

Finanzausgleich der Politischen Gemeinden: Wirkungsbericht 2016–2021

29. August 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ziele und Zweck	3
1.2. Instrumente	3
1.2.1. Ressourcenausgleich	4
1.3. Lastenausgleich	5
1.3.1. Ergänzender Lastenausgleich	5
1.3.2. Datenbasis	6
1.4. Entwicklung des Finanzausgleichsmodells	6
1.4.1. 2008: Änderungen aufgrund Anpassung NFA.....	6
1.4.2. Teilrevision 2014	7
1.4.3. Massnahmen aus dem 2. Wirkungsbericht	7
1.4.4. Anpassungen im Zuge des HG 2020	8
1.5. Auswertungen	8
2. Finanzausgleichszahlungen	9
2.1. Gesamtvolumen	9
2.2. Mindestausstattung	9
2.3. Lastenausgleich Sozialhilfe	11
2.4. Lastenausgleich strukturell	12
2.5. Finanzierung	12
2.5.1. Abschöpfung	13
2.5.2. Kantonsbeitrag	14
3. Situation und Entwicklungen in den Gemeinden	15
3.1. Nettoaufwendungen der Erfolgsrechnungen	15
3.2. Nettoausgaben der Investitionsrechnungen	16
3.2.1. Investitionseinnahmen.....	19
3.3. Abgeltung der Zentrumslasten	19
3.4. Steuerfüsse	20
3.5. Steuerkraft	23
3.6. Gemeindefinanzkennzahlen	23
3.6.1. Nettoverschuldung	23
3.6.2. Selbstfinanzierungsgrad	24
3.7. Gemeindebeiträge für individuelle Prämienverbilligungen	25

4. Mögliche Handlungsfelder	28
4.1. Finanzierung, Kantonsbeitrag	28
4.1.1. Schätzung der Mehrausgaben	28
4.2. Beurteilung der Abschöpfung	28
4.3. Abgeltung von Zentrumslasten	29
4.4. Beurteilung der Mindestausstattung.....	30
4.5. Beurteilung des strukturellen Lastenausgleichs	30
4.6. Gemeindebeiträge IPV	31
5. Weiteres Vorgehen	31

1. Einleitung

Die erste Fassung des heute geltenden Finanzausgleichsgesetzes (FAG, RB 613.1) wurde per 1.1.2003 in Kraft gesetzt. Seit diesem Zeitpunkt wurde das FAG und die dazugehörige Finanzausgleichsverordnung (FAV, RB 613.11) diverse Male teilweise oder gänzlich revidiert. Die aktuelle Version sowohl des FAG als auch diejenige der FAV sind seit dem 1.1.2019 in Kraft.

§ 12 der FAV sieht vor, dass die Wirkung des Finanzausgleichs in regelmässigen Abständen überprüft wird. Der vorliegende Bericht ist die dritte Überprüfung nach den Berichten 2008–2011 sowie 2012–2015.

Zusammen mit Änderungen auf Bundesebene sowie dem HG2020 Programms führten vor allem die beiden Wirkungsberichte zu Änderungen am Finanzausgleichsmodell der politischen Gemeinden. Diese Änderungen werden in Kapitel 1.4 erörtert.

In dem vorliegenden Wirkungsbericht wird die Periode 2016–2021 analysiert. Dabei werden die Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs und die Situation in den Gemeinden aufgezeigt. Im Anschluss wird der Handlungsbedarf erörtert sowie entsprechende Massnahmen beschrieben.

1.1. Ziele und Zweck

Der Zweck des Finanzausgleichs ist in § 90 der Kantonsverfassung (KV, RB 101) wie folgt definiert:

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

In § 1 FAG wird der Zweck des Finanzausgleichs folgendermassen beschrieben:

„Der Finanzausgleich mildert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Politischen Gemeinden. Den Politischen Gemeinden wird ein Minimum an frei verfügbaren Mitteln gewährt.“

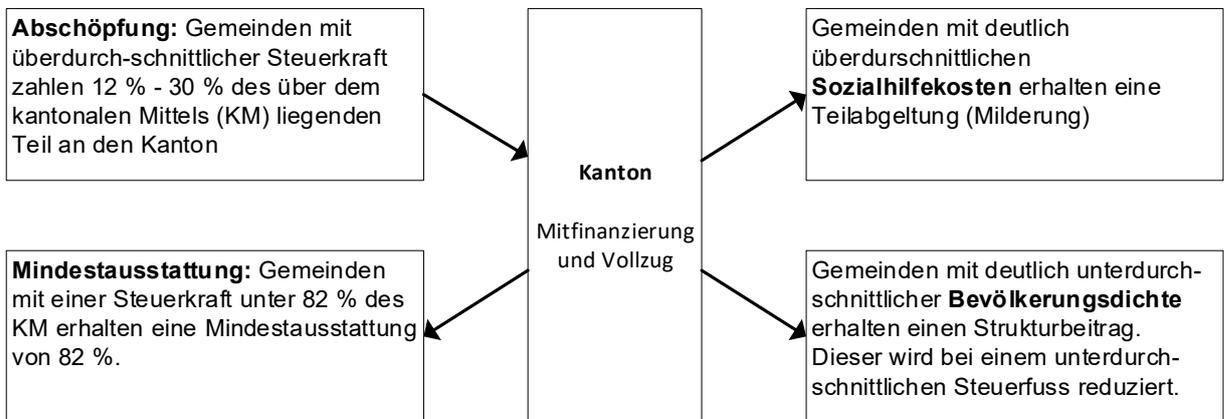
Der Finanzausgleich soll einerseits also bei der Steuerbelastung ansetzen, andererseits jedoch auch bei den Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Politischen Gemeinden.

Hieraus ergeben sich die Instrumente, wie sie in Kapitel 1.2 beschrieben werden.

