

**Wirkungsbericht zum Finanzausgleich der Politischen  
Gemeinden über die Jahre 2008 bis 2011  
gemäss § 12 der Verordnung des Regierungsrates  
über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden**

Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b><i>Allgemeines</i></b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><i>Das Finanzausgleichsmodell</i></b> .....	<b>4</b>
2.1	Die Funktionsweise des FA-Modells .....	4
2.2	Die gesetzlichen Regelungen ab 2003 .....	8
2.3	Überblick zu den Anpassungen des Beitragsmodells .....	9
2.4	Abgeltung für Zentrumsfunktion .....	11
2.5	Zielsetzungen .....	14
<b>3</b>	<b><i>Auswirkungen der Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen</i></b> .....	<b>17</b>
3.1	Entwicklung der Finanzausgleichszahlungen.....	18
3.2	Entwicklung der Anzahl betroffener Gemeinden .....	19
3.3	Steuerfussentwicklung.....	20
3.4	Gemeindefinanzkennzahlen.....	21
<b>4</b>	<b><i>Handlungsbedarf</i></b> .....	<b>25</b>
4.1	Abgeltung an Gemeinden mit Zentrumsfunktionen .....	25
4.2	Abschöpfung .....	25
4.3	Mindestausstattung .....	26
4.4	Mitteleinsatz des Kantons .....	27
4.5	Lastenausgleich Sozialhilfekosten .....	27
4.6	Struktureller Lastenausgleich .....	28
4.7	Besondere Belastungen .....	28

## **1 Allgemeines**

§ 12 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (RRV FAG; RB 613.11) sieht in der auf 2008 in Kraft gesetzten Fassung vor, dass die Wirkung des Finanzausgleichs alle vier Jahr überprüft wird. Gegenstand dieses Berichts sind damit die Jahre 2008 bis 2011. Die nachstehende, umfassende Berichterstattung ergänzt und dokumentiert die jährlichen Berichterstattungen mit dem jeweiligen Geschäftsbericht sowie die Statistischen Mitteilungen zum Finanzausgleich.

Mit RRB Nr. 443 vom 31. Mai 2011 hat der Regierungsrat eine Projektorganisation zur Ausarbeitung eines Berichts über die Aufgaben- und Finanzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden eingesetzt. Die Wirksamkeit des heutigen innerkantonalen Finanzausgleichs soll Bestandteil dieses Berichts sein und es soll ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen hat eine Arbeitsgruppe in der folgenden Zusammensetzung den vorliegenden Bericht erarbeitet.

HansjörgENZler, Finanzkontrolle, Abt. Finanzausgleich und Gemeinderechnungswesen  
Reto Marty, Geschäftsführer Verband Thurgauer Gemeinden (VTG)  
Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung

Der Bericht wurde anschliessend durch das Projektteam Aufgabenteilung weiterbearbeitet.

4/29

## **2 Das Finanzausgleichsmodell**

Die auf 1990 in Kraft gesetzte Kantonsverfassung (KV; RB 101) enthält in § 90 die Zielsetzungen zum Finanzausgleich (FA):

„Der Kanton fördert mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung. „

In der Botschaft von 1987 heisst es dazu:

„Der Finanzausgleich unter den Gemeinden ist ein Akt der Solidarität. Gemeindeautonomie bleibt ohne ausreichende Finanzmittel ein leeres Wort. Der Finanzausgleich soll zu leistungsfähigen Gemeinden hinführen. Er hat damit eine Zielrichtung. „

Zuvor stützte sich der Finanzausgleich auf Regelungen im Steuergesetz ab.

### **2.1 Die Funktionsweise des FA-Modells**

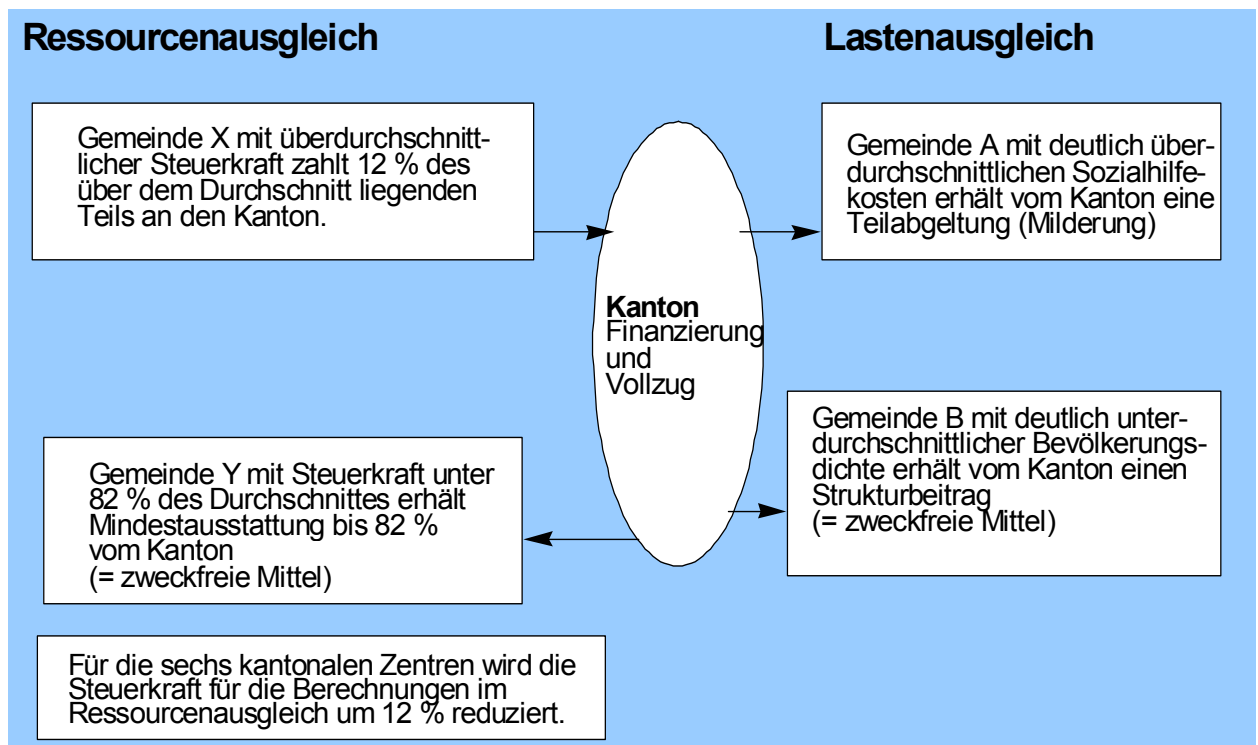
Das im Jahre 2003 erstmals angewandte Finanzausgleichsmodell orientiert sich an den Erkenntnissen aus dem Projekt „Neuer Finanzausgleich“ des Bundes. Dieses war und ist auch für den Aufbau neuer Finanzausgleichssysteme anderer Kantone wegweisend.

Der Finanzausgleich besteht aus zwei Komponenten:

- einem Ressourcenausgleich, der Ausgleichswirkung auf der Ertragsseite (Steuerkraft) entfaltet;
- einem Lastenausgleich, der hohe Belastungen mildert.

Zusätzlich kann das für den Vollzug zuständige Departement für Finanzen und Soziales ausserordentliche Beiträge für besondere Belastungen gewähren.

## Die Hauptkomponenten: Ressourcen- und Lastenausgleich



### 2.1.1 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich besteht aus einer Mindestausstattung und einer horizontalen Abschöpfung:

#### Mindestausstattung

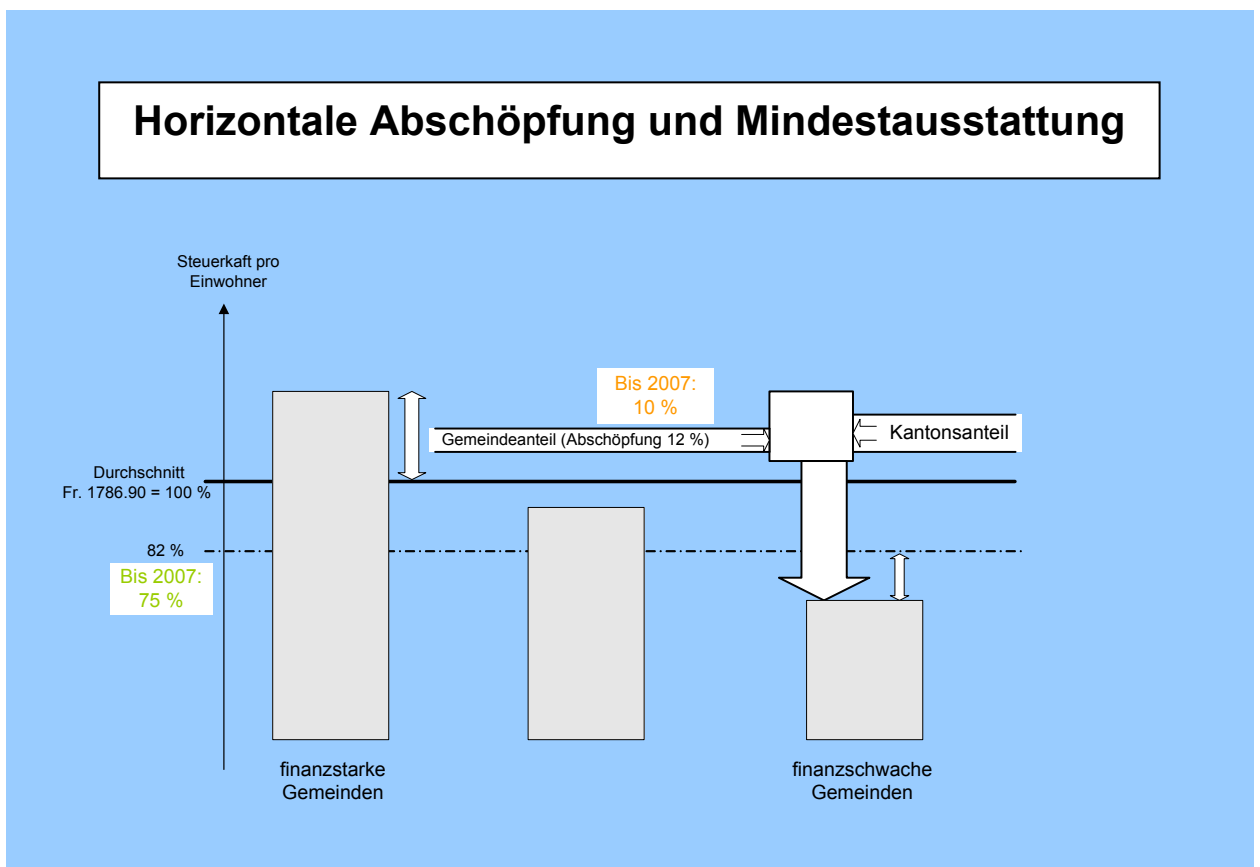
Finanzschwache Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner unter 82 % (bis 2007 unter 75 %) des kantonalen Durchschnitts liegt, erhalten vom Kanton eine Mindestausstattung, so dass 82 % (alt 75 %) der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft erreicht werden.

