPI) der Gemeinden, der auf der Grundlage von acht Gemeindesteuern berechnet wird. Das Volumen für den Ausgleich entspricht 2,5 % der Gesamtsumme dieser acht Steuerquellen, berechnet anhand eines normierten Referenzpotenzials.
- > Der Bedarfsausgleich wird durch einen synthetischen Bedarfsindex (SBI) bestimmt, der auf neun Aufgaben basiert (aus dem Kontenrahmen für gemeinderechtliche Körperschaften, der auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 beruht), mit 6 Kausalitätskriterien, welche die Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden wiedergeben. Das Gesamtvolumen, das an alle Gemeinden verteilt wird, beträgt 50 % des Volumens des Ressourcenausgleichs.

Nach Artikel 20 IFAG wird das Finanzausgleichssystem alle vier Jahre einer Wirkungsanalyse unterzogen. Einer Überprüfung unterzogen werden die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Die erste Bewertung war Gegenstand eines Berichts¹, der 2015 unter der Leitung des emeritierten Professors und beauftragten Experten Bernard Dafflon verfasst wurde. Die Ergebnisse werden in den entsprechenden Kapiteln aufgenommen und zusammengefasst.

In diesem Bericht soll untersucht werden, ob die Ziele des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Ergänzend dazu werden Änderungen oder Ergänzungen der bestehenden Kriterien analysiert.

Der Bericht ist daher in drei Themenbereiche und eine allgemeine Schlussfolgerung unterteilt, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Die erste Analyse (Punkt 2) untersucht die durchschnittliche Wirksamkeit des Ressourceninstruments über einen Zeitraum von acht Rechnungsjahren, d. h. seit seiner Einführung im Jahr 2011 bis ins Jahr 2018. Die Überprüfung bezieht sich auf die Auswirkungen der erhaltenen oder gezahlten Beträge auf das Steuerpotenzial der acht berücksichtigten Steuern, wobei die Auswirkungen sowohl in Franken pro Einwohner als auch in Steuerpotenzialpunkten berechnet werden. Im Allgemeinen hebt die Analyse hervor, ob die gesetzlich festgelegten Ziele erreicht werden.

Ebenfalls im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wird das Bedarfsinstrument (Punkt 3) untersucht. Die Analyse bezieht sich auf die Relevanz der bisher festgelegten Kriterien, deren Kausalzusammenhang mit den vorliegenden statistischen Daten sowie mit den betroffenen Aufgaben und deren Gewichtung.

Die Analyse der beiden Instrumente bezieht sich auch auf ihre Finanzierung und die Verteilungsformeln.

In Punkt 4 des Berichts werden Anträge erörtert, die zur Einführung neuer Bedarfskriterien führen könnten, die beispielsweise neue Situationen bei kommunalen Aufgaben berücksichtigen.

¹ Bernard Dafflon, **Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg**, Arbeitsgruppe für die Arbeiten zur ersten Evaluierung des IFAG, Staat Freiburg, 27. Juli 2015 (*nur in französischer Sprache, Kurzfassung auch auf Deutsch*)

Abschliessend wird im letzten Punkt an den Aufbau des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden, die Parallelität der beiden Instrumente, ihre Stabilität und den evolutiven Aspekt der Gesetzgebung erinnert.

2 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Die Gesetzgebung definiert die berücksichtigten Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen.

2.1 Ziel, StPI und Betrag

In Artikel 3 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 3 Ziel

¹ Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt. Die Erträge aus diesen Steuern werden zum Satz der einfachen Kantonssteuer oder, falls nicht vorhanden, zu einem standardisierten Steuersatz berechnet, um die Wirkung der Gemeindekoeffizienten zu neutralisieren, da diese auf der Wahl der Gemeinde beruhen (Art. 4 IFAG):

<u>acht berücksichtigte Steuern</u>	<u>Bezugsnorm (Steuerfuss oder -satz)</u>
Einkommenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Vermögenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Gewinnsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Kapitalsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Anteil Quellensteuer	40,5 % der Kantonssteuer im Jahr 2020 ²
Steuer auf Kapitalleistungen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Liegenschaftssteuer	3 ‰ des Steuerwerts
Anteil Motorfahrzeugsteuer	30 % der Kantonssteuer bis 2013, 20 % ab 2014

Die Erträge, die in Franken pro Einwohner berechnet werden, basieren auf den letzten drei Jahren, für die Steuerstatistiken verfügbar sind. Für jede Gemeinde wird pro Steuerart ein Ressourcen-Teilindex berechnet. Die acht Teilindizes ergeben zusammen den Steuerpotenzialindex (StPI). Berechnet für die Gesamtheit der Gemeinden beträgt der StPI 100,00 Punkte. Gemeinden, deren StPI bei über 100,00 Punkten liegt, gelten als finanzstärker (beitragspflichtige Gemeinden), Gemeinden unter diesem Wert als finanzschwächer (beitragsberechtigte Gemeinden).

Die Teilindizes jeder der acht Steuerarten, aus denen sich der StPI zusammensetzt, werden proportional zu ihrem jeweiligen Volumen im Verhältnis zum Gesamtvolumen und basierend auf dem Durchschnitt der statistischen Daten der drei Referenzjahre gewichtet.

Artikel 6 IFAG legt den für das Ressourceninstrument zur Verfügung gestellten Betrag und die Modalitäten der Verteilung fest:

² Die Aufteilung der Quellensteuer auf die verschiedenen Empfänger wird jedes Jahr vom Staatsrat in einer Verordnung über die Quellensteuer festgelegt (SGF 631.32).

² Der Betrag wird gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt.

Es muss auch daran erinnert werden, dass die gemessene Wirksamkeit insofern relativiert werden muss, als der Gesamtbetrag, der dem Ressourceninstrument zur Verfügung steht, 2,5 % des Steuerpotenzials aller Gemeinden zusammen entspricht. Von den Korrekturen des Ausgleichs kann daher nicht erwartet werden, dass sie eine Wirksamkeit ermöglichen, die über das hinausgeht, was zur Verfügung steht.

Unter Bezugnahme auf den ersten Evaluationsbericht besteht die Methode der Wirksamkeitsanalyse darin, die potenziellen Steuererträge (zu den Referenzsätzen) des tatsächlichen Steuerjahres mit dem zu vergleichen, was die Gemeinden im selben Jahr mehr oder weniger aus dem Ressourcenausgleich erhalten haben. Bei der Berechnung wird der erhaltene Betrag berücksichtigt, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen. Anders ausgedrückt, werden die normierten tatsächlichen Steuererträge für 2011 (vor dem Ausgleich) mit diesen Erträgen verglichen, die durch den Ausgleich 2011 nach oben oder unten korrigiert wurden. Dies ist die vom Gesetz gewollte wirtschaftspolitische Logik:

- > Die Gemeinde budgetiert im Jahr 2011 die Steuern 2011.
- > Der Finanzausgleich korrigiert 2011 das Steuerpotenzial auf der Grundlage der StPI nach oben oder unten. Die Berechnung der StPI beruht auf Steuerdaten, die aufgrund der statistischen Verfügbarkeit um fünf bis drei Jahre verschoben sind. Zum Beispiel basiert der StPI 2011 auf dem Steuerpotenzial der Jahre 2006, 2007 und 2008, und so weiter:

[illegible]

Für diese neue Evaluation kann die Wirksamkeitsanalyse des Ressourcenausgleichs über einen langen Zeitraum durchgeführt werden, d. h. jährlich ab 2011 (erstes Jahr der Umsetzung der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich) bis 2018. Es wird wie folgt vorgegangen:

- a) Erstellen der Beträge des Steuerpotenzials (StP) pro Gemeinde und pro Einwohner für die acht Referenzsteuern, die zu den Referenzstandards der Steuerfüsse oder -sätze berechnet werden.

Für jedes Jahr werden diese Daten von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) bereitgestellt.

- b) Berücksichtigen der im Rahmen des Ressourcenausgleichs erhaltenen oder gezahlten Beträge pro Jahr, pro Gemeinde und pro Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2011 bis 2018; SGF 142.11).

- c) Berechnen der Beträge des Steuerpotenzials pro Kopf nach dem Ausgleich für jede Gemeinde, d. h.:

- > für die beitragsberechtigten Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) zusammen mit den erhaltenen Beträgen (b);
- > für die beitragspflichtigen Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) abzüglich der gezahlten Beträge (b).

- d) Der Vergleich *vor* (a) und *nach* dem Ausgleich (c) erfolgt in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials.

Die Gesamtanalyse erlaubt es, für den Zeitraum 2011 bis 2018 durchschnittliche Ergebnisse zu ermitteln. Aus Gründen der Kohärenz und unter Berücksichtigung der zwischen 2011 (167 Gemeinden) und 2021 (128 Gemeinden) erfolgten Gemeindezusammenschlüsse³ beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation daher 128, wobei die Wirksamkeitsanalyse die Daten aller ehemaligen Gemeinden in die neuen effektiven Gemeinden einbezieht.

2.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Insgesamt und für den analysierten Zeitraum hat das Ressourceninstrument des Finanzausgleichs die finanzielle Situation von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Steuerpotenzial in dem von der Gesetzgebung vorgesehenen Masse verbessert. Gleichzeitig haben die beitragspflichtigen Gemeinden durch ihre Beiträge ihr Steuerpotenzial verringert.

2.3.1 Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner

Die Erhöhungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (100 betroffene Gemeinden) lagen bei maximal 361 Fr. für Jaun und minimal 6 Fr. für Sorens. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Abweichung:

³ Das Referenzjahr für die Anzahl der Gemeinden ist 2021 (128 Gemeinden), da der Ausgleich 2021 zum ersten Mal das Steuerpotenzial des Steuerjahres 2018 einbezieht.