1.2. Instrumente

Die Elemente des Finanzausgleichs lassen sich in zwei Kategorien unterteilen:

- Ressourcenausgleich: Ausgleichswirkung aufgrund der Steuerkraft
- Lastenausgleich: Milderung hoher Belastungen

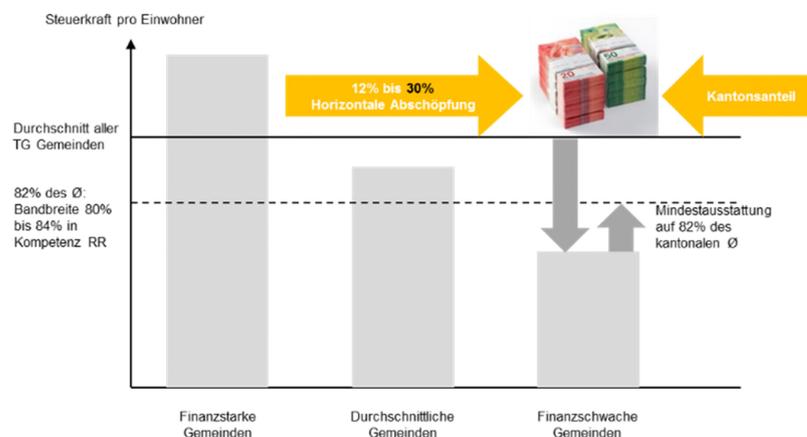


Nebst dem ordentlichen Finanzausgleich sieht das Gesetz einen ergänzenden Ausgleich vor. Dieser kommt einerseits bei der Bildung oder dem Zusammenschluss von Politischen Gemeinden vor. Andererseits werden über diesen Ausgleich besondere Belastungsfaktoren abgegolten.

1.2.1. Ressourcenausgleich

Finanzstarke Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner das kantonale Mittel übersteigt, leisten Beiträge an den kantonalen Finanzausgleich. Die prozentuale Höhe des Beitrags steigt, je mehr die Steuerkraft einer Gemeinde das kantonale Mittel übertrifft. Im Minimum beträgt die Abschöpfungsquote 12 %, im Maximum 30 % der Differenz zum kantonale Mittel.

Finanzschwachen Gemeinden wird eine Mindestausstattung gewährt. Die Bandbreite dieser Mindestausstattung beträgt zwischen 80 % und 84 % des kantonale Mittels, wobei der Regierungsrat den genauen Wert festlegt. Aktuell liegt die Mindestausstattung bei 82 % des kantonale Mittels. Gemeinden, deren Steuerkraft unter diesem Wert liegt, erhalten einen Beitrag. Dieser besteht in der Differenz der eigenen Steuerkraft zu 82 % des kantonale Mittels.



Gemäss § 6 FAG werden die im kantonalen Richtplan definierten Zentrumsgemeinden entlastet, indem ihre Steuerkraft für die Berechnung der horizontalen Abschöpfung oder der Mindestausstattung reduziert wird. Betroffen sind insgesamt 12 Gemeinden.

- kantonale Zentren: Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, Weinfelden
- regionale Zentren: Aadorf, Bischofszell, Diessenhofen, Münchwilen, Sirnach, Steckborn
- Gemeinden ohne Zentrumsfunktion: restliche Gemeinden

Dieser Nachlass beträgt für die kantonalen Zentren 12 % und für die regionalen Zentren 6 % des kantonalen Mittels. Die daraus resultierende Abgeltung der Zentrumsfunktion beläuft sich auf maximal Fr. 170 pro Einwohner (§ 3a FAV).

1.3. Lastenausgleich

Im Lastenausgleich wird zwischen dem strukturellen Ausgleich (§ 4 FAG) und jenem der Sozialhilfekosten (§6 FAG) unterschieden.

Vom **strukturellen Lastenausgleich** profitieren Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte kleiner ist als 50 % des kantonalen Mittels. Je kleiner die Bevölkerungsdichte ist, desto höher der Beitrag. Dieser reicht von Fr. 23 pro Einwohner bis Fr. 253 pro Einwohner. Die genaue Abstufung ist im entsprechenden Index im Anhang zur FAV einsehbar.

Der strukturelle Lastenausgleich wird zudem nach Steuerfuss gewichtet. Das heisst, dass Gemeinden mit einem Steuerfuss von über 59.51 % den vollen errechneten Beitrag erhalten, während Gemeinden mit einem Steuerfuss von 50.5 % oder kleiner, keinen Beitrag erhalten. Die Abstufung dazwischen kann ebenfalls dem entsprechenden Index entnommen werden.

Gemeinden, deren Sozialhilfekosten mindestens 120 % des kantonalen Mittels betragen, profitieren vom **Lastenausgleich für Sozialhilfekosten** (§ 9 FAG). Die Abstufung der Beiträge ist in einem separaten Index geregelt, welcher von 120 % bis 400 % des kantonalen Mittels reichen. Die Beiträge reichen von Fr. 8 pro Einwohner bis theoretisch Fr. 367 pro Einwohner. Dieser Wert würde jedoch nur erreicht, wenn eine Gemeinde 400 % der Sozialhilfekosten des kantonalen Mittels aufweist. Der Index ist mit einer Progression versehen und ebenfalls im Anhang zur FAV abgebildet. Die maximale Abgeltung ist auf die Hälfte der durchschnittlichen Sozialhilfekosten einer Gemeinde begrenzt (§ 5 FAV).

1.3.1. Ergänzender Lastenausgleich

Im Rahmen eines ergänzenden Lastenausgleichs besteht die Möglichkeit, bei der Bildung oder beim Zusammenschluss von Politischen Gemeinden einen Beitrag zu leisten (§ 2 FAG). Besondere Belastungsfaktoren gemäss § 5 FAG können zudem als ausserordentlicher Beitrag gemäss § 8 FAG abgegolten werden.

1.3.2. Datenbasis

Für die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs werden folgende Statistiken verwendet (gem. § 2 FAV):

- Statistik „Staatssteuer-Ertrag“ für die Festlegung der Steuerkraft
- Statistik „Wohnbevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember“ für die Ermittlung der Einwohnerzahl
- kantonale Statistik „öffentliche Sozialhilfe der Gemeinden“ für die Sozialhilfekosten
- Arealstatistik des Bundes für die Landflächen

1.4. Entwicklung des Finanzausgleichsmodells

Im Jahr 2003 wurde ein neues FAG eingeführt, welches sich an den Erkenntnissen des Projekts „Neuer Finanzausgleichs“ auf Bundesebene orientierte. Mit Einführung dieses neuen Gesetzes entschied man sich für das Modell mit einem auf der Steuerkraft basierenden Ressourcenausgleichs einerseits und eines Ausgleichs zur Milderung hoher Belastungen andererseits.