#### Horizontale Abschöpfung

Finanzstarke Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner über dem kantonalen Durchschnitt liegt, leisten Beiträge. Die Höhe der Beiträge beträgt 12 % (bis 2007: 10 %) des über dem Durchschnitt liegenden Teils der Pro-Kopf-Steuerkraft, multipliziert mit der Anzahl Einwohner.

Den kantonalen Zentren wird bei der Berechnung der Mindestausstattung sowie der horizontalen Abschöpfung die Steuerkraft pro Einwohner um 12 % (bis 2007: 10 %) der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft reduziert. Nach kantonaalem Richtplan gelten als Zentren Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden.

### Ressourcenausgleich bestehend aus Abschöpfung und Mindestausstattung



#### 2.1.2 Lastenausgleich

Im Rahmen des Lastenausgleichs werden den Gemeinden die finanziellen Belastungen, die durch besondere strukturelle Verhältnisse entstehen, teilweise ausgeglichen. Es wird unterschieden zwischen dem strukturellen Lastenausgleich und dem Lastenausgleich für Sozialhilfekosten.

7/29

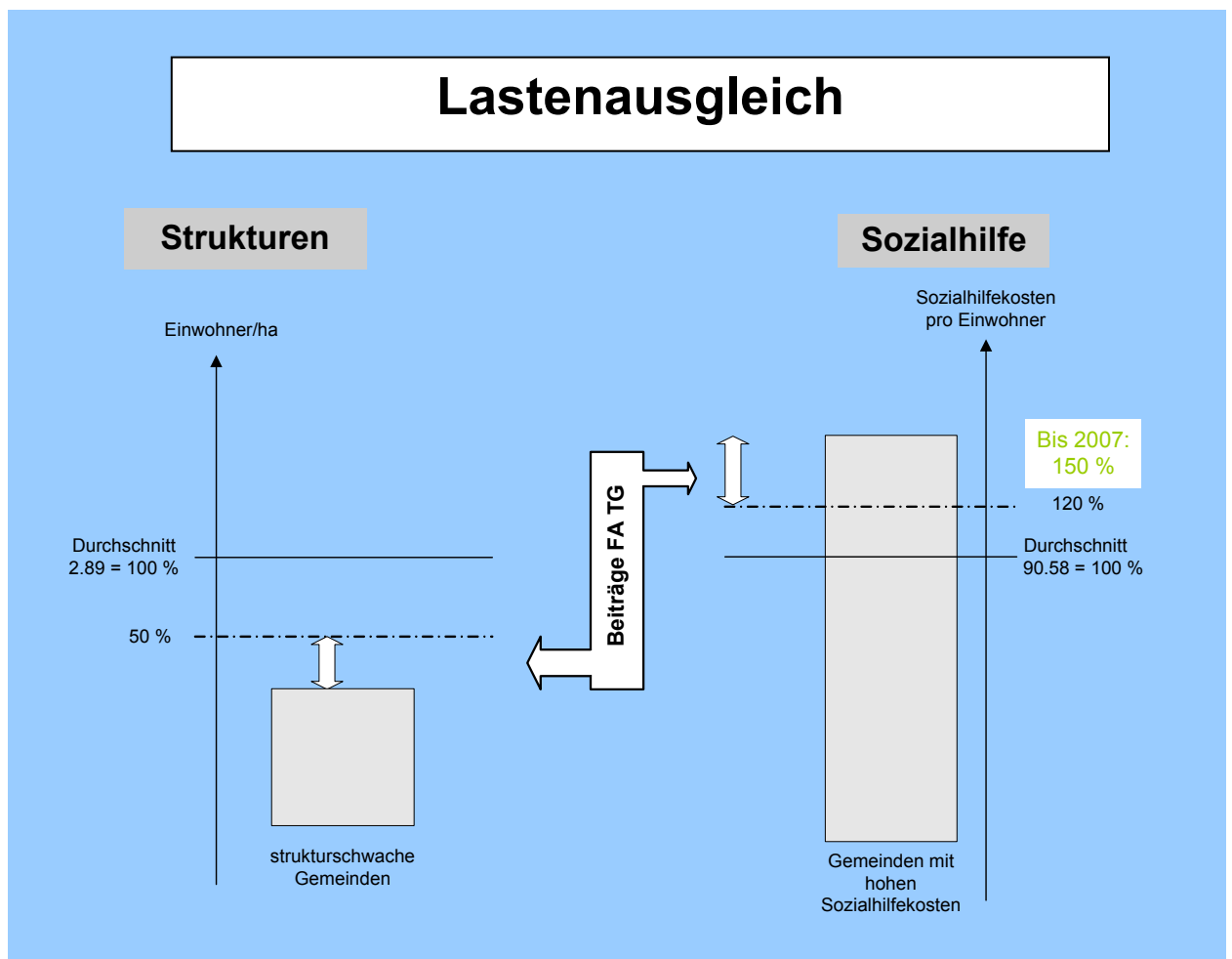
### Struktureller Lastenausgleich

Vom strukturellen Lastenausgleich profitieren Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte weniger als 50 % des kantonalen Durchschnitts beträgt. Die Beiträge werden nach einem Index abgestuft, wobei die Indexierung und der Wert der Indexpunkte periodisch vom Regierungsrat festgelegt werden. Der Indexpunktwert ist 2011 von 20 auf 23 Franken pro Einwohner erhöht worden.

### Lastenausgleich für Sozialhilfekosten

Der Lastenausgleich wird Gemeinden gewährt, deren Sozialhilfekosten pro Einwohner 120 % (bis 2007: 150 %) des kantonalen Durchschnitts überschreiten. Auch diese Beiträge werden nach einem Index abgestuft, und die Indexierung sowie der Wert der Indexpunkte periodisch vom Regierungsrat festgelegt. Der Indexpunktwert ist 2011 von 5 auf 8 Franken erhöht worden.

### Lastenausgleichskomponenten



8/29

## **2.2 Die gesetzlichen Regelungen ab 2003**

Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002 (FAG; RB 613.1) und RRV zum FAG vom 4. März 2003 (RB 613.11):

- Neues Finanzausgleichsmodell nach NFA-Grundsätzen des Bundes;
- Härtefallregelung über 5 Jahre (2003 bis 2007);
- Grundlage für eine Gemeindefinanzstatistik wird bereitgestellt.

Änderungen gemäss Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 25. April 2007:

- Verstärkung der Wirksamkeit des Finanzausgleichs durch Erhöhung der Parameter; der Beitrag des Kantons erhöht sich von 1.5 auf 3 bis 4 % der Steuerkraft.
- Die Steuerfussgewichtung wird abgeschafft.

Indexanpassung auf 1. Januar 2011 gemäss RRB betreffend Anpassung der Indextabellen in der RRV zum FAG vom 31. Mai 2011:

- Erhöhung des Indexpunktwertes für die Bevölkerungsdichte (struktureller Lastenausgleich) von Fr. 20 auf Fr. 23 pro Einwohner;
- Erhöhung des Indexpunktwertes für die Sozialhilfekosten von Fr. 5 auf Fr. 8 pro Einwohner.

9/29

## 2.3 Überblick zu den Anpassungen des Beitragsmodells

	Anwendungsperiode	Abschöpfung	Mindestausstattung	LA Sozialhilfe	LA Struktur	besondere Belastungen			
Grundlagen / Parameter	2003 bis 2007	10%; Zentrums- lasten 10 %	75%; Zentrums- lasten 10%	> 150 % vom Durchschnitt; Basis 2001; 6 Indexstufen, 15 %-Intervall; Punktwert Fr. 5	Fr. 17; Basis 2001	inkl. Härte- fallregelung			
	2008 bis 2010	12 %; Zentrums- lasten 12 %	82 %; Zentrums- lasten 12 %	> 120 % vom Durchschnitt; Basis aktuell; 11 Indexpunkte; 10 %-Intervall; Punktwert Fr. 5	Fr. 20; Basis aktuell	(ohne Härte- fallregelung)			
	2011 bis	do	do	do Punktwert Fr. 8	do Punktwert Fr. 23				
							Total	Total steuerfluss- gewichtet	Korr-Fakt
Leistungen	2003	2'660'682	3'491'540	422'540	3'065'083	1'913'314	6'231'795	7'233'652	1.20
	2004	2'912'834	3'676'151	416'220	3'086'129	2'039'461	6'305'127	7'163'645	1.20
	2005	2'911'423	3'809'963	870'400	3'060'340	2'201'120	7'030'400	7'420'562	1.14
	2006	2'855'424	3'791'602	1'016'095	3'077'850	2'104'407	7'134'530	7'245'574	1.10
	2007	2'743'920	4'418'969	1'621'365	3'057'637	1'713'822	8'067'873	7'217'827	1.00
	2008	3'440'805	11'244'532	1'531'755	3'749'100	949'800	14'034'382		
	2009	3'338'826	10'098'677	1'664'950	3'875'480	1'108'100	13'408'381		
	2010	3'212'718	9'589'178	1'816'720	3'996'160	1'049'100	13'238'440		
	2011	3'204'381	8'771'720	2'840'896	4'565'454	940'000	13'913'689		
Soll: 3-4% der Steuerkraft	kantonale Steuerkraft 2010:			455'908'272	St'kraft 2007	422'436'413			
				2011		2008			
			3%	13'677'248	Bandbreite für	12'673'092			
			4%	18'236'331	kantonale Mittel	16'897'457			

Erläuterungen:

Gelb hinterlegt ist das Grundmodell, welches während fünf Jahren Anwendung fand und eine Härtefallregelung zur Abfederung gegenüber dem alten FA-Modell beinhaltete, das als Defizitbeitragsmodell bei einem vorausgesetzten Steuerfuss ausgelegt war.