Veränderungen von mehr als 300 Fr./Einw.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation	après péréquation	variation
		vor Finanzausgleich	nach Finanzausgleich	Veränderung
moyenne / Durchschnitt		3'799.68	3'799.68	0.00
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Veränderungen zwischen 200 und 300 Fr./Einw.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Veränderungen zwischen 100 und 200 Fr./Einw.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsaies	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Veränderungen zwischen 0 und 100 Fr./Einw.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Die Verminderungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (28 betroffene Gemeinden) lagen bei minimal -18 Fr. für Cheyres-Châbles und maximal -2696 Fr. für Greng. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Abweichung:

Veränderungen zwischen 0 und -100 Fr./Einw.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevaux	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbödingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Veränderungen zwischen -100 und -1'000 Fr./Einw.

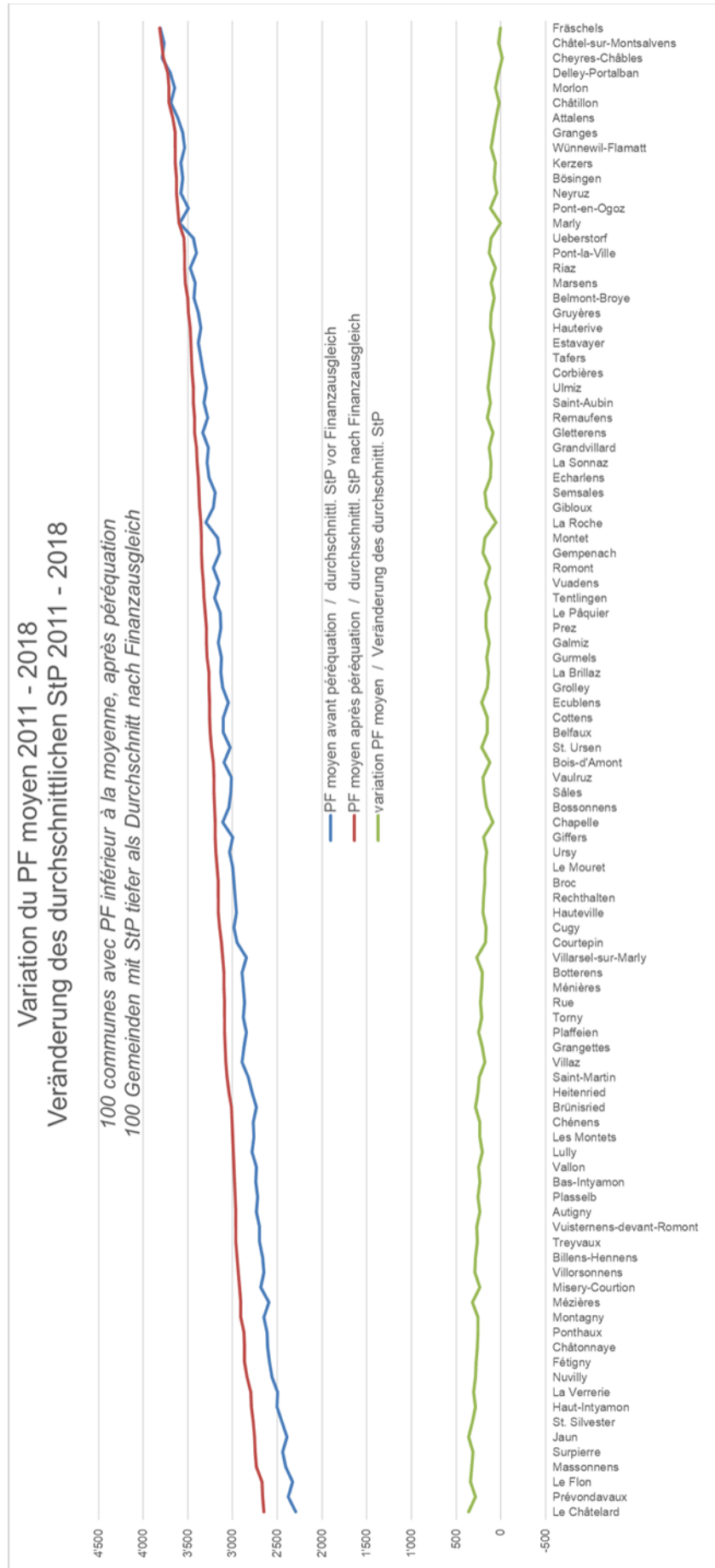
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Veränderungen zwischen -1'000 und -3'000 Fr./Einw.

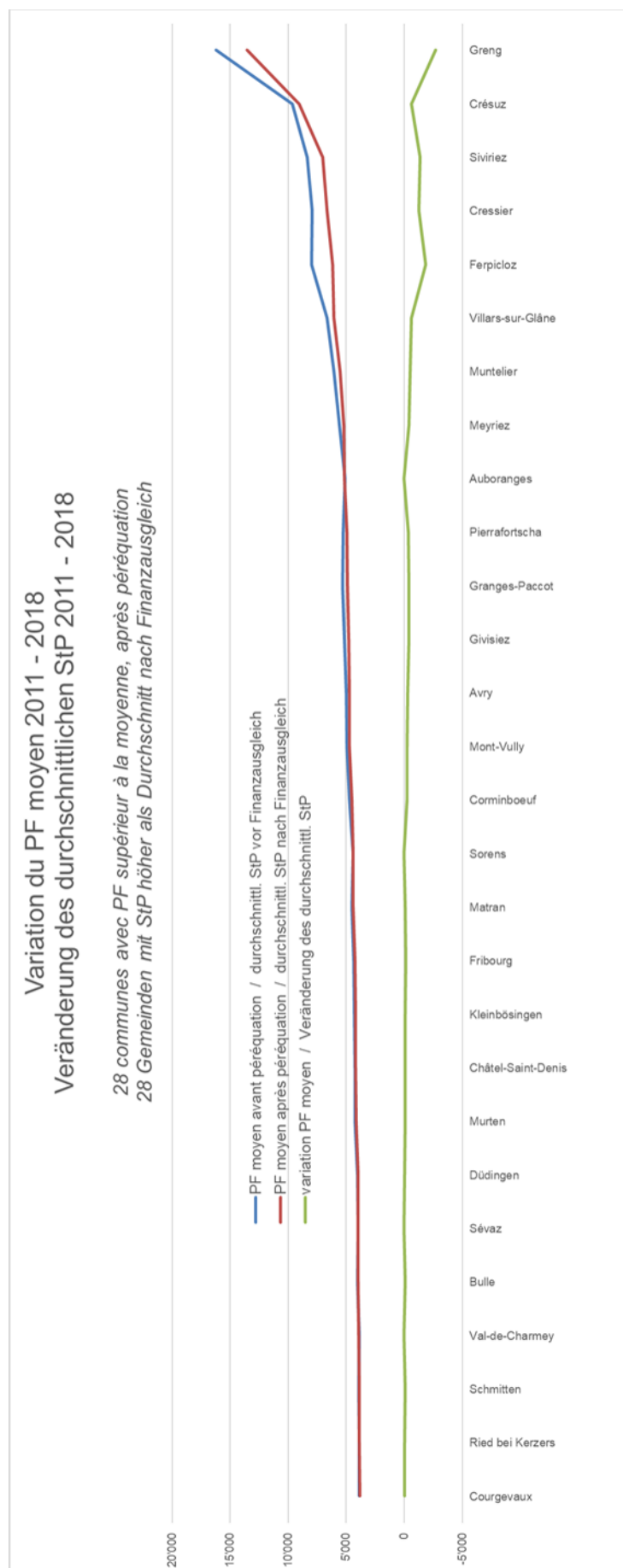
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Die beiden folgenden Grafiken veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 1



Grafik 2



2.3.2 Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten

Gleichzeitig analysiert der Bericht die Auswirkungen des Ressourceninstruments auf den Steuerpotenzialindex StPI (Abweichung *vor/nach dem Ausgleich*).

Die positiven Veränderungen des StPI (103 betroffene Gemeinden) liegen bei maximal 15,64 Punkten für Le Châtelard und minimal 0,07 Punkten für Sévaz. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Veränderung:

Veränderungen von über 10 Punkten

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Veränderungen zwischen 5 und 10 Punkten

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamont	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempnach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsaies	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Veränderungen zwischen 0 und 5 Punkten

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Der Rückgang beim StPI (25 betroffene Gemeinden) lag bei minimal -0,48 Punkten für Cheyres-Châbles und maximal -29,10 Punkten für Siviriez. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Veränderung:

Veränderungen zwischen 0 und -10 Punkten

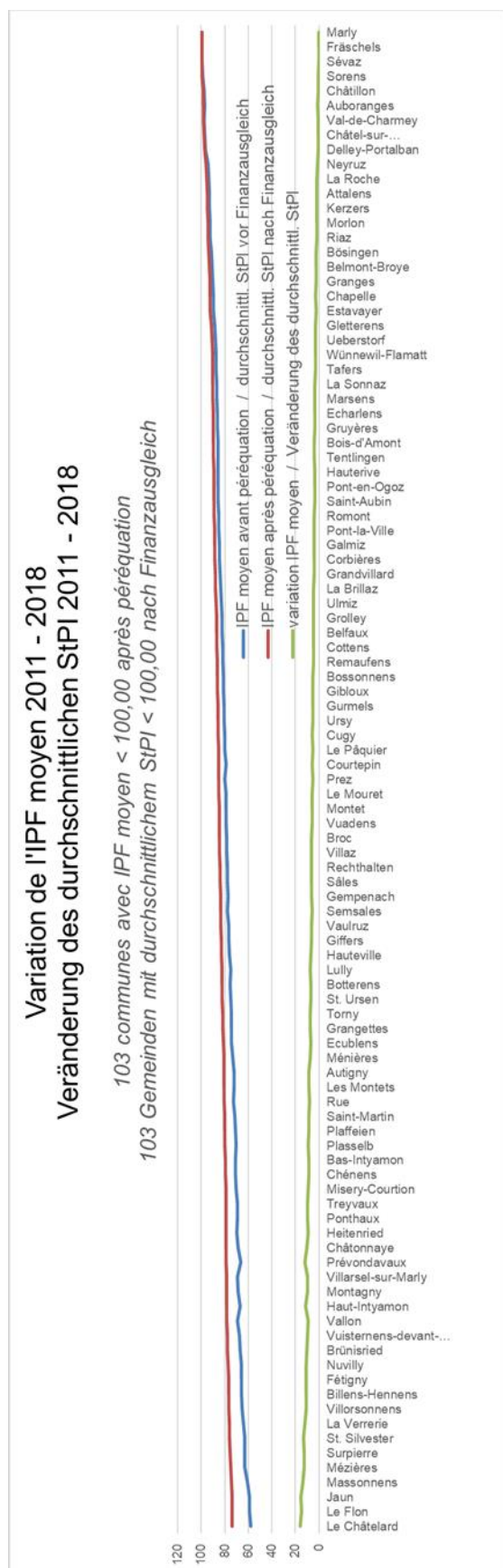
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbörsingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmittlen	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Veränderungen von mehr als -10 Punkte

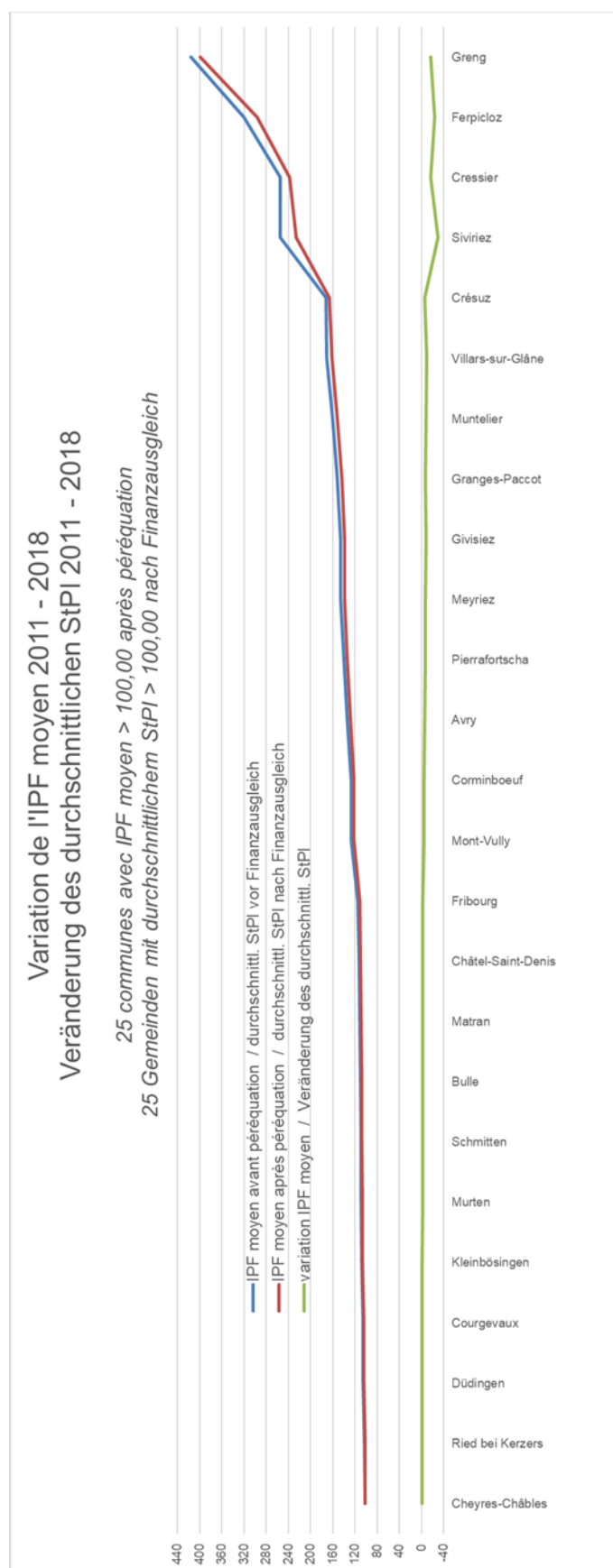
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greneg	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Die folgenden Grafiken 3 und 4 veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 3



Grafik 4



2.4 Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments

Die allgemeine Wirksamkeit des Systems beruht auf den in Artikel 20 IFAG genannten Aspekten, die Gegenstand der periodischen Evaluation sein müssen:

Art. 20 Periodische Evaluation

¹ Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Folgende Feststellungen können, neben den Veränderungen des Steuerpotenzials von 2011 bis 2018, aus den analysierten Daten für den Finanzausgleich 2011 bis 2021 abgeleitet werden.

2.4.1 Relevanz der Kriterien und Gewichtung

Das Ressourceninstrument basiert auf dem Steuerpotenzial der Gemeinden, das auf acht Steuerarten beruht. Die Flexibilität des Systems bietet vier Stellschrauben, mit denen die Solidaritätswirkung zwischen Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial und solchen mit geringerem Potenzial angepasst werden kann.

2.4.1.1 Hinzufügen einer neuen Steuerart oder anderer Arten von Ressourcen

Die Frage war bereits bei der ersten Evaluation gestellt worden. Aus den acht derzeit berücksichtigten Steuerarten beziehen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen. Ausserdem haben sie den Vorteil, dass sie einen strukturellen Ertrag liefern, d. h. einen stabilen Ertrag ohne starke Schwankungen von einem Jahr zum anderen.

Die Berücksichtigung anderer Arten von nichtsteuerlichen Ressourcen, die in der Regel aus dem Finanzvermögen stammen (Immobilienrenten, Hafenanlagen, Wasserrechte usw.), hätte den Nachteil, dass es für sie keine offiziellen Statistiken gibt, sondern dass sie den Gemeindebuchhaltungen entnommen werden müssten. Die vorab festgelegten Bedingungen, objektive, nicht manipulierbare und offizielle Daten zu verwenden, würden daher nicht eingehalten.

Die Auswahl der acht Steuerarten ist auch heute noch relevant.

2.4.1.2 Gewichtung der Kriterien

Der StPI setzt sich aus den acht Teilindizes zusammen, die den acht ausgewählten Steuerarten entsprechen. Die Gewichtung der acht Indizes richtet sich nach dem Gewicht der einzelnen spezifischen Steuern im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen. Diese Gewichtung ist kohärent und logisch, da sie nicht willkürlich Gewichtungen festlegt, die nichts mit der Steuerart zu tun haben.

2.4.1.3 Änderung des Umfangs des Ressourcenausgleichs

Der Betrag des Ressourceninstruments wird auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt und basiert auf den acht Steuerarten des letzten berücksichtigten Jahres (Art. 6 IFAG). Die Verbindung zwischen dem zu berechnenden Betrag und der Entwicklung der Steuereinnahmen ist relevant, da sie die Dynamik des Ausgleichssystems bestätigt.

Eine Erhöhung dieses Betrags (Erhöhung des Prozentsatzes) würde das Ausmass der Solidarität verstärken, allerdings mit folgenden Konsequenzen:

- > Erstens: Da es sich beim Ressourcenausgleich um einen horizontalen Ausgleich handelt, würde sich die Erhöhung des Umfangs des Ressourcenausgleichs auf die bereits belasteten beitragspflichtigen Gemeinden zugunsten der begünstigten Gemeinden auswirken.
- > Zweitens: Mit Bezug auf Artikel 14 IFAG und ohne gesetzliche Änderung würde eine Erhöhung des Betrags des Ressourcenausgleichs bedeuten, dass auch der Beitrag des Kantons zum Bedarfsausgleich im gleichen Verhältnis erhöht würde, da dieser auf 50 % des Ressourcenausgleichs festgelegt ist.

2.4.1.4 Änderung der Parameter der Formeln

Die Formeln, die die Verteilung des zu zahlenden Betrags auf die beitragspflichtigen Gemeinden bzw. des zu erhaltenden Betrags auf die beitragsberechtigten Gemeinden bestimmen, sind unabhängig voneinander. Das bedeutet, dass die Intensität der Ausgleichswirkung bei einer dieser beiden Kategorien von Gemeinden ohne Folgen für die andere verändert werden kann; bei der Änderung einer der Formeln würde sich das Ausmass der Solidarität nur zwischen den Gemeinden der betroffenen Gruppe ändern.

Der Gesetzgeber legte eine lineare Ausgleichswirkung für beide Gemeindegruppen fest, d. h. eine proportionale Verteilung unter Berücksichtigung des StPI und der Bevölkerung (ein Parameter $\kappa = 1$, der in der Verteilformel dem StPI zugewiesen wird). Für die beitragspflichtigen Gemeinden würde eine Erhöhung des Parameters dazu führen, dass der Beitrag von Gemeinden mit einem höheren StPI zugunsten von Gemeinden mit einem niedrigeren StPI (aber immer noch über 100 Punkten) steigt. Auch bei den beitragsberechtigten Gemeinden würden Gemeinden mit einem niedrigen StPI einen höheren Betrag auf Kosten von Gemeinden mit einem höheren StPI (aber immer noch unter 100 Punkten) erhalten.