Die dabei verwendeten Instrumente sind, abgesehen von den angewandten Parametern, identisch mit den Elementen des heutigen Finanzausgleichs:

- Abschöpfung (10 % im Jahr 2003)
- Mindestausstattung (75 %)
- Lastenausgleich Sozialhilfe ab 150 % des kantonalen Mittels
- Lastenausgleich Struktur aufgrund niedriger Bevölkerungsdichte

Bis ins Jahr 2007 enthielt das Finanzausgleichsmodell zusätzlich eine Härtefallregelung. Das Finanzausgleichsmodell erfuhr in den Folgejahren diverse Änderungen. Diese betrafen sowohl die Ausgleichsinstrumente selbst, als auch die verwendeten Parameter:



1.4.1. 2008: Änderungen aufgrund Anpassung NFA

Im Jahr 2008 wurde das Ausgleichsmodell zwischen dem Bund und den Kantonen angepasst. Dies führte zu einer Überprüfung und Überarbeitung des Finanzausgleichsmodells für die politischen Gemeinden des Kantons Thurgau.

Im Ressourcenausgleich stieg sowohl die maximale Abschöpfung (von 10 % auf 12 %) als auch die Mindestausstattung (von 75 % auf 82 %). Der Zentrumslastenausgleich wurde von 10 % auf 12 % erhöht. Ebenso wurde das Volumen des Lastenausgleichs ausgebaut: Die Schwelle für den Soziallastenausgleich wurde von 150 % auf 120 % des kantonalen Mittels herabgesetzt. Der Punktwert im strukturellen Lastenausgleich wurde von Fr. 17 auf Fr. 20 erhöht. Zudem wurde die Steuerfussgewichtung für den gesamten Finanzausgleich abgeschafft.

Der Lastenausgleich wurde im Jahr 2011 erneut angepasst. Die Punktwerte wurden sowohl im Bereich der Soziallasten (von Fr. 5 auf Fr. 8) als auch für die strukturellen Lasten (von Fr. 20 auf Fr. 23) angehoben.

1.4.2. Teilrevision 2014

Im Nachgang zum 1. Wirkungsbericht beschloss der Grosse Rat eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes, welche unter anderem die Beteiligung der Gemeinden am Finanzausgleich ausbaute. Für die Berechnung der Abschöpfung wurde neu ein Index angewandt. Dies hatte zur Folge, dass die prozentuale Abschöpfung zunahm, je weiter sich die Steuerkraft einer Gemeinde vom kantonalen Mittel abhebt. Die Bandbreite der Abschöpfung betrug neu 12 – 18 % der über dem Durchschnitt liegenden Steuerkraft einer Gemeinde.

Weiter wurde der strukturelle Lastenausgleich für Gemeinden mit einer tiefen Bevölkerungsdichte an den Steuerfuss gekoppelt. Gemeinden mit einem niedrigen Steuerfuss erhalten seither weniger Lastenausgleich für eine geringe Bevölkerungsdichte.

Im Rahmen dieser Revision wurde zudem ein Verzichtsausgleich eingeführt. Gemeinden, welche auf Siedlungsgebiet verzichten, sollten dafür einen Beitrag aus dem Finanzausgleich erhalten.

Die Zielgrösse für den Kantonsbeitrag an die Finanzierung des Ausgleichs wurde von 3 % bis 4 % auf 2 % bis 4 % der kantonalen Steuerkraft geändert.

1.4.3. Massnahmen aus dem 2. Wirkungsbericht

Im letzten Wirkungsbericht wurde einerseits festgestellt, dass der Soziallastenausgleich weiterhin über den Finanzausgleich abgewickelt werden soll. Ein horizontaler Ausgleich wurde nicht in Betracht gezogen.

Der Bericht zeigte jedoch auch, dass die Belastungen der Gemeinden sehr unterschiedlich ausfallen. Unter anderem aus diesem Grund wurde der Index auf 270 % (16 Punkte) der durchschnittlichen Sozialhilfekosten ausgeweitet, gegenüber 220 % (11 Punkte) vor der Änderung. Ab 180 % der durchschnittlichen Sozialhilfekosten wurde zudem eine Progression eingeführt. Je höher eine Gemeinde pro Einwohner mit Sozialhilfekosten belastet ist, desto höher fällt der Ausgleich aus. Dieser Ausgleich ist auf ein Maximum von 50 % der Sozialhilfekosten beschränkt.

Die zweite Massnahme aus dem 2. Wirkungsbericht bezieht sich auf das Intervall, in welchem die Wirkung des Finanzausgleichs beurteilt werden muss. Dieses wurde von 4 Jahren auf 4 bis 6 Jahre geändert.

1.4.4. Anpassungen im Zuge des HG 2020

Im Rahmen des Programms HG2020 wurden die Gemeinden stärker an der Finanzierung des Ausgleichs beteiligt. Per 1.1.2019 wurde die maximale Abschöpfung auf 30 % erhöht. Obwohl die Abschöpfung generell anstieg, erhöhte sich vor allem der Beitrag der finanzstärksten Gemeinden signifikant. Die grössere Beteiligung der politischen Gemeinden stand aber einer Reduktion der Beiträge an den Schulfinanzausgleich gegenüber, welche durch eine Revision des entsprechenden Beitragsgesetzes entstand.

Der im Jahr 2014 eingeführte Verzichtsausgleich wurde per 1.1.2019 wieder abgeschafft. Das neu eingeführte Bundesgesetz über die Raumplanung schrieb eine Reduktion von überdimensionierten Bauzonen vor, weswegen der freiwillige Verzicht und somit auch dessen Abgeltung wegfielen.