Grün hinterlegt ist die erste umfassende Anpassung des Beitragsmodells aufgrund der NFA zwischen Bund und Kantonen.

Blau hinterlegt ist die letzte Modellanpassung, die erforderlich wurde, um die minimale Beitragsleistung des Kantons einzuhalten. Grund dafür war der Rückgang der Beiträge zur Mindestausstattung aufgrund veränderter Steuerkraftverhältnisse. Die Steuerkraft

10/29

hat sich zugunsten der finanzschwächeren Gemeinden entwickelt, was zu rückläufigen Beiträgen an die Mindestausstattung führte und auch geringere Abschöpfungen auslöste.

### **2.3.1 Mindestleistungen und Änderungen**

Auszahlungen an die Gemeinden und Abschöpfungen erfolgen nur, wenn sie mehr als 1'000 Franken betragen. Bis 2007 wurden die Leistungen an die Gemeinden aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich auf der Basis des durchschnittlichen Steuerfusses der betreffenden Gemeinde des laufenden und der zwei vorangehenden Jahre gewichtet. Diese Gewichtung wurde 2008 abgeschafft.

Die Härtefallregelungen, die im Rahmen des neuen Finanzausgleichsgesetzes geschaffen wurden, sind Ende 2007 ausgelaufen.

Auf 2011 wurden die Indexpunktwerte für den Lastenausgleich erhöht, um die gemäss § 2 Abs. 2 FAG verlangte Bandbreite für die Beitragsleistungen des Kantons einzuhalten. Dies war erforderlich, weil sich die Auszahlungen für die Mindestausstattung im Rahmen des Ressourcenausgleichs in den letzten Jahren verringert hatten.

### **2.3.2 Statistische Grundlagen**

Die statistischen Grundlagen für die Beitragsberechnung sind im FAG (Steuerkraft) sowie in der RRV zum FAG (Steuerkraft, Einwohner, Sozialhilfekosten) bezeichnet. Es handelt sich um offizielle Statistiken, die in Papierform herausgegeben werden und auch auf der Homepage der Dienststelle für Statistik abrufbar sind. Schliesslich basieren aber alle Statistiken auf Meldungen der Gemeinden, von den kantonalen Stellen nicht vollumfänglich überprüft werden können. So beinhaltet auch die Staatssteuerertragsstatistik die von den Gemeinden gemeldeten Einwohnerzahlen. Für das Jahr 2009 meldete die Gemeinde Hefenhofen eine zu tiefe Einwohnerzahl. Die Korrektur in der Statistik erfolgte erst im Folgejahr. Gestützt auf die offizielle Statistik hätte Hefenhofen im Jahr 2010 einen wesentlich geringeren FA-Beitrag erhalten. Die Korrektur der Einwohnerstatistik 2009 wurde für die Berechnung des FA vorweggenommen.

Bei den Sozialhilfekosten gestaltet sich die Erhebung etwas komplexer. Nachdem in den Jahren 2002 bis 2004 eine Gemeinde die doppelte Summe an Sozialhilfekosten gemeldet hatte, wurde die Erhebungssystematik verbessert. Die Kontrollen gestalten sich indessen als schwierig und sehr aufwendig, so dass diese vom Fürsorgeamt nur sehr begrenzt vorgenommen werden können. Im Bereich Sozialhilfe ergeben sich sehr vielfältige Geschäftsfälle, deren einheitliche Verbuchung nur mit grossem Aufwand prüfbar ist. Erschwerend sind die komplexen Regelungen und Neuerungen, welche für die Gemeinden schwer nachvollziehbar sind.

11/29

Bisher gemeldete oder festgestellte Differenzen betreffen Einzelfälle. Vertiefte Kontrollen stehen in einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Entwicklungen müssen indessen im Auge behalten werden. Verbesserungen dürften mit der Einführung von HRM2 realisierbar sein, weil der Kontenplan detaillierter ist und voraussichtlich auf Gemeindeebene auch gesamtschweizerisch einheitlich gehandhabt werden wird.

## 2.4 Abgeltung für Zentrumsfunktion

Der Ressourcenausgleich beinhaltet eine Abgeltung für die Zentrumsfunktionen der sechs kantonalen Zentren (KZ) gemäss kantonalem Richtplan, also Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden.

Diese Abgeltung erfolgt in Form einer Reduktion der massgebenden Steuerkraft um 12 % (bis 2007: 10 %) der durchschnittlichen Steuerkraft der letzten drei Jahre. Dies reduziert die horizontale Abschöpfung oder erhöht den Beitrag an die Mindestausstattung.

Die konkreten Auswirkungen lassen sich den Auszügen aus den Beitragstabellen entnehmen (im oberen mit, im unteren Bereich ohne „KZ“ = Ausgleich Zentrumsfunktion):

### Horizontale Abschöpfung 2011

Politische Gemeinden (PG)	Steuerfüsse				Steuerkraft (in Fr.)						Einw. Diff. zw.		Abschöpfung 12 % multipliziert mit Anzahl Einwohner	ohne Red. KZ	Differenz = weniger Ab- schöpfung
	jur. Pers.		PG		2010	pro Einwohner			Reduktion	2010	Mittel (1786.90				
	2010	2011	2008	2011	(100%)	2010	2009	2008	ari. Mittel	KZ: 12 %	laut und Gde-				
	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	Stat.	steuerkraft/ Einw.					
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	313	307	70	63	18386434	1515	1'354	1346	1'405.15	214	12134	-595.75			
Arbon (seit 1.1.98 PG)	317	317	76	76	21632931	1601	1'492	1672	1'588.30	214	13512	-412.60			
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	285	282	66	63	53230580	2302	2'227	2106	2'211.65	214	23128	210.75	584'907	1'178'834	593'927
Kreuzlingen	281	281	70	70	38147109	1965	1'938	1887	1'930.10	214	19415	-70.80		333'627	333'627
Romanshorn	312	309	76	74	16717525	1724	1'741	1745	1'736.65	214	9699	-264.25			
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	288	284	70	65	23248460	2250	2'134	2203	2'195.55	214	10333	194.65	241'358	506'710	265'351
					171'363'039						88'221		826'265	2'019'171	1'192'906
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	313	307	70	63	18386434	1515	1'354	1346	1'405.15		12134	-381.75			
Arbon (seit 1.1.98 PG)	317	317	76	76	21632931	1601	1'492	1672	1'588.30		13512	-198.60			
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	285	282	66	63	53230580	2302	2'227	2106	2'211.65		23128	424.75	1'178'834		
Kreuzlingen	281	281	70	70	38147109	1965	1'938	1887	1'930.10		19415	143.20	333'627		
Romanshorn	312	309	76	74	16717525	1724	1'741	1745	1'736.65		9699	-50.25			
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	288	284	70	65	23248460	2250	2'134	2203	2'195.55		10333	408.65	506'710		
													2'019'171		

12/29

## Horizontale Abschöpfung 2008

Politische Gemeinden (PG)	Steuerfüsse				Steuerkraft (in Fr.)					Reduktion KZ: 12 % vom Mittel	Einw. 2007 laut Stat.	Diff. zw. Mittel (1679.55 und Gde- steuerkraft/ Einw.	Abschöpfung 12 % multipliziert mit Anzahl Einwohner	ohne Red. KZ	Differenz = weniger Ab- schöpfung	
	jur. Pers.		PG		2007	pro Einwohner			ari. Mittel							
	2007	2008	2006	2008	(100%)	2007 laut Stat.	2006 laut Stat.	2005 laut Stat.	ari. Mittel							
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	340	329	76	70	15'959'122	1386	1272	1154	1'270.65	202	11517	-610.90				
Arbon (seit 1.1.98 PG)	337	330	80	78	20'552'512	1567	1542	1511	1'540.25	202	13118	-341.30				
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	299	294	68	68	48'716'894	2183	2160	2128	2'157.20	202	22313	275.65	738'069	1'278'937	540'967	
Kreuzlingen	297	291	70	70	42'589'901	2349	2106	1953	2'135.90	202	18133	254.35	553'455	992'999	439'544	
Romanshorn	332	323	78	76	16'161'657	1739	1817	1754	1'770.25	202	9292	-111.30		101'134	101'134	
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	318	306	75	70	20'978'984	2129	2006	1916	2'017.20	202	9852	135.65		399'183	238'812	
					164'959'070						84'225			1'451'896	2'772'253	1'320'358
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	340	329	76	70	15'959'122	1386	1272	1154	1'270.65		11517	-408.90				
Arbon (seit 1.1.98 PG)	337	330	80	78	20'552'512	1567	1542	1511	1'540.25		13118	-139.30				
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	299	294	68	68	48'716'894	2183	2160	2128	2'157.20		22313	477.65	1'278'937			
Kreuzlingen	297	291	70	70	42'589'901	2349	2106	1953	2'135.90		18133	456.35	992'999			
Romanshorn	332	323	78	76	16'161'657	1739	1817	1754	1'770.25		9292	90.70	101'134			
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	318	306	75	70	20'978'984	2129	2006	1916	2'017.20		9852	337.65	399'183			
														2'772'253		

## Horizontale Abschöpfung 2007

Politische Gemeinden (PG)	Steuerfuss				Steuerkraft (in Fr.)					Reduktion KZ: 10 % vom Mittel	Einw. 2006 laut Stat.	Diff. zw. Mittel (1633.55 und Gde- steuerkraft/ Einw.	Abschöpfung 10 % multipliziert mit Anzahl Einwohner	ohne Red. KZ	Differenz = weniger Ab- schöpfung	
	jur. Pers.		PG		2006	pro Einwohner			ari. Mittel							
	2004	2006	2004	2006	(100%)	2006 laut Stat.	2005 laut Stat.	2004 laut Stat.	ari. Mittel							
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	342.8	342.0	76	76	14'588'820	1272	1154	1293	1'239.65	163	11469	-556.90				
Arbon (seit 1.1.98 PG)	327.0	337.0	80	80	20'002'469	1542	1511	1632	1'562.00	163	12968	-234.55				
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	301.2	298.9	68	68	47'661'738	2180	2128	2206	2'164.65	163	22063	368.10	812'139	1'171'766	359'627	
Kreuzlingen	293.5	293.5	70	70	37'326'734	2106	1953	2044	2'034.15	163	17722	237.60	421'075	709'943	288'869	
Romanshorn	330.9	332.0	80	78	16'702'365	1817	1754	1727	1'766.25	163	9191	-30.30	180'050	121'965	121'965	
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	311.6	317.6	75	75	19'360'363	2006	1916	2027	1'983.15	163	9649	186.60		337'329	157'279	
					390'516'290						83'062			1'413'264	2'341'003	927'739
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	342.8	342.0	76	76	14'588'820	1272	1154	1293	1'239.65		11469	-393.90				
Arbon (seit 1.1.98 PG)	327.0	337.0	80	80	20'002'469	1542	1511	1632	1'562.00		12968	-71.55				
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	301.2	298.9	68	68	47'661'738	2180	2128	2206	2'164.65		22063	531.10	1'171'766			
Kreuzlingen	293.5	293.5	70	70	37'326'734	2106	1953	2044	2'034.15		17722	400.60	709'943			
Romanshorn	330.9	332.0	80	78	16'702'365	1817	1754	1727	1'766.25		9191	132.70	121'965			
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	311.6	317.6	75	75	19'360'363	2006	1916	2027	1'983.15		9649	349.60	337'329			
														2'341'003		