Die Entscheidung darüber, ob das Ausmass der Solidarität durch eine Änderung der Parameter der Formeln verändert werden soll, obliegt dem Gesetzgeber.

2.4.2 Stabilität des Ressourceninstruments

Aufgrund der Berücksichtigung von drei aufeinanderfolgenden Jahren bei der Festlegung des durchschnittlichen Steuerpotenzials jeder Gemeinde bleiben die Auswirkungen individueller Veränderungen der Ressourcen moderat. Denn ein starker Anstieg der Ressourcen wird im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. Ausserdem ermöglicht der zeitliche Abstand zwischen den berücksichtigten Steuerjahren und dem betreffenden Ausgleichsjahr den Gemeinden mit starken Steuerabweichungen, die langfristigen Auswirkungen zu antizipieren.

Im Allgemeinen bestätigt sich die Stabilität des Ressourcenausgleichs auch in der Entwicklung der Beträge, die proportional zur Entwicklung des Steuerpotenzials ist. Die folgende Tabelle fasst die Daten der Jahre 2011 bis 2021 zusammen:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betrag des Ressourcenausgleichs	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375	33'081'965	32'060'113
Steuerpotenzial alle Gemeinden	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009	1'323'278'607	1'282'404'524
jährliche Veränderung in %		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%	4.63%	-3.09%
durchschnittl. jährliche Veränderung 2011-2021											2.91%		2.58%

2.5 Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Da festgestellt werden kann, dass die Ziele des Gesetzes, wie bei der ersten Evaluation, erreicht wurden, sind keine Massnahmen erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Ressourceninstruments zu verbessern. Wie in den festgestellten Ergebnissen dargelegt, muss bei jeder vorgeschlagenen Änderung gewährleistet sein, dass die Vorbedingungen eingehalten werden. Auch müssen die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden können, in erster Linie für die beitragspflichtigen Gemeinden, für die beitragsberechtigten Gemeinden, aber auch für den Staat.

3 Bedarfsausgleich

Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen, werden aber nicht direkt Gemeindeausgaben definiert, sondern Faktoren des Bedarfs, in der Annahme, dass bestimmte Bedarfsfaktoren auch Ausgaben veranlassen. Wie beim Ressourcenausgleich, geht es auch bei diesem Instrument darum, den Indikator und das Volumen festzulegen, die Finanzierung zu regeln, die begünstigten Gemeinden zu bezeichnen und die Verteilung unter ihnen zu bestimmen.

3.1 Ziel, SBI und Betrag

In Artikel 9 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 9 Ziel

¹ Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindex ausgedrückt wird.

Der Finanzbedarf wird anhand von sechs Kriterien definiert, für die es jährliche Statistiken pro Gemeinde gibt:

- > Bevölkerungsdichte
- > Beschäftigungsgrad
- > Bevölkerungswachstum
- > Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
- > Kinder im schulpflichtigen Alter (von 4 bis 14 Jahren)
- > Kinder im Vorschulalter (unter 4 Jahren)

Diese Kriterien stehen in direktem Zusammenhang mit neun Gemeindeaufgaben, die spezifische Ausgaben verursachen (Art. 11 IFAG):

<u>sechs Kriterien</u>		<u>Konten</u>	<u>neun Gemeindeaufgaben</u>
		<u>Ausgaben</u>	
Bevölkerungsdichte	BEVD	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerung / Fläche der Gemeinde		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
		58	Sozialhilfe
Beschäftigungsgrad	BGR	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Anzahl VZÄ* / Bevölkerung		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Bevölkerungswachstum	BEVW	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerungswachstum während 10 Jahren		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Personen im Alter 80 Jahren +	PA80	41/57	Kranken- und Pflegeheime
Bevölkerung 80+ / gesamte Bevölkerung		44	ambulante Krankenpflege
Kinder im schulpflichtigen Alter	SCHK	<i>obligatorischer Schulzyklus</i>	
Kinder 4-14 Jahren / gesamte Bevölkerung		20	Kindergarten
		21	Primar- und Sekundarschule, inkl. Schultransporte
		22	Sonderschulen
Kinder im Vorschulalter	VSCHK	54	Tagesstrukturen für ausserfamiliäre Betreuung
Kinder 0-4 Jahren / gesamte Bevölkerung			
* VZÄ = Anzahl der Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten			

Die Daten dieser Indikatoren werden umgeformt, um sechs Teilindizes zu berechnen. Zusammen ergeben die Teilindizes den synthetischen Bedarfsindex (SBI). Der SBI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem Index über 100,00 Punkten haben einen überdurchschnittlichen Bedarf, jene mit einem tieferen Wert haben einen unterdurchschnittlichen Bedarf.

Das Gewicht eines jeden Bedarfskriteriums wird gemäss den kommunalen Ausgaben bestimmt, die den berücksichtigten Bedarf darstellen (Art. 13 IFAG). Die massgebenden Ausgaben für die Berechnung der Gewichtung sind die Nettoausgaben der Gesamtheit der Gemeinden der letzten drei Jahre, die den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs entsprechen. So beeinflussen die Kosten einer Gemeinde die Berechnung ihres eigenen SBI nicht spezifisch.

Es sei daran erinnert, dass der Bedarfsausgleich im Rahmen der ersten Evaluation Änderungen erfahren hat. Er wurde um einen sechsten Teilindikator ergänzt, die fünfjährigen statistischen Daten wurden durch eine jährlich nachgeführte Statistik ersetzt und die Gewichtung der Teilindikatoren wurde revidiert.

- > Das Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK), also der Kinder unter vier Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung, wurde nach der ersten Evaluation der Wirksamkeit des Ausgleichssystems hinzugefügt. Die Aufgabe *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen* (Kontengruppe 54) wird somit in Zusammenhang mit diesem neuen Kriterium ebenfalls berücksichtigt.
- > Die Anzahl der Arbeitsplätze, die als Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) bestimmt wird, ist Gegenstand einer jährlich nachgeführten Statistik. Zuvor wurden die Daten nur alle fünf Jahre aktualisiert.
- > Vor der ersten Evaluation wurden die Ausgaben der Funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* für drei Kriterien verwendet und dreimal ganz gezählt, wodurch die technischen Ausgaben (Strassen und öffentlicher Verkehr) auf Kosten der sogenannten sozialen Bedürfnisse bevorzugt wurden. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe, die an der ersten Evaluation mitwirkte, wurde diese Besonderheit aufgegeben: für die drei betroffenen Kriterien werden die Ausgaben für die Referenzaufgaben nur zu einem Drittel gezählt.

Diese Änderungen wurden ab der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2019 berücksichtigt.

Wie beim Ressourcenausgleich beziehen sich auch die Kriterien des Bedarfsausgleichs auf die statistischen Daten der drei letzten verfügbaren Referenzjahre.

Die Artikel 14 und 15 IFAG legen den Betrag des Bedarfsinstruments und seine Finanzierung fest:

Art. 14 Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

¹ Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe entspricht 50% der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrauchten Summe.

Art. 15 Finanzierung

¹ Der als Bedarfsausgleich zu verteilende Betrag wird vom Kanton finanziert.

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales System: Er wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Freiburger Gemeinden zugute. Der jährlich zur Verfügung gestellte Betrag ist entwicklungsfähig, da er der Hälfte des dem Ressourcenausgleich zugewiesenen Betrags entspricht.

Die Aufteilung zwischen den Gemeinden erfolgt progressiv: Der SBI wird mit 4 potenziert ($\kappa = 4$), wodurch der Betrag progressiv verteilt wird, zugunsten der Gemeinden mit einem höheren Bedarf.

3.2 Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich legt, wie für den Ressourcenausgleich, auch für den Bedarfsausgleich kein quantifiziertes Ziel fest. Es geht darum, die Situation aller Gemeinden mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, die in diesem Fall der Hälfte des Betrags für den Ressourcenausgleich entsprechen, zu verbessern.

Im Gegensatz zur Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs kann sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsinstruments nicht auf die Referenzausgaben in Zusammenhang mit den sechs gewählten Kriterien pro Gemeinde und Einwohner stützen. Die von den Gemeinden getätigten Ausgaben für die Referenzaufgaben umfassen Beträge, die von den Gemeinden frei beschlossen wurden und die in keinem direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Bedarf stehen.

Es ist jedoch sinnvoll, die von jeder Gemeinde im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge mit ihrem Steuerpotenzial in Beziehung zu setzen: Inwiefern verbessert der Bedarfsausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden? Wie wirkt sich der Bedarfsausgleich im System der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden allgemein betrachtet aus?

Entsprechend dem Ressourcenausgleich besteht die Methode der Wirkungsanalyse darin, den erhaltenen Betrag zu bestimmen, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird:

- > Der Finanzausgleich korrigiert das Steuerpotenzial des Jahres 2011 nach oben mit dem Betrag des Bedarfs, den jede Gemeinde 2011 erhalten hat. Dieser Betrag wird anhand des SBI ermittelt.
- > Die Berechnung des SBI beruht auf statistischen Daten, die aufgrund ihrer Verfügbarkeit um 4 bis 2 Jahre verschoben sind. Beispielsweise basiert der SBI 2011 auf den Buchhaltungsdaten (für die Ausgaben) und den jüngsten verfügbaren statistischen Daten, nämlich 2007, 2008 und 2009:

Jahre des Finanzausgleichs - Bedarfsausgleich													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresrechnungen und Statistik	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
		2010	2010	2010									
			2011	2011	2011								
				2012	2012	2012							
					2013	2013	2013						
						2014	2014	2014					
							2015	2015	2015				
								2016	2016	2016			
									2017	2017	2017		
										2018	2018	2018	
											2019	2019	2019
												2020	2020
													2021

Für diese neue Evaluation konzentriert sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs auf die Jahre 2019 (erstes Jahr, in das die Systemänderungen nach der ersten Evaluation einfließen) und 2020 (jüngstes Jahr, für das das Steuerpotenzial ermittelt werden kann). Das Verfahren besteht darin, die im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge pro Gemeinde und Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2019 und 2020; SGF 142.11) zu berücksichtigen und ihre Wirkung in Referenz-Steuerpotenzialpunkten zu messen.