Bisher wurden für den Zentrumslastenausgleich lediglich die sechs kantonalen Zentren berücksichtigt. Ab dem 1.1.2019 wurde der Ausgleich zusätzlich auf sechs regionale Zentren ausgedehnt. Ihr Ausgleich beträgt mit 6 % die Hälfte desjenigen der kantonalen Zentren.

1.5. Auswertungen

Die Entwicklung der Finanzausgleichszahlungen werden mittels Zeitreihen aufgezeigt. In der Regel werden hierzu die letzten 6 Jahre, sowie als Referenz noch in Vierjahresabständen zwei weitere Perioden gezeigt.

Bei Auswertungen im Rahmen der Gemeindefinanzen sind längere Zeitreihen aufgrund der Umstellung auf HRM2 häufig nicht möglich. In solchen Fällen wird auf die letzten 3 Jahre abgestützt, ebenso bei Analysen von Verteilungen wie z.B. den Ausgaben nach Funktionen.

Werden Grafiken aus externer Quelle verwendet oder Daten aufgrund externer Quellen erstellt, sind die Betrachtungszeiträume häufig gegeben.

Die Einteilung nach kantonalen Zentren, regionalen Zentren und Gemeinden ohne Zentrumsfunktion ist identisch mit derjenigen gemäss § 6 FAG resp. derjenigen des kantonalen Richtplans.

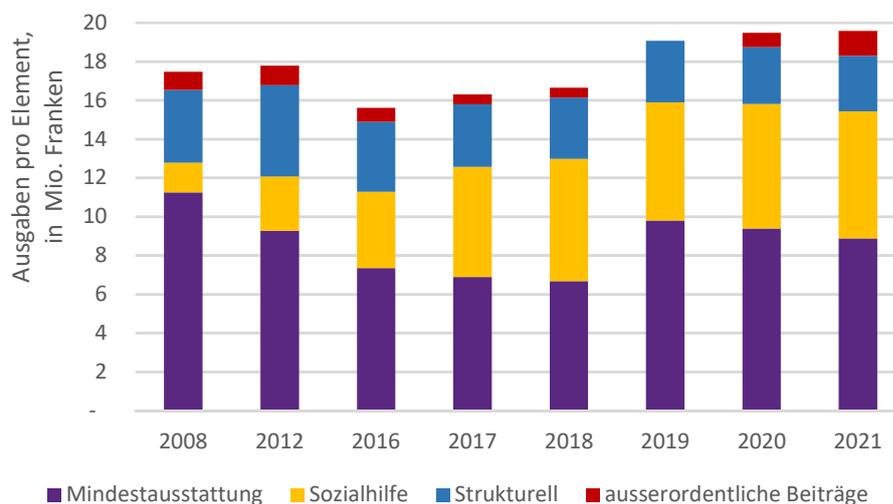
2. Finanzausgleichszahlungen

Im Rahmen des ordentlichen Finanzausgleichs gibt es zwei Arten von Zahlungen. Es sind dies einerseits die Beiträge an finanzschwächere oder besonders belastete Gemeinden, andererseits die Zahlungen zur Finanzierung dieser Beiträge.

Zum besseren Verständnis werden die in Kapitel 1.4 bereits beschriebenen Änderungen im Finanzausgleichsmodell teilweise wiederholt.

2.1. Gesamtvolumen

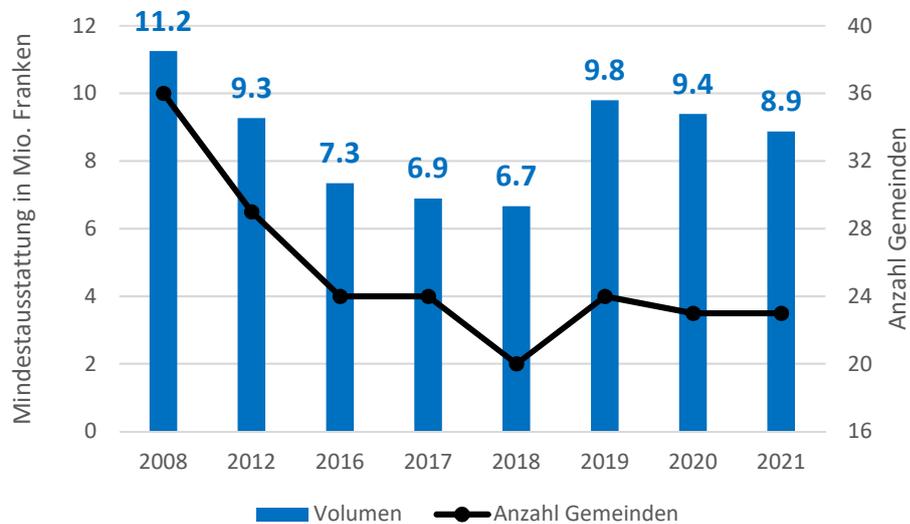
Die Ausgaben im Rahmen des Finanzausgleichs variierten im Betrachtungszeitraum zwischen 15.6 Mio. Franken und 19.5 Mio. Franken, wobei der Höchststand im Jahr 2021 erreicht wurde und der tiefste Betrag im Jahr 2016 ausbezahlt wurde.



Während die Beiträge für ausserordentliche Belastungen naturgemäss schwanken, variiert auch die Höhe des ordentlichen Finanzausgleichs. Während der Ausgleich für strukturelle Lasten stetig kleiner wurde, wuchsen die Beiträge für Soziallasten bis ins Jahr 2018 stark an. Ab diesem Zeitpunkt ist das Wachstum gebremst.

2.2. Mindestausstattung

Die Auszahlungen an die Mindestausstattung sanken bis ins Jahr 2018, nahmen dann jedoch sprunghaft zu. In den letzten Jahren sanken die Zahlen wieder leicht.