## Mindestausstattung 2011

Politische Gemeinden (PG)	Steuerfuss			2010 (100%)	pro Einw. ari. Mittel 2008/2010	Reduktion KZ: 12 % mittl. Steuerkraft	bereinigt	Einw. 2010 laut Stat.	Diff. zw. 82 % Mittel (1465.25) und Gde- steuerkraft/ Einwohner	Ausgleich (Diff. x Einw.)	ohne Red. KZ	Differenz = weniger Mindestaus- stattung
	PG											
	2008	2009	2010									
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	70	70	65	18'386'434.47	1'405.15	214	1'191.15	12134	-274.10	-3'325'929.40	-729'253	-2'596'676
Arbon (seit 1.1.98 PG)	78	76	76	21'632'930.52	1'588.30	214	1'374.30	13512	-90.95	-1'228'916.40		-1'228'916
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	68	66	66	53'230'579.61	2'211.65	214	1'997.65	23128				
Kreuzlingen	70	70	70	38'147'109.00	1'930.10	214	1'716.10	19415				
Romanshorn	76	76	76	16'717'525.42	1'736.65	214	1'522.65	9699				
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	70	70	67	23'248'460.00	2'195.55	214	1'981.55	10333		-4'554'846	-729'253	-3'825'592
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	70	70	65	18'386'434.47	1'405.15		1'405.15	12134	-60.10	-729'253.40		
Arbon (seit 1.1.98 PG)	78	76	76	21'632'930.52	1'588.30		1'588.30	13512				
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)	68	66	66	53'230'579.61	2'211.65		2'211.65	23128				
Kreuzlingen	70	70	70	38'147'109.00	1'930.10		1'930.10	19415				
Romanshorn	76	76	76	16'717'525.42	1'736.65		1'736.65	9699				
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)	70	70	67	23'248'460.00	2'195.55		2'195.55	10333				
										-729'253		



14/29

## Gegenüberstellung der Auswirkungen

Politische Gemeinden (PG)	Mindestausstattung (-)						horizontale Abschöpfung (+)						Mittelwert des Vorteils aus der An- rechnung KZ
	2007		2008		2011		2007		2008		2011		
	mit KZ	ohne KZ: weniger	mit KZ	ohne KZ: weniger	mit KZ	ohne KZ: weniger	mit KZ	ohne KZ: mehr Ab- schöpfung	mit KZ	ohne KZ: mehr Ab- schöpfung	mit KZ	ohne KZ: mehr Ab- schöpfung	
		Mindestaus- stattung		Mindestaus- stattung		Mindestaus- stattung							
Amriswil (seit 1.1.97 inkl. Schocherswil)	-1'703'147		-3'554'146		-3'325'929								
höhere MA aufgrund Funktion KZ		-1'703'147		-2'326'434		-2'596'676							-2'208'752
Arbon (seit 1.1.98 PG)			-511'602		-1'228'916								-870'259
höhere MA aufgrund Funktion KZ				-511'602		-1'228'916							
Frauenfeld (seit 1.1.98 erweitert)							812'139		738'069		584'907		
geringere Abschöpfung wegen KZ								359'627		540'867		593'927	498'140
Kreuzlingen							421'075		553'455				
geringere Abschöpfung wegen KZ								288'869		439'544		333'627	354'013
Romanshorn							0		0				
geringere Abschöpfung wegen KZ								121'965		101'134			111'549
Weinfelden (seit 1.1.95 erweitert)							180'050		160'371		241'358		
geringere Abschöpfung wegen KZ								157'279		238'812		265'351	220'481
	-1'703'147	-1'703'147	-4'065'748	-2'838'036	-4'554'846	-3'825'592	1'413'264	927'739	1'451'896	1'320'358	826'265	1'192'906	
Reduktion durch Steuerfussgewichtung auf:	1'549'863	1'549'863											

Der Mittelwert der ausgewählten Vergleichsjahre zeigt, dass die Gemeinden unterschiedlich von der Abgeltung der Zentrumsfunktionen profitieren. Amriswil erhält wesentlich mehr Mittel als alle anderen Zentrumsgemeinden (2011 konkret 2.6 Millionen Franken unter dem Titel Zentrumsfunktionen).

Die Abgeltung der Zentrumsfunktionen müsste daher differenzierter geregelt werden. Vorgeschlagen wird eine Regelung, wonach die Korrektur der Steuerkraft für Gemeinden, die in den Genuss der Mindestausstattung gelangen, auf 6 % der durchschnittlichen Steuerkraft reduziert wird. Bei den Zentrumsgemeinden, die eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen, wird die Korrektur bei den bisherigen 12 % belassen.

## 2.5 Zielsetzungen

Eine Grössenordnung bezüglich anzustrebende Steuerfüsse oder Steuerkräfte wird in den Rechtsgrundlagen nicht erwähnt.

In der Botschaft vom 5. März 2002 zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden wird zu § 1 Zweck Folgendes ausgeführt:

„Der Zweckartikel konkretisiert § 90 als verfassungsmässige Grundlage des Finanzausgleichs, indem er die Ausgleichsfunktion des Instrumentes mit Blick auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Belastung der Gemeinden nennt. Auf die Definition eines zahlenmässigen Rahmens, innerhalb dessen sich die Gemeinden in Bezug auf ihre Finanz- und Steuersituation zu bewegen haben, wird bewusst verzichtet. Die Festlegung von Bandbreiten hätte zwangsläufig eine verstärkte Kontrolle der Gemeindefinanzen zur Folge, was dem Postulat der Eigenverantwortung widersprechen würde.“

15/29

In der Botschaft vom 5. März 2002 wird unter Ziffer 2 „Anliegen der Motion“ und dann unter Ziffer 2.1 „Milderung des Steuergefälles und Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden“ erwähnt:

„Gemäss § 90 der Kantonsverfassung fördert der Kanton mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung.“

Die erste Zielrichtung des Finanzausgleichs ist vor allem im Zusammenhang mit der Bildung der Politischen Gemeinden im Zuge der Gemeindereorganisation zu sehen. Zu diesem Zweck enthält das Finanzausgleichsgesetz eine Grundlage für die Ausrichtung von Förderbeiträgen. Damit ist aber ausgedrückt, dass der Finanzausgleich nicht dazu dienen darf, nicht existenzfähige Gemeinden zu erhalten, es sei denn, die entsprechende Struktur habe sich im Einzelfall mangels einer tauglichen Alternative ergeben. Es darf aber auch nicht darum gehen, über den Finanzausgleich Wunschbedarf zu finanzieren. Unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist in erster Linie die Erfüllung ihres Grundauftrages sicherzustellen.

Die Frage, was unter einer "ausgewogenen Steuerbelastung" zu verstehen ist, wird weder von der Kantonsverfassung noch vom Finanzausgleichsgesetz konkretisiert. Fest steht allerdings, dass der Finanzausgleich nicht zur Gefährdung der im Thurgau sehr stark ausgeprägten Gemeindeautonomie, die zwangsläufig Steuerfussunterschiede mit sich bringt, führen darf (vgl. dazu Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, § 90 N 1). Diese Steuerfussunterschiede müssen aber durch bestimmte Instrumente des Finanzausgleichs gemildert werden.

Im Thurgau präsentierten sich die Steuerfussunterschiede im Jahr 2001 wie folgt:

	Politische Gemeinden (PG)	Gesamtsteuerfuss PG+SG	Gesamtsteuerfuss PG+SG+Kt	Gesamtsteuerfuss über alles (jur. Pers.)
Tiefster Steuerfuss	30%	84%	221%	231.9%
Höchster Steuerfuss	90%	205%	342%	375.0%
Faktor	3.0	2.44	1.55	1.62

Die Steuerfussunterschiede der Politischen Gemeinden sind im Jahre 2001 mit dem tiefsten von 30 % und dem höchsten von 90 % sehr hoch. Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, dass die Differenz aufgrund des sehr tiefen Steuerfusses einer einzelnen Gemeinde „verfälscht“ wird. Bei den Schulgemeinden wurde mit dem Gesetz über Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und des Kindergartens vom 8. November 2000 ein Ausgleichsmechanismus eingeführt. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen das Gesetz auf die Entwicklung der Steuerfüsse (und die Strukturen) der Schulgemeinden haben wird. Als weitere Komponente spielen die Steuerfüsse der Kirchgemeinden mit, die aber ausserhalb des Einflussbereichs des Kantons liegen. Überdies ist zu berücksichtigen, dass das Steuerfussgefälle rein faktisch durch die

16/29

Summe der Steuerfüsse der verschiedenen Körperschaften, die für die Steuerpflichtigen letztlich massgebend ist, gemildert wird. Aufgrund der inzwischen bei den Schulgemeinden bestehenden Regelung bleibt Handlungsbedarf nur noch bei den Politischen Gemeinden. Deren Anteil am Gesamtsteuerfuss beträgt durchschnittlich knapp ein Drittel. Diese Umstände relativieren die Bedeutung der Steuerfussunterschiede zwischen den Politischen Gemeinden. Dennoch muss eine neue Finanzausgleichsordnung einen Mechanismus enthalten, der das Steuergefälle mildert.“

Das Protokoll des Grossen Rates zur 1. Lesung enthält zu § 1 Folgendes:

„Kommissionspräsident Dr. Stark, SVP: Im Zweckartikel wird im ersten Satz ausgesagt, was der Gesetzgeber mit dem Finanzausgleich überhaupt bewirken möchte, nämlich eine Milderung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastung der Politischen Gemeinden. Die Kommission war sich einig, dass diese Milderung in ihrer Konsequenz logischerweise auch eine allmähliche Reduktion der Steuerfussunterschiede zur Folge haben sollte. Ein Antrag, dies ergänzend im Zweckartikel festzuhalten, wurde knapp abgelehnt (mit 5:7 Stimmen). Begründet wird diese Ablehnung einerseits mit dem Hinweis auf § 90 der Kantonsverfassung, wo es heisst, „Der Kanton fördert mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung.“ Eine Wiederholung sei deshalb nicht nötig. Gewichtiger ist andererseits der Einwand, dass das Konzept des neuen Finanzausgleichs den Bezugsgemeinden grundsätzlich keine Vorschriften mehr macht und sie frei über die Finanzausgleichsmittel verfügen dürfen. Sie haben diese nicht notwendigerweise für Steuerfussenkungen einzusetzen, sondern können auch mehr investieren oder ihre Schuldammortisation erhöhen. Der Kanton greift erst ein, wenn sich trotz Finanzausgleichszahlungen die Finanzlage einer Gemeinde über längere Zeit sehr ungünstig entwickelt (siehe § 12 Absatz 2).