Aus der Analyse ergeben sich die Jahresergebnisse für die Jahre 2019 und 2020. Da das Steuerpotenzial für diese beiden Jahre im interkommunalen Finanzausgleich 2023 und unter Berücksichtigung der bis dahin erfolgten Fusionen berechnet wurde, beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation 126. Die Wirkungsanalyse bezieht jedoch die Daten der ehemaligen Gemeinden in die neuen tatsächlichen Gemeinden ein.

3.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Der Betrag für den Bedarfsausgleich entwickelte sich zwischen 2011 (12,24 Mio. Fr.) und 2021 (15,81 Mio. Fr.) aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Verknüpfung im gleichen Verhältnis wie der Betrag für den Ressourcenausgleich. Auch wenn es keinen direkten Bezug zu den Ausgaben der Gemeinden gibt, ist es interessant, den Betrag dieses Instruments im Verhältnis zum Nettreferenzaufwand, der für die Bedarfskriterien verwendet wurde, und zum Gesamtaufwand der Gemeinden zu betrachten. Daraus ergibt sich die folgende Tabelle:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Betrag des Bedarfsausgleichs	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
Total des Referens-Nettoaufwands	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
Total des Aufwands der Gemeinden	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% des Referensaufwands / Totalaufwand	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
Durchschnitt 2011-2021											38.33%
% Bedarfsbetrag / Referensaufwand	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
Durchschnitt 2011-2021											2.29%

Zwischen 2011 und 2021 entspricht der Nettreferenzaufwand der Gemeinden im Durchschnitt 38,33 % des Gesamtaufwands der Gemeinden (zwischen minimal 35,87 % und maximal 39,56 %). Das bedeutet, dass die Referenzausgaben, in Zusammenhang mit den Bedarfskriterien, mehr als ein Drittel der gesamten Gemeindekosten ausmachen. Parallel dazu und für denselben Zeitraum entspricht der für das Bedarfsinstrument gewährte Betrag im Durchschnitt 2,29 % des Nettreferenzaufwands (zwischen 2,21 % und 2,45 %).

3.3.1 Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner

Der durchschnittliche Betrag, den die 126 Freiburger Gemeinden als Bedarfsausgleich erhalten haben, beträgt 46.15 Franken pro Einwohner für 2019 bzw. 47.12 Franken pro Einwohner für 2020. Der Medianbetrag⁴ liegt in diesen beiden Jahren bei etwas mehr als 43 Franken pro Einwohner.

erhaltene Beträge in Fr./Einw.	2019 Anzahl Gemeinde	2020 Anzahl Gemeinde
< 30	16	17
30 - 40	32	26
40 - 50	38	44
50 - 60	22	23
60 - 70	12	14
70 - 100	5	1
> 100	1	1
	126	126

In diesen beiden Jahren erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von weniger als 10 Franken pro Einwohner (ca. 9 Fr./Einw.). Ebenso erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von mehr als 100 Franken pro Einwohner (106 Fr./Einwohner im Jahr 2019 bzw. 112 Fr./Einwohner im Jahr 2020).

3.3.2 Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten

Der Bedarfsausgleich hat für alle Gemeinden einen positiven Effekt. Man kann also die Auswirkung der erhaltenen Beträge aufgrund des Steuerpotenzials bestimmen:

erhaltene Beträge in Punkt StP	2019 Anzahl Gemeinde	2020 Anzahl Gemeinde
< 0,50	7	6
0,50 - 1,00	38	33
1,00 - 1,50	43	46
1,50 - 2,00	29	33
2,00 - 2,50	6	6
> 2,50	3	2
	126	126

Die durchschnittliche Wirkung beträgt 1,11 Punkte des Steuerpotenzials im Jahr 2019 und 1,20 Punkte im Jahr 2020. Die minimale Wirkung liegt bei 0,15 Punkten im Jahr 2019, bei 0,20 Punkten im Jahr 2020. Die maximale Wirkung entspricht 3,35 Punkten des Steuerpotenzials im Jahr 2019 bzw. 3,73 Punkten im Jahr 2020.

In der folgenden Tabelle sind für die Jahre 2019 und 2020 alle Ergebnisse in Franken pro Einwohner und in Steuerpotenzialpunkten aufgeführt (die Tabelle ist in aufsteigender Reihenfolge der Steuerpotenzialpunkte des Jahres 2020 dargestellt). Die beiden Grafiken im Anschluss an die Tabelle veranschaulichen die Wirkung pro Gemeinde, in Franken pro Einwohner und beim Steuerpotenzial.

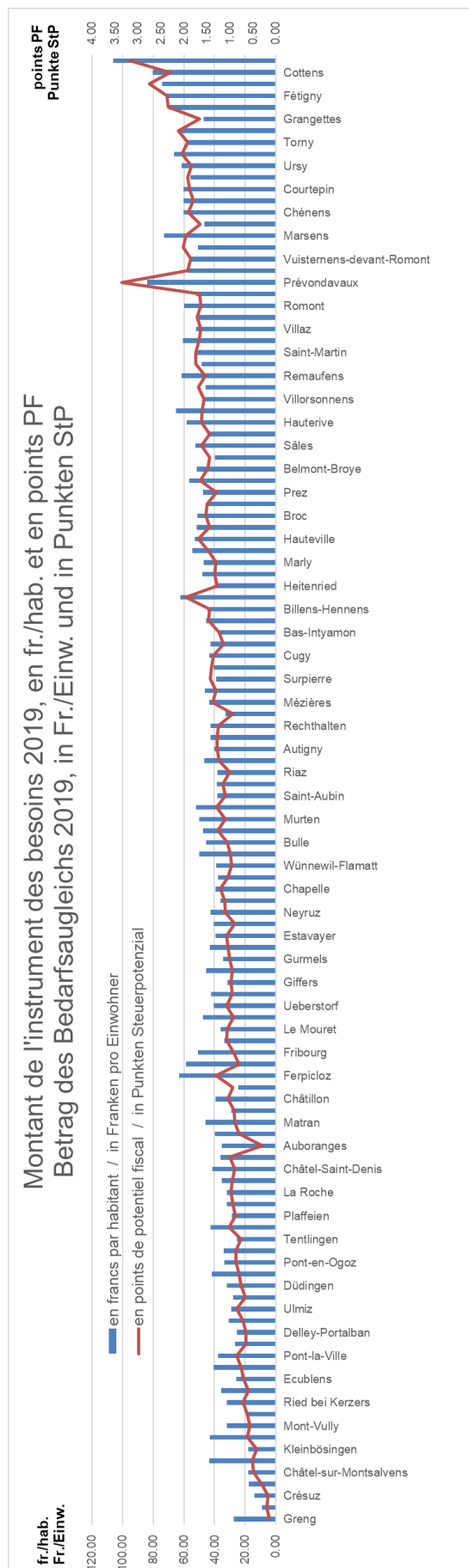
⁴ Der Medianbetrag oder Median ist ein Schwellenwert. Die Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag unter dem Medianbetrag erhalten, ist identisch mit der Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag über diesem Betrag erhalten, nämlich je 63 Gemeinden.

		montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
		2019		2020	
		fr./hab.	points PF	fr./hab.	points PF
		Fr./Einw.	Punkte StP	Fr./Einw.	Punkte StP
moyenne / Durchschnitt		46.16	1.11	47.12	1.20
2261	Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230	Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130	Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216	Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128	Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043	Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266	Kleinbösing	18.18	0.42	22.94	0.52
2274	Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284	Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300	Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276	Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271	Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072	Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174	Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147	Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258	Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051	Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163	Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278	Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295	Bösingen	27.78	0.66	32.13	0.82
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08

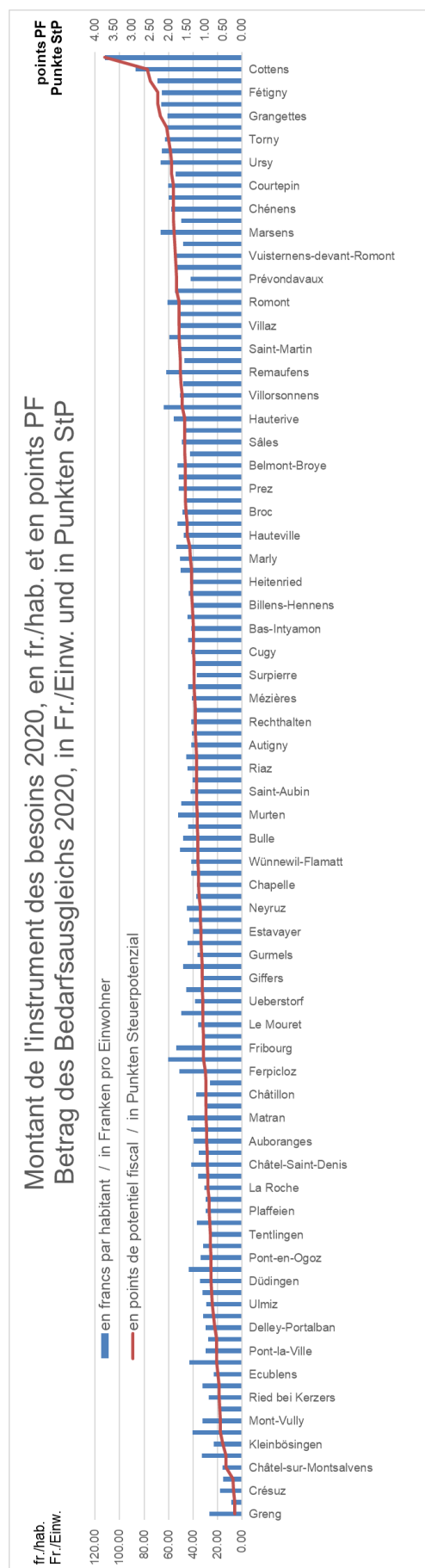
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsaies	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30
2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71