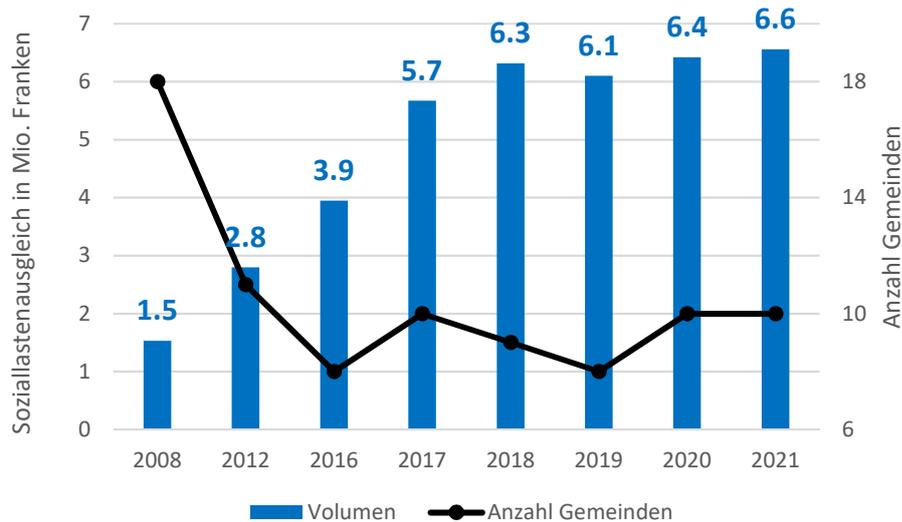


Der Sprung vom Jahr 2018 ins 2019 ist auf eine Anpassung bei der Abgeltung der Zentrumslasten zurückzuführen. Ab dem 1.1.2019 wurde die Steuerkraft der regionalen Zentren für die Berechnung der Abschöpfung respektive der Mindestausstattung ebenfalls reduziert, dies mit einem Satz von 6 %. Zudem wurde die Steuerkraft der kantonalen Zentren neu mit 12 % statt wie bisher mit 8 % reduziert.

Während die Senkung der Beiträge vom Jahr 2008 bis ins Jahr 2018 darauf zurückzuführen war, dass weniger Gemeinden vom Beitrag an die Mindestausstattung profitierten, reduzierte sich die Anzahl Gemeinden von 2019 bis 2021 nur um eine. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Steuerkraft in finanzschwachen Gemeinden etwas besser entwickelt hat, als diejenige im kantonalen Mittel.

2.3. Lastenausgleich Sozialhilfe

Die Zahl der Gemeinden, welche vom Ausgleich der Sozialhilfekosten profitiert haben, ist zwischen den Jahren 2008 und 2016 stark gesunken.

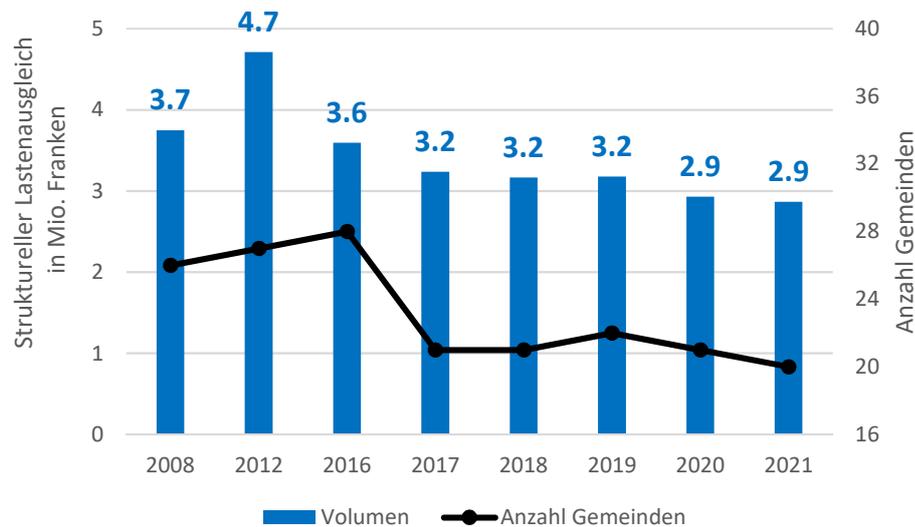


Seit diesem Zeitpunkt bewegt sie sich zwischen 8 und 10. Demgegenüber steht eine deutliche Steigerung des Beitragsvolumens von 1.5 Mio. Franken im Jahr 2008 auf 6.6 Mio. Franken im Jahr 2021. Diese Steigerung ergibt sich aus den Anpassungen an den Parametern des Beitragsmodells. So wurde bis ins Jahr 2016 ein linearer Index eingesetzt, wobei die Entschädigung im Jahr 2011 erhöht wurde.

Als Massnahme aus dem Wirksamkeitsbericht 2012–2015 wurde der Index angepasst: Ab dem Jahr 2017 wurde ein progressiver Index eingeführt, was die Erhöhung von Beiträgen an Gemeinden, deren Belastung besonders hoch ist, zur Folge hatte. Ab dem Jahr 2018 wiederum wurde das Maximum des Index von 270 % des kantonalen Durchschnitts an Sozialhilfekosten auf 400 % erhöht. Diese Massnahme diente dazu, Spitzenwerte an Sozialhilfekosten noch stärker zu berücksichtigen. Die Beteiligung an den Sozialhilfekosten ist limitiert auf 50 % der Nettoausgaben einer Gemeinde.

2.4. Lastenausgleich strukturell

Die Zahlungen im Rahmen des strukturellen Ausgleichs erreichten im Jahr 2012 einen Höchststand von 4.7 Mio. Franken.