Das Konzept des „Minimums an frei verfügbaren Mitteln“, das den Politischen Gemeinden gewährt wird, gehört nach Meinung der Kommission deshalb auch ergänzend in den Zweckartikel. Der diesbezügliche Satz in § 3 der regierungsrätlichen Fassung wurde aus diesem Grund in § 1 angefügt. So wird auch klar gemacht, dass damit nicht nur der Ressourcenausgleich gemeint ist, sondern der gesamte Finanzausgleich, also auch die Zahlungen unter dem Titel „Lastenausgleich“.

Schliesslich diskutierte die Kommission weiter die Frage, ob es nicht Pflicht des Gesetzgebers sei, im Zweckartikel auch ungefähr festzulegen, wie intensiv der Finanzausgleich zu wirken habe. Vorschläge, angestrebte Steuerfussbandbreiten fest oder als Richtziele in das Gesetz zu schreiben, fanden mit dem Hinweis auf das oben erwähnte System der freien Verfügbarkeit über die Finanzausgleichsmittel kein Gehör. Die Kommission war der Ansicht, dass damit ein Rückschritt hin zum kontrollierenden und vorschreibenden bisherigen Finanzausgleichssystem gemacht würde. Hingegen fand ein Vorschlag breite Zustimmung, die vom Kanton jährlich zu leistenden Mittel zu definieren (siehe § 2 Absatz 2). Diese Vorgabe definiert zusammen mit den Mitteln aus der hori-

17/29

zontalen Abschöpfung die gesamte Kraft des Finanzausgleichs, während die Verteilung in den Abschnitten II. und III. des Gesetzes geregelt wird. “

Zu § 6 Zentrumsgemeinden wird in der Botschaft vom 5. März 2002 erläutert:

„Da Zentrumslasten kaum betragsmässig ermittelt werden können, soll eine pauschale Anrechnung in Form einer Begünstigung bei einer horizontalen Abschöpfung sowie der Mindestausstattung erfolgen.“

### Vergleich der Steuerfüsse im Jahr 2001 mit der Situation im Jahr 2011:

	Politische Gemeinden (PG)	Gesamt- steuerfuss PG + SG	Gesamt- steuerfuss PG+SG+Kt	Gesamt- steuerfuss über alles (jur. Pers.)
	2001 / 2011	2001 / 2011	2001 / 2011	2001 / 2011
Tiefster Steuerfuss	30% / 34%	84% / 96%	221% / 213%	231.9% / 222.7%
Höchster Steuerfuss	90% / 76%	205% / 182%	342% / 299%	375.0% / 323.4%
Faktor	3.0 / 2.23	2.44 / 1.89	1.55 / 1.40	1.62 / 1.45

Kommentar:

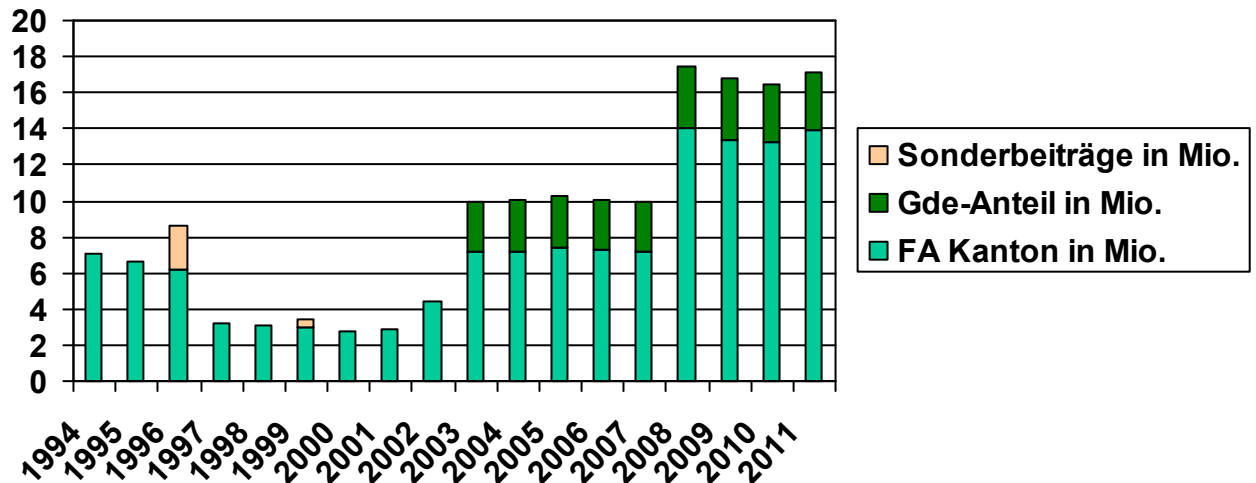
Die Entwicklung über 10 Jahre zeigt, dass sich der Faktor zwischen tiefstem und höchstem Steuerfuss bei den dargestellten Körperschaften positiv entwickelt hat: Bei den Politischen Gemeinden reduzierte sich der Faktor um 25.7 %, mit der Schule zusammen um 22.6 %, ergänzt mit dem Kanton noch um 9.7 % und beim Gesamtsteuerfuss jur. Personen um 10.5 %. Im Jahr 2001 war der Steuerfuss der Schulgemeinden noch durch die auslaufende Gesamtsteuerfussregelung im Finanzausgleich beeinflusst.

Damit erzielt der Finanzausgleich eine angemessene Wirkung bezüglich „ausgewogene Steuerbelastung“ im Sinne der Kantonsverfassung.

### 3      **Auswirkungen der Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen**

An dieser Stelle wird aufgezeigt, welche Veränderungen auf die Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden durch geänderte rechtliche Rahmenbedingungen ausgelöst wurden. Ausgegangen wird von der Modelleinführung auf 2003 über die Anpassungen im Rahmen der NFA auf 2008 bis zur Anpassung auf 2011. Auf die weiteren Faktoren (wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Steuergesetzanpassungen, Aufgabenteilung) wird später eingegangen.

### 3.1 Entwicklung der Finanzausgleichszahlungen

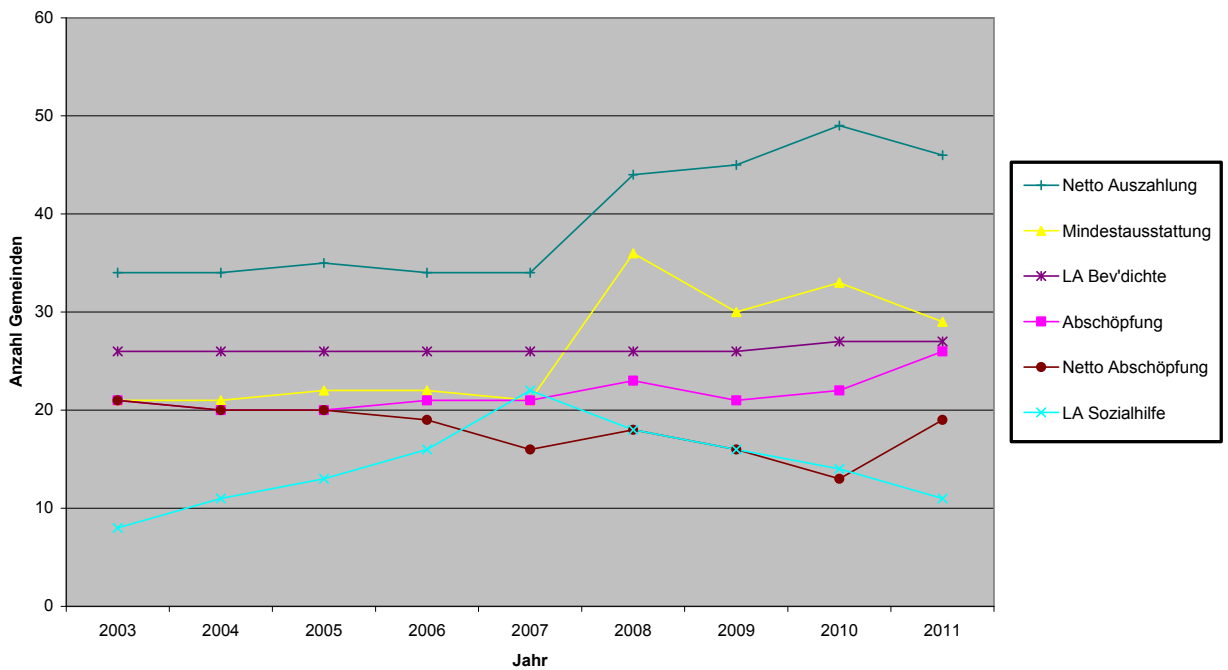


Erläuterung:

Die Anpassung im Rahmen der NFA führte zu massiv höheren Beiträgen ab den Jahren 2008. Der FA vor 2003 verlief auf „Sparflamme“ weil die Gemeindereorganisation zu einer wesentlichen Reduktion der Anzahl finanzschwacher Gemeinden führte. Der FA weist in sich im Total wenig Verschiebung auf. Er zeigt sich als zuverlässiges und konstantes Instrument, das greift, wo grössere Abweichungen zu Mittelwerten entstehen.