2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Grafik 5



Grafik 6



3.4 Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments

Wie bei der Analyse des Ressourcenausgleichs beruht auch die Wirkung des Bedarfsausgleichs auf Artikel 20 IFAG. Zur Erinnerung:

Art. 20 Periodische Evaluation

¹ Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

3.4.1 Relevanz der Steuerungsvariablen

Neben der Auswahl, welche Aufgaben berücksichtigt werden, basiert der Bedarfsausgleich auf vier Steuerungsvariablen: die Kausalitätskriterien, die den Bedarf nach Aufgaben ausdrücken, die Gewichtung dieser Kriterien im SBI, der verfügbare Betrag und die Aufteilungsmethode.

3.4.1.1 Kausalitätskriterien

Das auf neun Aufgaben in sechs Kategorien basierende Berechnungssystem verwendet zur Ermittlung des Bedarfsausgleichs sechs Kausalitätskriterien. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden die Auswirkungen einer Zusammenfassung der beiden Kriterien mit Bezug zur Kindheit untersucht.

Das bei der Berechnung des Finanzausgleichs 2019 eingeführte Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK – Anteil der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren) hat ein Gewicht von 3,02 % im Bedarfsindex für das Jahr 2020. Seine Zusammenlegung mit dem Kausalitätskriterium der Kinder im schulpflichtigen Alter (SCHK – Anteil der Kinder im schulpflichtigen Alter), dessen Gewicht im Bedarfsindex 53,80 % beträgt, würde zu einem einzigen Index mit Bezug zur Kindheit führen, in Anlehnung an den Index für ältere Menschen (PA80 – Anteil der Personen im Alter von 80 Jahren und darüber).

Das Gewicht dieses einzigen Kriteriums mit Bezug zur Kindheit (KIND) im Bedarfsindex würde für 2020 56,82 % betragen. Diese Zusammenfassung hätte den Vorteil, das Berechnungssystem zu vereinfachen, hätte aber Auswirkungen auf das Ausgleichsergebnis der einzelnen Gemeinden, je nach dem jeweiligen Gewicht der Kriterien VSCHK und SCHK in der Gemeinde.

So ist zu beobachten, dass Gemeinden, in denen der Anteil der schulpflichtigen Kinder hoch ist, der Anteil der Kinder unter vier Jahren jedoch gering, durch die Zusammenlegung der beiden Kriterien benachteiligt würden. Umgekehrt wäre eine Zusammenlegung von Vorteil bei einem hohen Anteil an Kindern unter vier Jahren und einem niedrigeren Anteil an schulpflichtigen Kindern.

	Bevölkerung 2018			Teilindex SBI SCHK 2020	Teilindex SBI VSCHK 2020	SBI Total 2020	Teilindex SBI KIND	SBI Total 2020	Änderung SBI 2020	Änderung Bedarfsausgleichs	
	Total	< 4 Jahren in %	4-14 Jahren in %	4 - 14 Jahren	< 4 Jahren		0 - 14 Jahren	0 - 14 Jahren	mit/ohne Zusammenleg.	in Fr.	in %
Kanton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00			
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02	-14.86%
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43	59.17%

Die beiden Beispiele in der obigen Tabelle verdeutlichen dies: Während die Gemeinde Marsens mit einem hohen Anteil an Schulkindern und einem unter dem kantonalen Durchschnitt liegenden Anteil

an Kindern unter vier Jahren durch eine Zusammenlegung der beiden kinderbezogenen Kriterien benachteiligt würde, wäre dies für die Gemeinde Crésuz aufgrund ihres hohen Anteils an Kleinkindern von Vorteil.

3.4.1.2 Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI

Wie bereits erwähnt, werden die Ausgaben der funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* nicht mehr dreimal gezählt, wie es bis zur Berechnung des Finanzausgleichs 2018 der Fall war. Die Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI ist sinnvoll. Sie erfolgt seit dem Finanzausgleich 2019 nach der strikten Methode, die auf den Beträgen der effektiven Gemeindeausgaben für die Referenzaufgaben beruht.

3.4.1.3 Finanzierung des Bedarfsausgleichs

Die Finanzierung des Bedarfsausgleichs geht vollumfänglich zu Lasten des Kantons (vertikaler Finanzausgleich), in Höhe von 50 % des Betrags, der für den Ressourcenausgleich zur Verfügung steht (horizontaler Finanzausgleich). Es wird vorgeschlagen, diese Struktur beizubehalten, namentlich angesichts der künftigen finanziellen Unsicherheiten und der noch nicht definitiv bezifferbaren Folgen der Unternehmenssteuerreform 3 (USR III).

Die Steuerreform hatte eine erste finanzielle Auswirkung auf den Finanzausgleich 2023. Sie betraf vorerst einen Drittel des Betrags⁵ und wird sich ab 2025 auf den gesamten Betrag des Bedarfsinstruments auswirken. Diese Finanzierungsart stellt eine institutionelle Verbindung her zwischen den beiden Ausgleichsformen, was eine mässigende Wirkung hat: Die Gemeinden können nur eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons fordern, wenn sie dazu bereit sind, das Doppelte dieser Erhöhung an den Ressourcenausgleich zu leisten.

3.4.1.4 Aufteilungsmethode

Die Aufteilung des Betrags für den Bedarfsausgleich unter den Gemeinden erfolgt proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet nach dem SBI. Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI ($\kappa = 4$), und stärkt damit die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohem ausgewiesenem Bedarf.

Eine Senkung der Potenz würde dazu führen, dass Gemeinden mit geringerem Bedarf eine höhere Ausstattung erhalten und umgekehrt diese Erhöhung durch niedrigere Ausstattungen für Gemeinden mit hohem Bedarf ausgeglichen würde. Dies würde in die entgegengesetzte Richtung der vom Bedarfsausgleich gewollten Solidarität gehen, die sich an den Gemeinden mit den höchsten SBI orientiert. Eine Erhöhung der Potenz hätte zur Folge, dass die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohen SBI auf Kosten von Gemeinden mit geringerem Bedarf verstärkt würde.

Die in der Gesetzgebung festgehaltene Formel mit einer Potenz $\kappa = 4$ ist das Ergebnis eines vom Gesetzgeber gewollten Konsenses. Sie erweist sich auch heute noch als angemessen.

3.4.2 Stabilität des Bedarfsinstruments

Genau wie beim Ressourceninstrument werden durch die Berücksichtigung der statistischen Daten und Referenzausgaben von drei aufeinanderfolgenden Jahren allfällige individuelle Abweichungen von einem Jahr zum anderen abgemildert. In diesem Sinne werden starke Schwankungen der statistischen Daten im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. In gleicher Weise werden starke

⁵ Der Rückgang des Ressourcenausgleichsbetrags 2023 gegenüber 2022 beträgt 1'021'852 Franken, d. h. -3,09 %; er ist hauptsächlich auf den Rückgang des Ertrags der Gewinnsteuer der juristischen Personen zurückzuführen. Gleichzeitig beträgt der zwischen 2022 und 2023 festgestellte Rückgang des Bedarfsbetrags 510'926 Franken, was einem relativen Rückgang im gleichen Verhältnis wie der Rückgang der Ressourcen (-3,09 %) entspricht.

Schwankungen der Gesamtausgaben der Gemeinden, die zur Festlegung der Gewichtung der einzelnen Kriterien herangezogen werden, das Gewicht jedes der sechs Teilindizes des Bedarfs nur schrittweise nach oben oder unten beeinflussen.

Wie bereits festgestellt, bestätigt sich die Stabilität des Bedarfsausgleichs auch in der Entwicklung der zur Verfügung gestellten Beträge, da er direkt (50 %) mit dem Betrag des Ressourceninstruments verknüpft ist.

3.5 Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Bei der ersten Evaluation des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden wurden einige Verzerrungen (Gewichtungen) korrigiert, ein neues Kriterium (VSCHK – Kinder unter 4 Jahren) hinzugefügt und annualisierte statistische Daten verwendet. Diese Änderungen entsprachen dem Wunsch des Gesetzgebers, das Bedarfsinstrument unter Berücksichtigung neuer Bedingungen anzupassen und zu verbessern.

In dieser zweiten Evaluation wird festgestellt, dass die zu prüfenden Kriterien in der vorliegenden Form den gesetzlich festgelegten Zielen entsprechen. Wie bereits erwähnt, hätte die Zusammenfassung zu einem einzigen Kriterium mit Bezug zur Kindheit KIND – Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren – den Vorteil, dass es symmetrisch zum Kriterium für Personen im Alter von 80 Jahren und darüber (PA80) wäre, jedoch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Um jedoch den Anträgen der Konferenz der Berggemeinden und des Gesetzgebers nachzukommen, werden im folgenden Abschnitt zwei neue Kriterien geprüft, die zu einem bestimmten Bedarf führen können.