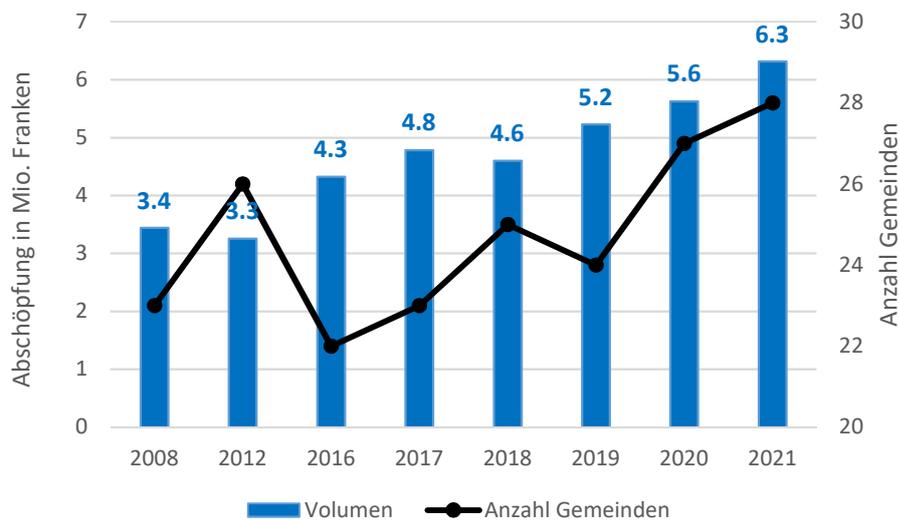
Im Jahr 2014 wurde eine Steuerfussgewichtung dieser Beiträge eingeführt, worauf die Beiträge anschliessend sanken. Seit dem Jahr 2017 sanken die Zahlungen noch minim, bevor sie sich in den Jahren 2020 und 2021 bei etwa 2.9 Mio. Franken einpendelten.

2.5. Finanzierung

Ein Instrument zur Finanzierung ist die horizontale Abschöpfung bei denjenigen Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner über dem kantonalen Mittel liegt. Diese Gemeinden leisten einen Beitrag im Ausmass von 12 – 30 % der Überschreitung des kantonalen Mittels, multipliziert mit der Anzahl Einwohner (§ 5 FAG).

2.5.1. Abschöpfung

Die horizontale Abschöpfung stieg seit dem Jahr 2008 von 3.4 Mio. Franken um über 80 % auf 6.3 Mio. Franken an.

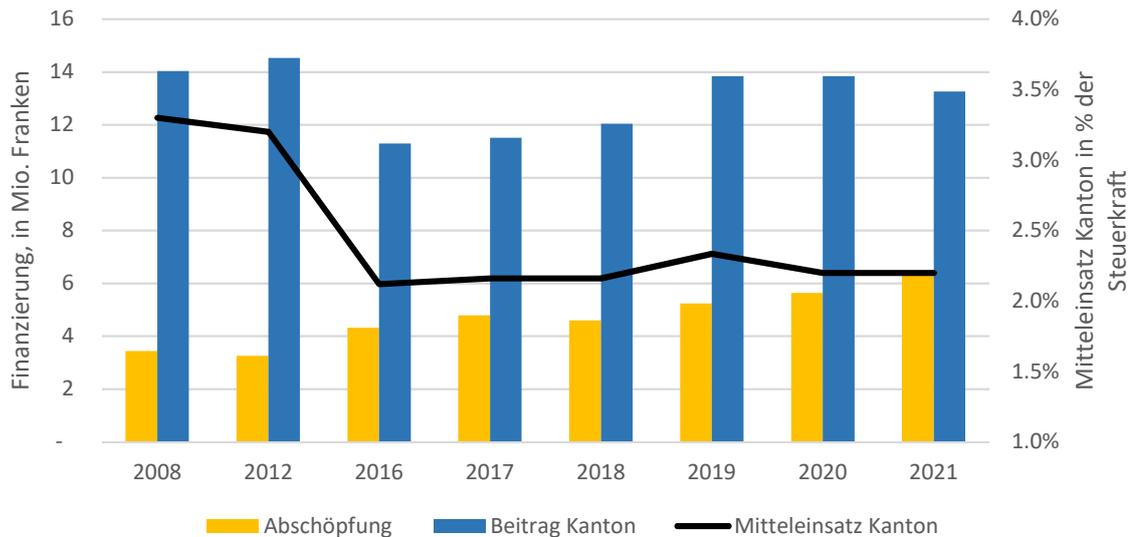


Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Parameter der Abschöpfung auf eine stärkere finanzielle Beteiligung der finanzstarken Gemeinden ausgerichtet wurden. Die Ursache für den Sprung zwischen den Jahren 2012 und 2016 liegt in einer Anpassung der Abschöpfung im Jahr 2014. Vor diesem Zeitpunkt betrug die Abschöpfung 12 % der Überschreitung des kantonalen Mittels. Ab dem Jahr 2014 wurde die Abschöpfung neu aufgrund eines Index berechnet. Je höher die Steuerkraft einer Gemeinde über dem kantonalen Mittel liegt, desto höher ist der Prozentsatz, welcher abgeschöpft wird. Ab dem Jahr 2014 wurde zwischen 12 % und 18 % abgeschöpft.

Dieser Index wurde per 1.1.2019 erneut angepasst. So beträgt das Maximum der Abschöpfung seit diesem Zeitpunkt 30 %. Zeitgleich wurde eine Übergangsphase vereinbart, sodass im Jahr 2019 ein Viertel der Differenz zwischen altem und neuem Index zusätzlich abgeschöpft wurde, im Jahr 2020 die Hälfte und im Jahr 2021 drei Viertel. Erst ab dem Jahr 2022 wird die Abschöpfung vollständig gemäss neuem Index vorgenommen. Dies erklärt die stetige Steigung in den letzten Jahren.

2.5.2. Kantonsbeitrag

Neben der Abschöpfung wird der Finanzausgleich durch einen Kantonsbeitrag finanziert. Dieser bewegt sich in einer Bandbreite von 2 – 4 % des Steuerertrages zu 100 % des Vorjahres (§ 2 FAG).



Der Kantonsbeitrag an den Finanzausgleich unterliegt grösseren Schwankungen. Das höchste Volumen wurde im Jahr 2012 mit 14.5 Mio. Franken erreicht, die tiefste im Jahr 2016 mit 11.3 Mio. Franken. Einen wesentlichen Einfluss auf den Anteil des Kantons haben die Beiträge an ausserordentliche Belastungsfaktoren, welche naturgemäss schwanken.