Aus der Tabelle zu Ziffer 2.3 ist ersichtlich, dass der Ressourcenausgleich über die Mindestausstattung den grösseren Anteil an den gesamten Auszahlungen an die Gemeinden ausmachte. Mit der Anpassung auf 2011 wurde die Wirkung des Lastenausgleichs verstärkt, so dass dieser nun nahezu gleich hoch ausfällt wie die Mindestausstattung.

### 3.2 Entwicklung der Anzahl betroffener Gemeinden

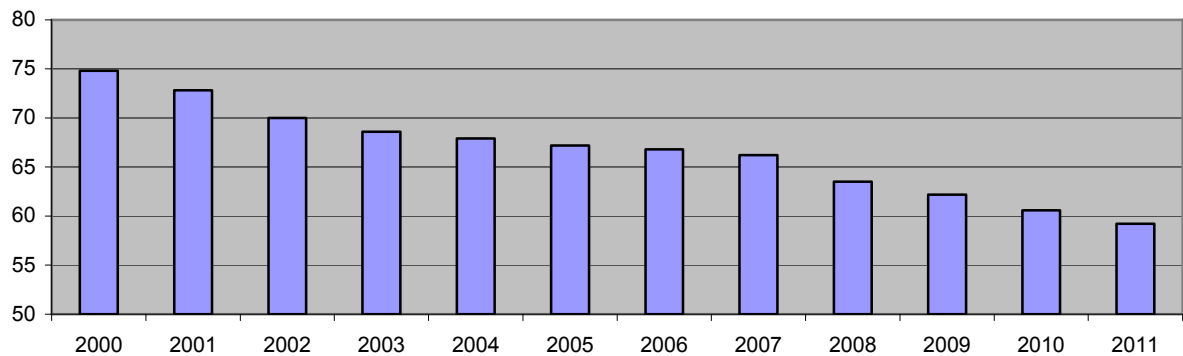


#### Erläuterungen:

Die rechtlichen Anpassungen auf 2008 zeigen einen sprunghaften Anstieg bei der Anzahl Gemeinden, die von einer Mindestausstattung profitieren. Allerdings ist anschließend eine rückläufige Tendenz feststellbar. Insgesamt beanspruchen mehr als die Hälfte der Gemeinden Leistungen aus dem Finanzausgleich.

### 3.3 Steuerfussentwicklung

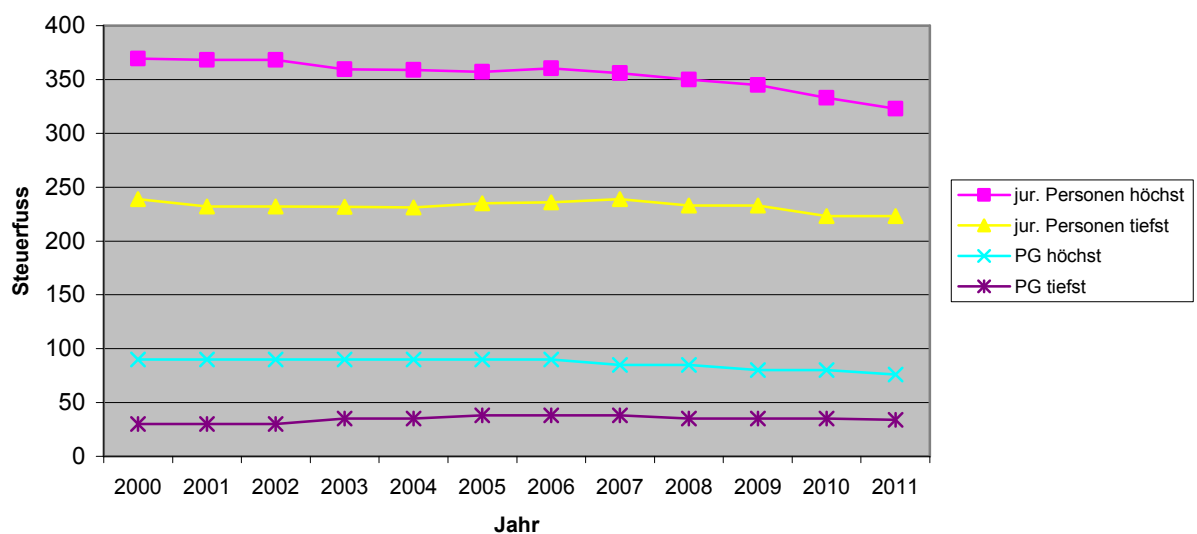
Steuerfuss (Durchschnitt mit Einwohnerzahl gewichtet)



Erläuterung:

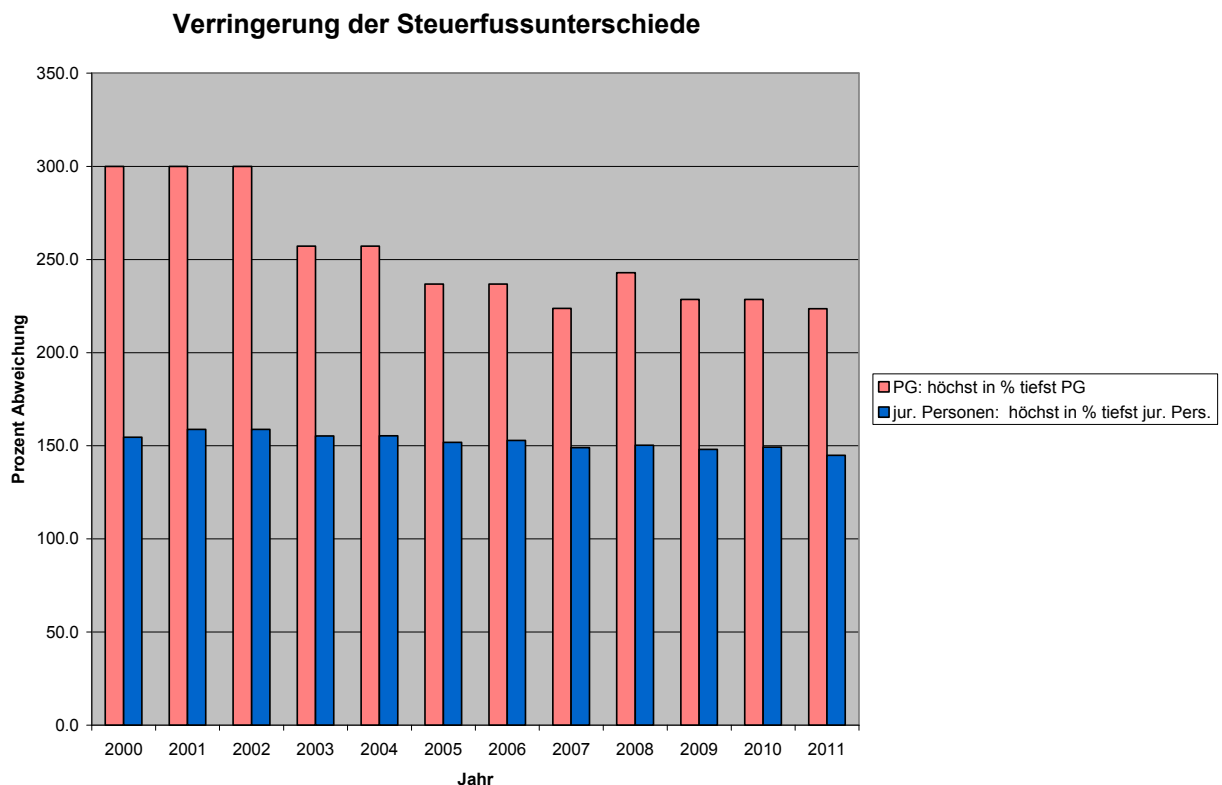
Die Reduktion des einwohnergewichteten durchschnittlichen Steuerfusses ist gleichmässig und massiv ausgefallen. Das FA-Modell ist lediglich ein Faktor, welcher diese Entwicklung begünstigt hat. Weitere Faktoren sind die allgemeine Wirtschaftslage, die Reorganisation der Gemeinden, das wirtschaftliche Verhalten der Gemeinden, schlanke Strukturen und Organisationsformen der Gemeinden, vernünftige Erwartungshaltung zur Angebotspalette und zu den Infrastrukturanlagen der Gemeinden etc.

Bandbreite der Steuerfüsse



Erläuterungen zur Entwicklung der höchsten und tiefsten Steuerfüsse:

Der Steuerfuss jur. Personen ist aufgeführt, weil er die gesamte Steuerbelastung ausweist, die für die Steuerpflichtigen ausschlaggebend ist. Beeinflussbar ist er über den Steuerfuss der Politischen Gemeinden und damit über den FA nur beschränkt. Es zeigt sich, dass die Annäherung der Steuerfüsse zwischen tiefstem und höchstem Steuerfuss bei den Politischen Gemeinden beachtlich ist, aber auch dass noch immer Unterschiede bestehen.

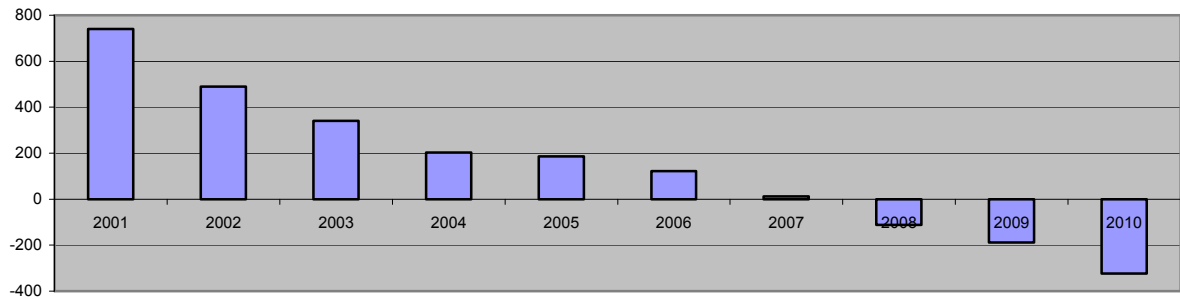


Die Spanne zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerfuss der Politischen Gemeinden konnte vom 3-fachen auf etwas mehr als das Doppelte reduziert werden. Ziel ist eine weitere Annäherung, wobei Unterschiede (Disparitäten) bleiben müssen, weil doch unterschiedliche Gemeindestrukturen bestehen.