4 Analyse neuer Bedarfskriterien

Die Aufnahme neuer Aufgaben oder Kriterien in das Bedarfsinstrument wurde mehrfach erwogen, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden. In diesem Kapitel werden zwei spezifische Anträge geprüft: die Länge des Gemeindestrassennetzes und der kantonale Richtplan mit seinen Auswirkungen auf die Raumplanung.

4.1 Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG)

Seit der ersten Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2015 wurde die Berücksichtigung eines Kriteriums, das sich auf die Bedeutung des Gemeindestrassennetzes (STRG) bezieht, beantragt.

4.1.1 Statistische Grunddaten

Damit dieses neue Kriterium in die Berechnung des Finanzausgleichs einbezogen werden kann, müssen offizielle und zuverlässige statistische Daten vorliegen. Die derzeit verfügbaren Daten zur Länge von Gemeindestrassen stammen jedoch von den Gemeinden selbst; zwar wurden sie 2011 vom Tiefbauamt (TBA) validiert, sie bleiben aber unvollständig. Die Unterscheidung zwischen Gemeindestrassen und anderen Arten von Strassen beruht nicht auf objektiven Kriterien. Da es keine offiziellen Statistiken gibt, wurden die Daten von 2011 verwendet, um die Auswirkungen der Einführung dieses neuen Kriteriums auf den Finanzausgleich zu berechnen.

Um die Gemeinden miteinander vergleichen zu können, wurde die Länge der Gemeindestrassen mit der bebauten Fläche der jeweiligen Gemeinde in Beziehung gesetzt. Die Flächenangaben stammen vom Bau- und Raumplanungsamt des Kantons Freiburg (BRPA) und werden bei jeder Änderung

aktualisiert. Das Ergebnis bestimmt somit einen neuen Index STRG – Gemeindestrassen, der für jede Gemeinde die Länge der Gemeindestrassen in Metern pro Quadratmeter bebauter Fläche darstellt.

4.1.2 Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten

Wie bei den anderen Kriterien muss auch der Index der Gemeindestrassen zu den Kosten in Beziehung gesetzt werden, die durch die entsprechende Gemeindeaufgabe, d. h. die Kontengruppe 62 *Gemeindestrassen* (gemäss dem zu Beginn der Analyse gültigen Kontenrahmen HRM1), verursacht werden.

Die gesamten Ausgaben der Kontengruppe 6 *Verkehr und Übermittlungswesen* werden heute bereits in Verbindung mit den Kriterien Bevölkerungsdichte (BEVD), Beschäftigungsgrad (BGR) und Bevölkerungswachstum (BEVW) berücksichtigt. Diese drei bereits bestehenden Kriterien haben de facto einen Einfluss auf die Ausgaben der Kontengruppe 62. Sie sollten somit auf vier Kriterien zu je einem Viertel aufgeteilt werden, wie es das geltende Recht vorsieht (Art. 13 Abs. 2bis IFAG). Daraus ergibt sich eine Gewichtung des Kriteriums STRG von 2,10 %.

Folgende Tabelle zeigt, wie sich die Einführung des STRG-Kriteriums auf die Gewichtung der einzelnen SBI-Kriterien auswirkt:

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit STRG-Kriterium
BEVD	15.16	14.46
BGR	5.70	5.00
BEVW	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62
SCHK	53.80	53.80
VSCHK	3.02	3.02
STRG		2.10
	100.00	100.00

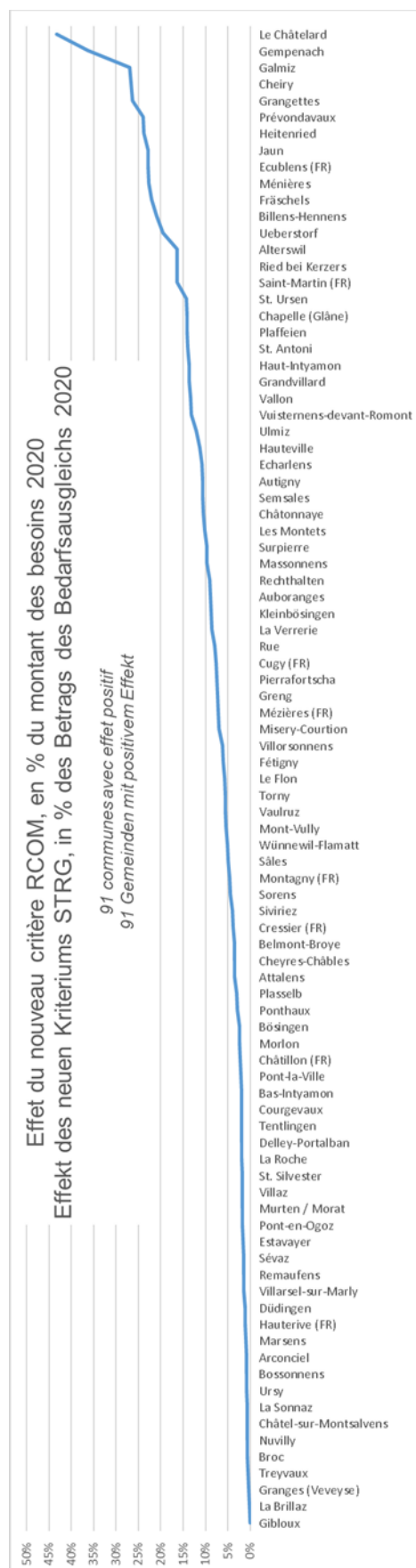
Diese Gewichtungen wurden für die Berechnung der Auswirkungen der Einführung des STRG-Kriteriums auf das Ergebnis des Ausgleichs verwendet.

4.1.3 Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums

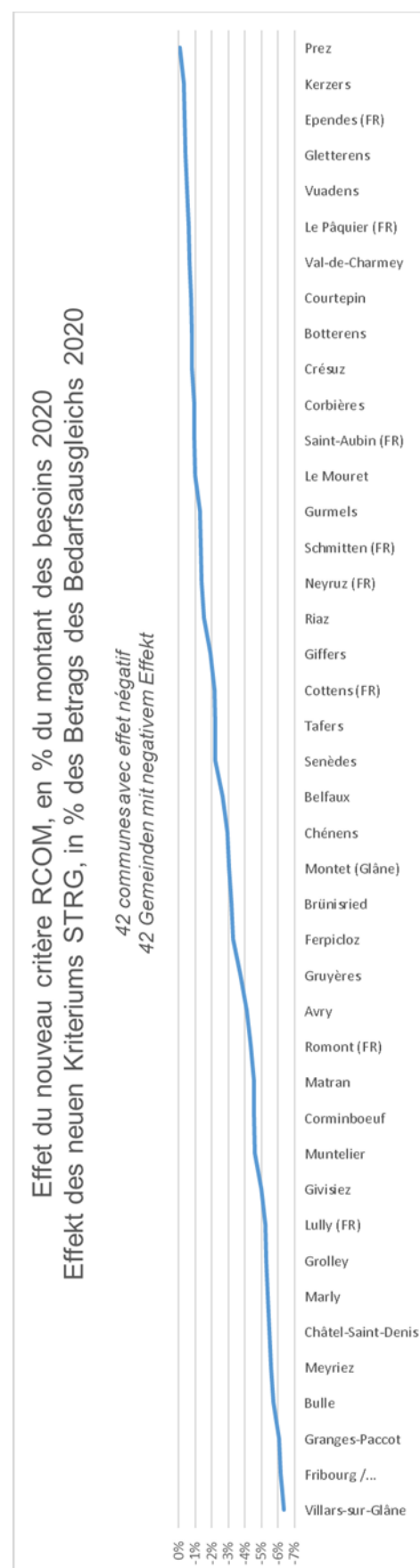
Basierend auf dem Finanzausgleich 2020 (133 Gemeinden) würden nach den Berechnungen mit den verfügbaren Daten 91 Gemeinden von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren und bei 42 Gemeinden würde der ihnen zugewiesene Betrag gesenkt. Angesichts des geringen Gewichts des STRG-Kriteriums wären die Veränderungen in Franken jedoch moderat.

Die folgenden Grafiken veranschaulichen die Auswirkungen (in Prozent) bei Einbezug dieses neuen Kriteriums.

Grafik 7



Grafik 8



Auf den ersten Blick würden städtische Gemeinden generell benachteiligt, zugunsten der ländlichen Gemeinden. Diese Beobachtung muss jedoch differenziert betrachtet werden.

Von den 42 Gemeinden, auf die sich die Einführung des STRG-Kriteriums negativ auswirken würde, sind einige klein oder mittelgross und einige, wie Gruyères, Crésuz oder Val-de-Charney, können als Berggemeinden betrachtet werden. Dies liegt daran, dass das Verhältnis zwischen der Länge der Gemeindestrassen und der bebauten Fläche mit dem kantonalen Durchschnitt verglichen wird. Dieser hat für 2018 einen Wert von 0,0382⁶. Das bedeutet, dass auf jeden m² bebauter Fläche im Kanton 0,0382 Meter Gemeindestrasse entfallen. Eine Land- oder Berggemeinde sollte theoretisch (aufgrund des grösseren Gebiets) ein grösseres Gemeindestrassennetz und eine kleinere bebaute Fläche haben, wodurch sie bei der Berechnung des Finanzausgleichs einen Vorteil erhält. Einige ländliche Gemeinden mit grossen bebauten Flächen bilden jedoch eine Ausnahme von dieser Regel und würden somit durch das STRG-Kriterium, wie es im Rahmen dieser Evaluation berechnet wurde, benachteiligt werden.