Die Vorschriften zum Mittleinsatz des Kantons sahen ab 2008 eine Beteiligung von 3 – 4 % des Steuerertrags zu 100 % des Vorjahres vor. Im Zuge der Änderungen auf das Jahr 2014, welche auch die Indexierung der Abschöpfung mit sich brachten, wurde diese Bandbreite auf 2 – 4 % geändert. In der Folge schwankte der Mittleinsatz des Kantons stets zwischen 2.1 % und 2.3 %. Er liegt somit jeweils knapp im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

3. Situation und Entwicklungen in den Gemeinden

Im Zeitraum 2014–2018 haben die Gemeinden schrittweise das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 eingeführt. Durch die gestaffelte Umstellung gestalten sich 1:1 Vergleiche bei der funktionalen Betrachtung der Nettoaufwendungen und Nettoausgaben als schwierig. Aus diesem Grund wird für diese Auswertungen auf den Zeitraum nach der kompletten Umstellung, das heisst auf die Jahre 2018–2020 abgestützt.

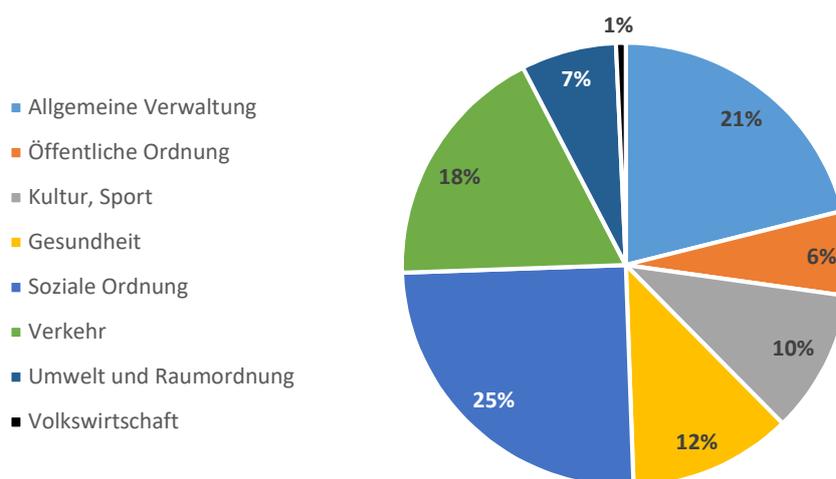
Weil die Beiträge für die Individuellen Prämienverbilligungen bereits unter HRM1 eine in einer eigenen Funktion verbucht wurden, können diese Aufwände über einen längeren Zeitraum analysiert werden.

Für die Steuerfüsse und Steuerkraft stehen ebenfalls Daten zur Verfügung, welche sich über einen längeren Zeitraum vergleichen lassen.

Die Vergleiche zwischen kantonalen Zentren, regionalen Zentren sowie Gemeinden ohne Zentrumsfunktion soll Hinweise darauf geben, wo besondere Lasten vermutet werden können. Es handelt sich hierbei nicht um eine exakte Quantifizierung von Lasten.

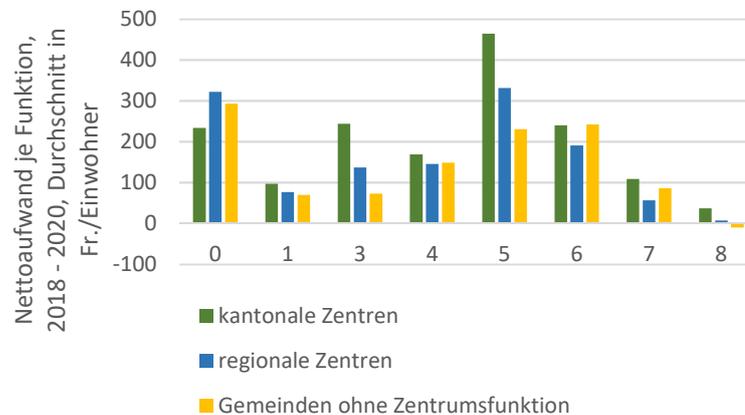
3.1. Nettoaufwendungen der Erfolgsrechnungen

Weil nur einige wenige Gemeinden die Schule integriert haben, ist die Funktion Bildung von der Betrachtung ausgeschlossen. Ausgenommen ist zudem die Funktion Finanzen und Steuern, da diese einen Nettoertrag aufweist.



Die Aufstellung zeigt, dass im Bereich der Politischen Gemeinden die ein Viertel der Nettoaufwendungen bei der Sozialen Ordnung anfällt. Ebenfalls zu den grösseren Posten zählen die Bereiche Allgemeine Verwaltung (21 %), Verkehr (18 %) sowie Gesundheit mit 12 %. Die restlichen Funktionen liegen bei zwischen 6 % bis 10 % Anteil am gesamten Nettoaufwand.

Bei der Verteilung der Nettoaufwendungen spielt es eine Rolle, ob es sich um eine Zentrumsgemeinde handelt oder nicht.



0 = allg. Verwaltung; 1=Öffentliche Ordnung; 3=Kultur, Sport; 4=Gesundheit; 5=Soziale Ordnung; 6=Verkehr und Nachrichtenübermittlung; 7=Umweltschutz und Raumordnung; 8=Volkswirtschaft

Bei der Allgemeinen Verwaltung (0) zeigt sich, dass die kantonalen Zentren die tiefsten Aufwände pro Kopf haben. Dies lässt einen gewissen Skaleneffekt vermuten. Was dagegen spricht ist die Tatsache, dass die regionalen Zentren die höheren Aufwendungen pro Kopf aufweisen, als die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

Grosse Unterschiede gibt es bei den Nettoaufwendungen im Bereich Kultur, Sport und Freizeit. Die kantonalen Zentren weisen in den Jahren 2018–2020 eine durchschnittliche Nettobelastung von Fr. 244 auf, die regionalen Zentren eine Belastung von Fr. 137 auf. Die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion führten Nettoaufwände von Fr. 73 in diesem Bereich.