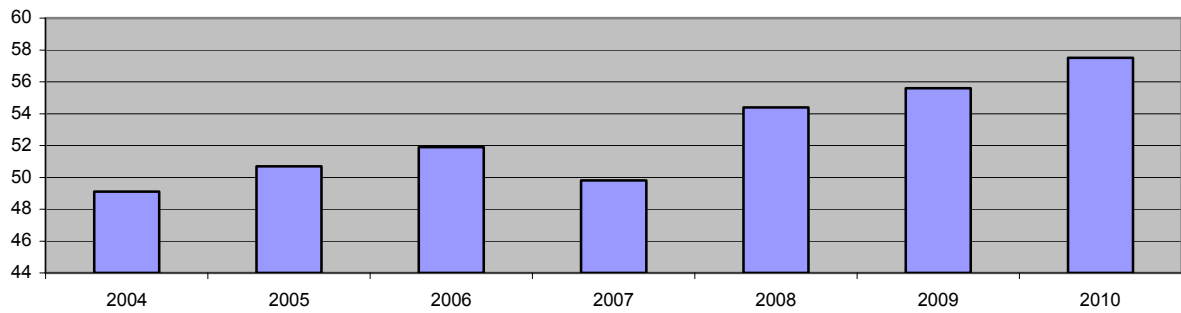
### 3.4 Gemeindefinanzkennzahlen

Die gute Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden zeigt sich anhand der nachfolgenden Kennzahlen sehr deutlich. Gezeigt werden die Durchschnittswerte.

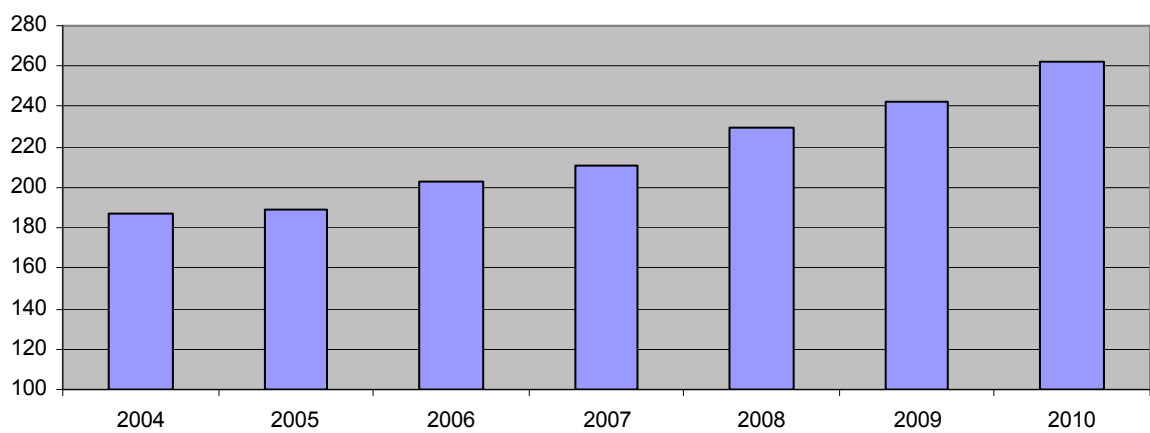
**Nettoschuld (+), Nettovermögen (-) pro Einw.**



**Eigenkapital in % der St'kraft**



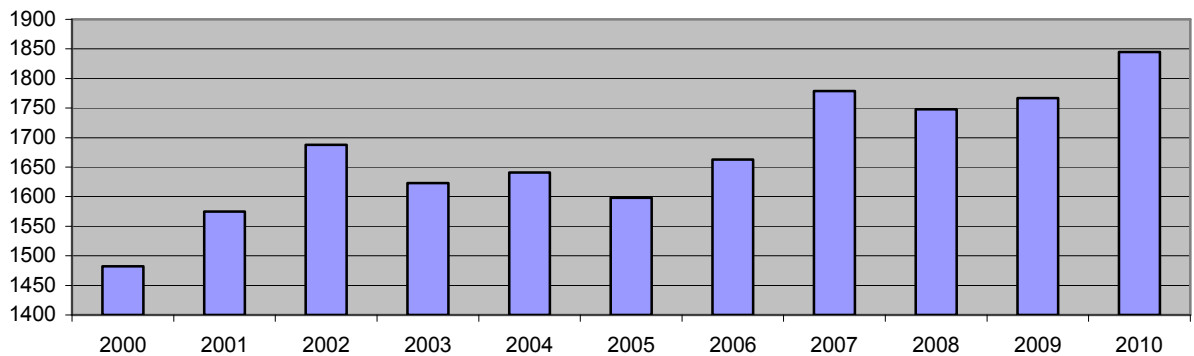
**Eigenkapital in Millionen Franken**



23/29

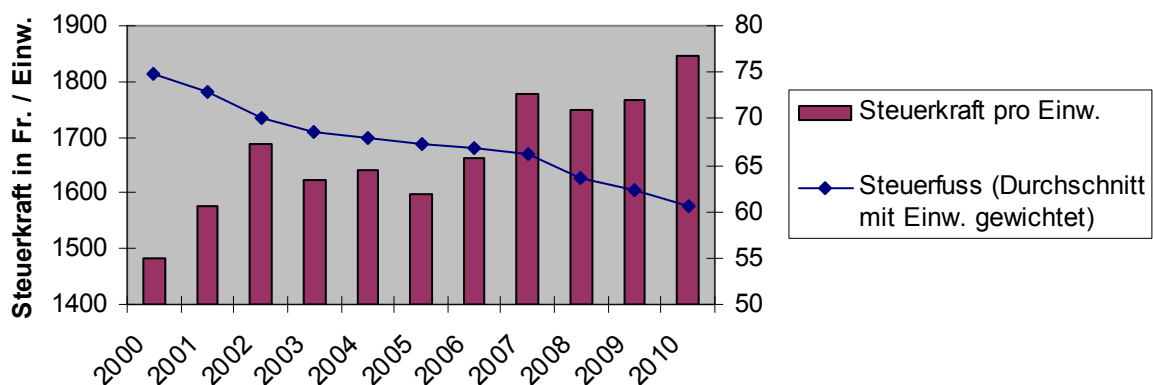
Das starke Wachstum beim Eigenkapital zeigt die positive Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden deutlich auf. Es wird ein Niveau erreicht, das bei zahlreichen Gemeinden den voraussichtlichen Bedarf übersteigt.

Steuerkraft pro Einwohner



Trotz diverser Steuergesetzrevisionen, die zu Steuereinbussen führten, zeigt die Steuerkraftentwicklung eine stark steigende Tendenz aufgrund positiver wirtschaftlicher Entwicklungen.

Entwicklung Steuerkraft und Steuerfüsse



Interessant ist die Wechselwirkung mit dem Steuerfuss: Mit steigender Steuerkraft sinkt der Steuerfuss.

In der gleichen Periode konnte der Staatssteuerfuss wie folgt gesenkt werden:

137 % bis 2002

132 % 2003 bis 2007

127 % 2008 bis 2009

117 % seit 2010

### 3.4.1 Zinsentwicklung

Die historisch tiefen Zinssätze der letzten Jahre führen zu geringeren Kapitalbeschaffungskosten und tragen damit ebenfalls wesentlich zur guten Finanzlage der Gemeinden bei. Auf der Gegenseite ist es aber schwierig, Kapital zu einem vernünftigen Zinssatz anzulegen, was sich anhand der sinkenden Zinsen für Sparkonti zeigt.

### 3.4.2 Chronologie der Steuergesetzanpassungen

Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, RB 640.1)

	Datum	Inkraftsetzung	Fundstelle/ Hinweise	Hauptinhalt
Geändert	09.06.2010	01.01.2011	ABI. 24/2010	Einführung Vollsplitting; Streckung Einkommenssteuertarif; Teilbesteuerungsverfahren auf Gewinnausschüttungen
Geändert	15.08.2007	01.01.2008	ABI. 34/2007	Senkung Einkommenssteuertarif der mittleren Einkommen; Erhöhung Vermögensfreibeträge und Einführung eines linearen Vermögenssteuertarifs; Erhöhung Abzug für freiwillige Zuwendungen; privilegierte Liquidationsgewinnbesteuerung; Senkung Steuersatz auf Kapitalleistungen aus Vorsorge; Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer
Geändert	14.09.2005	01.01.2007	ABI. 38/2005	Einführung Halbsteuersatz auf Dividendenausschüttungen; Reduktion Gewinnsteuersatz juristischer Personen
Geändert	14.09.2005	01.01.2006	ABI. 38/2005	Reduktion Gewinnsteuersatz juristischer Personen
Geändert	06.07.2005	01.01.2006	ABI. 28/2005	Einführung Abzug für Wiedereinstiegskosten

25/29

Geändert 30.06.2004 01.01.2005 ABI. 26/2004 Revision Familienbesteuerung: Einführung Teilsplitting; Freistellung des Existenzminimums und Streckung des Tarifs im unteren und oberen Einkommensbereich; Senkung Kapitalsteuersatz

Geändert 11.09.2002 01.01.2003 ABI. 37/2002 Senkung Kapitalsteuersatz

Die Chronologie zum Steuergesetz zeigt zahlreiche Anpassungen auf, welche Veränderungen bewirkten, die zu Einbussen führten, den Kanton TG aber im Steuerwettbewerb mit anderen Kantonen in eine bessere Position brachten. Diese Veränderungen beeinflussten die für den Finanzausgleich massgebende Entwicklung der Steuerkraft, was die Vergleichbarkeit über mehrere Jahre erschwert.

## **4 Handlungsbedarf**

### **4.1 Abgeltung an Gemeinden mit Zentrumsfunktionen**

Der angewandte Mechanismus dieser Zusatzabgeltung hat sich im Grundsatz bewährt. Bei den sechs Gemeinden mit Zentrumsfunktionen wird die Steuerkraft bisher um 12 % der durchschnittlichen Steuerkraft reduziert. Von dieser neuen Basis werden entweder die Mindestausstattung für Zentrumsgemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft oder die Abschöpfung bei Zentrumsgemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft berechnet. Die Auswirkung bei Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erweist sich nun jedoch als zu massiv. Für diese Gemeinden ist die Korrektur der Steuerkraft von bisher 12 auf 6 % zu begrenzen. Für Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft kann die Korrektur bei 12 % belassen werden, da die Abschöpfung nur zu einem geringen Anteil zu Buche schlägt; dies im Gegensatz zur Mindestausstattung, die bis zur definierten Ausgleichsgrenze voll durchschlägt.