Bei den «Gewinnergemeinden» ist zu beobachten, dass Estavayer und Murten die einzigen Hauptorte sind, die von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren. Von den 92 begünstigten Gemeinden weisen 41 eine Erhöhung des ihnen zugewiesenen Betrags zwischen 0,07 % und 5 % auf, bei 19 Gemeinden liegt sie zwischen 5 % und 10 %. In 19 weiteren Gemeinden liegt die Erhöhung zwischen 10 % und 20 % und schliesslich haben 12 Gemeinden eine Erhöhung von über 20 %, wobei sie in der Gemeinde Le Châtelard mit 43,33 % am höchsten ausfällt.

Die finanziell am stärksten begünstigten Gemeinden zeichnen sich durch eine im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt geringe bebaute Fläche aus (z. B. -90,2 % für die Gemeinde Le Châtelard), während dieser Unterschied bei der Länge des Gemeindestrassennetzes geringer ist (-47,2 % für Le Châtelard).

Im Gegensatz dazu weisen die am stärksten benachteiligten Gemeinden eine grosse bebaute Fläche auf, die durch die Länge des Gemeindestrassennetzes nicht ausgeglichen werden kann, obwohl diese oft über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Gemeinden Estavayer, Murten und Gibloux: Dank ihres umfangreichen Gemeindestrassennetzes können sie, trotz einer über dem kantonalen Durchschnitt liegenden bebauten Fläche, von diesem Kriterium zu profitieren. Umgekehrt sind einige kleine Gemeinden aufgrund eines sehr kleinen kommunalen Strassennetzes benachteiligt.

Die ursprüngliche Motivation für die Berücksichtigung eines Kriteriums für den Ausgleich in Bezug auf die Länge des Gemeindestrassennetzes war die Begünstigung von Gemeinden in höheren Lagen, um deren zusätzliche Ausgaben für die Instandhaltung der Strassen, insbesondere aufgrund von Schneeräumung und Naturschäden, zu berücksichtigen. Das Kriterium erfüllt dieses Ziel jedoch nur teilweise, da einige höher gelegene Gemeinden durch die Einführung des Kriteriums benachteiligt würden, während Gemeinden im Flachland davon profitieren würden.

Die folgende Tabelle enthält das Ergebnis der Berücksichtigung des Kriteriums der Gemeindestrassen STRG für eine repräsentative Stichprobe von 44 Gemeinden. Für den gesamten Kanton würde die Einführung dieses Kriteriums bei rund zwei Dritteln der Gemeinden (68,42 %) zu einer Erhöhung des aus dem Bedarfsausgleich erhaltenen Betrags führen. Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch keine klare Korrelation zwischen dem Ergebnis der Einführung des STRG-Kriteriums und den Merkmalen der Gemeinden, sei es in Bezug auf Grösse oder Höhenlage.

⁶ Für die Berechnung des Bedarfsausgleichs 2020 sind die Referenzjahre die Daten von 2016, 2017 und 2018; 2018 ist somit das jüngste berücksichtigte Jahr.

	Strassen in m	bebaute Fläche in m2	R / B	Veränder. Finanzausgl.		Teilindex STRG
	R (2010)	B (2018)		fr.	%	
Kanton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Grengr	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums

Wie weiter oben erläutert, würde eine Zusammenfassung der Kriterien mit Bezug zur Kindheit (KIND = VSCHK + SCHK) das Ergebnis des interkommunalen Ausgleichs je nach dem Gewicht der einzelnen Kriterien für die jeweiligen Gemeinden verändern.

In Verbindung mit der Einführung des neuen Kriteriums STRG würde diese Zusammenfassung somit auch das Endergebnis der Aufteilung verändern, bei der die Gewichtung der drei technischen Kriterien BEVD, BGR und BEVW zugunsten eines vierten technischen Kriteriums STRG verringert würde.

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit einzigem KIND-Kriterium	STRG-Kriterium und KIND-Kriterium
BEVD	15.16	15.16	14.46
BGR	5.70	5.70	5.00
BEVW	5.70	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62	16.62
SCHK	53.80		
VSCHK	3.02		
KIND		56.82	56.82
STRG			2.10
	100.00	100.00	100.00

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass es derzeit kein Instrument gibt, mit dem die verschiedenen Kategorien von Strassen, die auf Gemeindegebieten gebaut werden, und deren Länge objektiv bestimmt werden können. In Anbetracht der Gewichtung, die auf dieses neue Bedarfskriterium angewendet würde (etwas mehr als 2 %), und damit der geringen finanziellen Auswirkungen für alle Gemeinden, scheint es kaum gerechtfertigt zu sein, eine relativ teure Anwendung mit begrenzten Auswirkungen bereitzustellen.

4.2 Kantonaler Richtplan und Raumplanung

Im Postulat 2021-GC-93⁷ schlugen die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist, was zu Lasten der peripheren Gemeinden geht.

In seiner Antwort erinnerte der Staatsrat daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der Raumplanungsgesetzgebung zu antizipieren bedeutet, nicht konkrete, nicht bezifferbare und unmöglich zu schätzende Auswirkungen zu definieren. Dies widerspräche den Vorbedingungen für beispielsweise die Einführung eines neuen objektiven Bedarfskriteriums (siehe Schlussfolgerung dieses Berichts) und würde die Objektivität des Systems, seine Stabilität und Kohärenz infrage stellen.

Andere gesetzliche Instrumente müssen in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausgleich ein Instrument der finanziellen Solidarität ist, das auf objektiven und festgelegten Daten und Kriterien beruht, aktiviert werden. Die Auswirkungen der Entwicklungspolitik beeinflussen jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder

⁷ 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David: Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigenquoten, Dichte usw.).

5 Schlussfolgerung: Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Umsetzung eines effizienten und objektiven Systems des interkommunalen Finanzausgleichs setzt eine Reihe von Kriterien voraus, die den Willen des Gesetzgebers beachten. In diesem Sinne stützte sich das System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, auf die vorgängig festgelegten Bedingungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- > Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu war es notwendig, von einem indirekten Ausgleichssystem (über die kantonalen und regionalen gebundenen Ausgaben sowie die gewährten kantonalen Subventionen) zu einem direkten Ausgleichssystem (direkt gezahlter Betrag) überzugehen.
- > Es werden zwei getrennte und unabhängige Instrumente eingerichtet: das Ressourceninstrument und das Bedarfsinstrument.
- > Das Verhältnis der einzelnen Instrumente zueinander blieb gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfsausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.
- > Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag entsprach dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag (bis 2010: System der Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden). Der Betrag muss sich im gleichen Verhältnis wie das Referenzsteuerpotenzial entwickeln.
- > Der auf das Bedarfsinstrument entfallende Betrag ist ein zusätzlicher Betrag zum vorherigen Ausgleichssystem. Es wird vollständig vom Staat finanziert und kommt allen Gemeinden zugute.
- > Die Daten, die für die Ermittlung der Indizes StPI und SBI berücksichtigt werden, sind objektiv, veröffentlicht und von den Gemeinden nicht beeinflussbar. Sie stammen aus offiziellen Statistiken, die regelmässig aktualisiert werden.
- > Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet.

Aufgrund all dieser Bedingungen, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich genannt – und eingehalten – werden, aber auch dank seiner Einfachheit und der symmetrischen Bestimmung der beiden Instrumente, ist das im Kanton Freiburg umgesetzte System ein anerkanntes und effizientes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz.

Die Effizienz des Systems ergibt sich auch aus seiner Stabilität und der Parallelität der beiden Instrumente, die man wie folgt schematisieren kann:

Instrument der Ressourcen	Instrument des Bedarfs
8 repräsentative Steuer → Steuerpotenzial Steuerstatistik über 3 Jahre	6 Kriterien → Ausgaben v. 9 Gemeindeaufgaben statistische Daten über 3 Jahre
StPI - Steuerpotenzialindex	SBI - synthetischer Bedarfsindex
- Summe der Ressourcenausgleichs: 32,06 Mio Fr. (2023) = 2,5% des Steuerpotenzials - direkte horizontale Verteilung: 29 beitragszahlende Gemeinden → 97 begünstigte Gemeinden - proportionale Verteilungsformel	- Summe des Bedarfsausgleichs: 16,03 Mio Fr. 2023) = 50% der Summe des Bedarfsausgleichs - direkte vertikale Verteilung: Staat → 126 begünstigte Gemeinden (<i>alle</i>) - prgressive Verteilungsformel
<i>den begünstigten Gemeinden frei zur Verfügung stehenden Betrag</i>	

Jedes Finanzausgleichssystem ist verbesserungsfähig und muss sich an neue Gesetze anpassen, die vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Das Freiburger System bildet hier keine Ausnahme, es ist entwicklungsfähig und wurde im Übrigen seit seiner Einführung im Jahr 2011 bereits geändert. Es soll jedoch daran erinnert werden, dass es das Ergebnis von Konsensen und Kompromissen zwischen den verschiedenen Gemeinwesen ist, die von dieser Gesetzgebung betroffen sind: kleine, mittlere und grosse Gemeinden, ländliche Gemeinden, Berggemeinden und städtische Gemeinden, Gemeinden mit geringer, mittlerer oder hoher Steuerkraft usw. Deshalb ist es wichtig, die Auswirkungen, die sich aus der Anwendung möglicher neuer Ausgleichskriterien ergeben, umfassend – und nicht nur partiell oder individuell – zu analysieren.

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—