### **4.2 Abschöpfung**

Die Höhe der Abschöpfung ist auf Gesetzesebene (§ 5 FAG) mit 12 % geregelt (bis 2007: 10 %). Der Umfang der Abschöpfung ist im Überblick unter Ziffer 2.3 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Abschöpfung seit dem Jahr 2004 eine leicht sinkende Tendenz aufweist, was darauf schliessen lässt, dass die finanzstärkeren Gemeinden von den Steuergesetzrevisionen stärker betroffen waren, als die finanzschwächeren. Die Anzahl der abgeschöpften Gemeinden variierte in den Jahren 2007 bis 2010 zwischen 21 und 23 und stieg im 2011 auf 26 Gemeinden. Die Zahlen entsprechen der Bruttodarstellung,

26/29

weil effektiv bei verschiedenen Gemeinden Verrechnungen mit Auszahlungen von FA-Beitragsleistungen erfolgen.

Das sehr bescheidene Abschöpfungsvolumen, gerade auch im Vergleich mit der deutlich höheren Abschöpfung bei den Schulgemeinden, zeigt Handlungsbedarf auf. Vorgeschlagen wird eine Progression für Gemeinden mit deutlich überdurchschnittlicher Steuerkraft. Diese Massnahme rechtfertigt sich auch aus der Tatsache, dass die Annäherung der Steuerfüsse in den letzten Jahren praktisch ausschliesslich durch Reduktion der hohen Belastungen erfolgte, nicht aber durch leichtes Anheben der tiefsten Steuerbelastungen.

Da im Beitragsmodell bisher mit Indexsystemen gute Erfahrungen gemacht wurden, drängt sich auch bei der Abschöpfung eine Indexierung auf. Eine Erhöhung über drei Stufen wird als zweckmässige Lösung erachtet:

<b>Steuerkraft</b>	<b>Abschöpfung</b>
100 – 140 %	12 % (bisher)
140 – 160 %	14 %
160 – 180 %	16 %
Über 180 %	18 %

Das Volumen von derzeit 3.2 Mio. Franken würde sich bei dieser Variante auf 3.87 Mio. Franken erhöhen bei neuer Datenbasis (inkl. Steuerkraft 2011). Mit dieser massvollen Erhöhung bleibt das Abschöpfungsvolumen vergleichsweise immer noch bescheiden.

### **4.3 Mindestausstattung**

Die Höhe der Mindestausstattung ist ebenfalls auf Gesetzesebene (§ 4 FAG) mit 82 % geregelt (bis 2007: 75 %). Die damit verbundenen Leistungen gehen aus dem Überblick unter Ziffer 2.3 hervor. Während die Beiträge an die Mindestausstattung bis 2007 stiegen, ist ab 2008 eine starke Verringerung feststellbar. Das bedeutet, dass sich die Steuerkräfte der finanzschwächeren Gemeinden gegenüber dem Durchschnitt aller Gemeinden verbessert haben.

Veränderungen durch unterschiedliche Entwicklungen ergeben sich zwangsläufig und werden mit dem FA-Modell auch zweckmässig aufgefangen. So sparte der Kanton nicht einfach Beitragsleistungen ein. Bedingt durch die Festsetzung eines Beitragsrahmens war er gezwungen, Anpassungen vorzunehmen, die schliesslich höhere Leistungen beim Lastenausgleich auslösten. Dies ist ein Bereich, der noch regierungsrätlichen Handlungsspielraum beinhaltet.

Bis 2007 profitierten jeweils rund 20 Gemeinden von der Mindestausstattung. 2008 bis 2010 waren es 30 bis 36 Gemeinden und 2011 waren es noch 29, die eine Mindestaus-

27/29

stattung erhielten. Die Zahlen verdeutlichen, dass eine Erhöhung der Limite für die Mindestausstattung auch den Kreis der Beitragsempfänger verändert. Auf 2008 wurde die Mindestausstattung von 75 auf 82 % erhöht. Veränderungen lösen die „mittelfinanzschwachen“ Gemeinden aus, die jeweils im Grenzbereich liegen.

Zur Erreichung einer höheren Flexibilität erscheint es sinnvoll, wenn im Gesetz eine gewisse Bandbreite der Mindestausstattung definiert ist. Der Regierungsrat hätte in der Folge die Kompetenz, innerhalb dieser Bandbreite eine zweckmässige Aufteilung festzulegen. Es ist denkbar, dass die heute tendenziell überhöhten Lastenausgleiche zugunsten einer höheren Mindestausstattung etwas reduziert werden könnten. Konkret wird vorgeschlagen, die Mindestausstattung im Gesetz neu mit einer Bandbreite von 82-86 % der durchschnittlichen Steuerkraft festzulegen. Der Regierungsrat hätte somit die Möglichkeit das derzeitige Mindestmass von 82 % gegebenenfalls um bis zu 4 % zu erhöhen. Der Vollzug ist wie üblich in der Verordnung zu regeln.

#### **4.4 Mitteleinsatz des Kantons**

Das Finanzausgleichsgesetz schreibt in § 2 Abs. 2 den Einsatz kantonaler Geldmittel im Ausmass von 3 bis 4 Steuerprozent fest. Im Zuge des deutlichen Anstieges der Steuerkraft im Kanton hat dieses Volumen in den letzten vier Jahren spürbar zugenommen, konkret:

	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Ein Steuerprozent = (in Mio. Franken)	4.3	4.4	4.6	4.6

Im Gegenzug beanspruchte die vorgeschriebene gesetzliche Mindestausstattung Jahr um Jahr weniger Mittel. Konkret wurden im Jahr 2008 noch 11.2 Millionen Franken an Mindestausstattung ausgerichtet. Dieser Betrag reduzierte sich bis ins Jahr 2011 auf 8.8 Millionen Franken. Zur Einhaltung der Volumenvorgabe mussten in den letzten Jahren die Lastenausgleichstöpfe über das ursprünglich geplante Mass hinaus erhöht werden. Wenn auch mit der beantragten Flexibilisierung der Mindestausstattung Spielraum geschaffen wird, ist es doch angezeigt, den kantonalen Mitteleinsatz leicht zu reduzieren. Beantragt wird eine entsprechende Gesetzesanpassung mit Festlegung des Mindestvolumens im Ausmass von 2 bis 4 Steuerprozent.

#### **4.5 Lastenausgleich Sozialhilfekosten**

Zum Lastenausgleich für Sozialhilfekosten regelt das Gesetz in § 9 die Rahmenbedingungen und lässt dem Regierungsrat die Regelung der Einzelheiten. Von dieser Kompetenz musste die Regierung im Jahr 2011 Gebrauch machen, um die geforderte Bandbreite der Ausgleichzahlungen einzuhalten. Der Indexpunktwert wurde von 5 auf 8 Franken angehoben, wie dies aus dem Überblick unter Ziffer 2.3. hervorgeht. Durch diverse Anpassungen erhöhten sich die Beitragsleistungen an die Sozialhilfekosten von Fr. 442'000 im Jahr 2003 auf 2.84 Millionen Franken im Jahr 2011. Basis für die Be-

28/29

rechnung sind die durchschnittlichen Sozialhilfekosten der letzten drei Jahre, die einen jährlichen Durchschnitt (2008 bis 2010) von 22.4 Millionen Franken ergeben. Der FA leistet daran somit einen Beitrag von knapp 13 % und rund 1 Million Franken mehr als im Vorjahr.

Es besteht kein Handlungsbedarf.

#### **4.6 Struktureller Lastenausgleich**

Der strukturelle Lastenausgleich basiert auf § 8 FAG, wobei der Regierungsrat die Einzelheiten regelt. Analog zum Lastenausgleich für Sozialhilfekosten nutzte der Regierungsrat seine Kompetenz zur Anpassung des Indexpunktwertes von 20 auf 23 Franken beim strukturellen Ausgleich.

Die Beitragsleistungen aus strukturellem Lastenausgleich lagen 2003 bis 2007 bei rund 3 Millionen Franken und stiegen ab 2008 von 3.7 Millionen Franken auf nahezu 4 Millionen Franken. Die Anpassung auf 2011 führte zu einer Erhöhung auf 4.56 Millionen Franken. Es besteht bezüglich dieses Lastenausgleichs kein Handlungsbedarf. Dies gilt umso mehr, als mit der Umsetzung der Motion Niklaus, Arnold, Zimmermann vor allem dieses Gemeindeglied zusätzliche Finanzausgleichsmittel erhalten soll. In Betracht zu ziehen ist indessen eine leichte Reduktion des Indexpunktwertes im Zusammenhang mit einer allfälligen Erhöhung der Mindestausstattung.

#### **4.7 Besondere Belastungen**

Der Regierungsrat kann gemäss § 8 Abs. 4 FAG zusätzliche Belastungen berücksichtigen, wozu in der Verordnung weitere Rahmenbedingungen festgelegt sind. Der Umfang der Beitragsleistungen unter diesem Titel geht wiederum aus der Übersicht unter Ziffer 2.3 hervor. Während in den Jahren 2003 bis 2007 das Schwergewicht auf Härtefallbeiträgen lag und die besonderen Belastungen weniger stark berücksichtigt wurden, erhielten die besonderen Belastungen in den folgenden Jahren eine stärkere Bedeutung. Die dafür zugeteilten Mittel wurden auf rund 1 Mio. Franken verdoppelt, um den Wegfall der Härtefallregelung abzufedern.

Die Beiträge an besondere Belastungen werden vorab von den ehemaligen Finanzausgleichsgemeinden vor in Krafttreten des neuen FAG (2003) geltend gemacht. Sie erhalten einen Sockelbeitrag und teilweise projektbezogene Beiträge. In den letzten Jahren wurden besondere Belastungen auch von nicht traditionellen ehemaligen FA-Gemeinden geltend gemacht und anerkannt. Selbstverständlich müssen dazu diverse Voraussetzungen erfüllt sein und die Unterstützungsleistungen müssen angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel eher als bescheiden bezeichnet werden.

29/29

Für diese teilweise komplexen Einzelfallregelungen drängen sich keine Anpassungen auf. Vielmehr soll das Ausgleichssystem einen wirksamen Ausgleich über die ordentlichen Beitragsleistungen sicherstellen, so dass ausserordentliche Beiträge möglichst wenig beansprucht werden müssen.

Mai 2012