Die grössten Differenzen ergeben sich bei der sozialen Wohlfahrt (5). Während die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion eine Belastung von Fr. 231 pro Kopf aufweisen, kommen die regionalen Zentren auf eine Belastung von Fr. 331. Die kantonalen Zentren weisen hingegen eine Belastung von Fr. 465 auf. Die Belastung in den kantonalen Zentren ist somit um mehr als den Faktor 2 grösser, als in den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion und um den Faktor 1.4 höher als, in den regionalen Zentren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Zentren vor allem in den Bereichen Soziale Ordnung sowie Kultur und Sport stärker belastet sind als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

3.2. Nettoaussgaben der Investitionsrechnungen

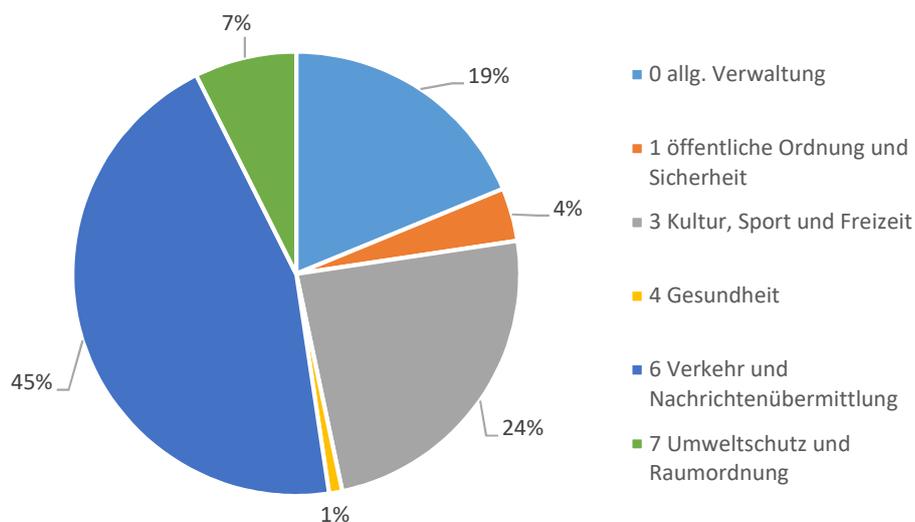
Im Gegensatz zur Betrachtung der Erfolgsrechnung werden die Nettoaussgaben der Investitionsrechnung ohne die Gemeindebetriebe dargestellt. In der Erfolgsrechnung werden den Aufwendungen im Bereich der Betriebe die entsprechenden Gebühren entgegengestellt. Würde man die Investitionsrechnung ebenfalls über sämtliche Bereiche der

Gemeinden betrachten, würde dies das Bild verzerren, da die Investitionen respektive deren Folgekosten im Bereich der Gemeindebetriebe ebenfalls durch die Einnahmen gedeckt werden sollten.

Für die Funktion Umweltschutz und Raumordnung bedeutet dies: Die Bereiche Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung werden nicht berücksichtigt. Somit bleiben die Nettoausgaben in den Bereichen Verbauungen, Arten- und Landschaftsschutz, Bekämpfung von Umweltverschmutzung sowie übriger Umweltschutz inklusive Friedhöfe und Bestattungen.

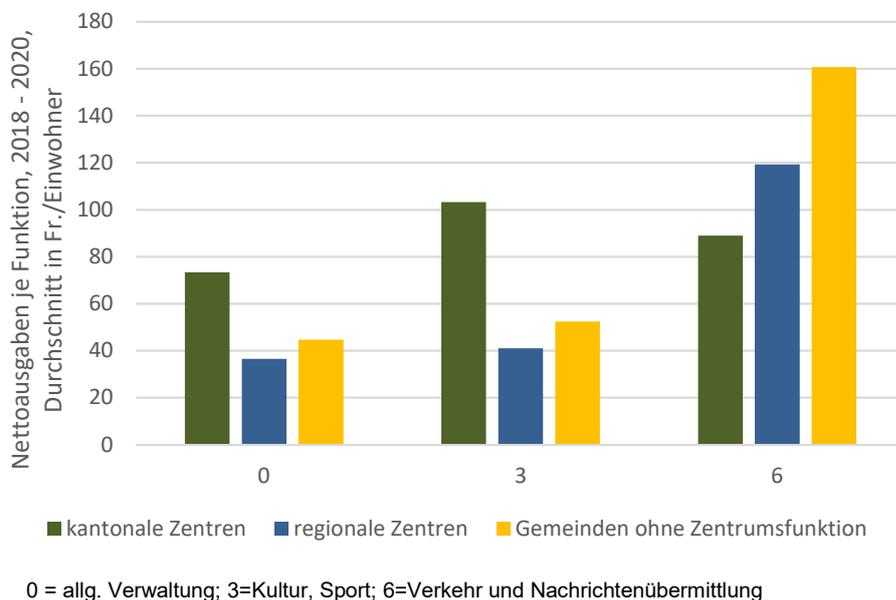
Die Funktion Volkswirtschaft fällt aus der Betrachtung, da die allermeisten Investitionen in den Bereichen Elektrizität, Gasversorgung und übrige Energie anfallen, welche alleamt in den Gemeindebetrieben abgewickelt werden. Werden diese Bereiche rausgerechnet, fällt der Anteil der Nettoausgaben in der Funktion Volkswirtschaft unter 1 % am Gesamtvolumen.

Die Nettoausgaben (Investitionsrechnung) der Jahre 2018–2020 verteilen sich demnach wie folgt:



Der grösste Anteil an den Nettoausgaben entfällt auf die Funktion Verkehr und Nachrichtenübermittlung mit 45 %. Es folgen mit grossem Abstand die Funktionen Kultur, Sport und Freizeit (24 %) sowie die allgemeine Verwaltung (19 %).

Investitionen in den Bereichen Umweltschutz und Raumordnung mit 7 %, in die öffentliche Ordnung und Sicherheit mit 4 % sowie im Rahmen der Gesundheit mit 1 % spielten eine untergeordnete Rolle. Die übrigen Funktionen mit einem Anteil von unter 1 % wurden, ebenso wie die Bildung, nicht ausgewertet.



Betrachtet man die 3 wichtigsten Investitionsbereiche, sind Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden erkennbar. Die kantonalen Zentren investierten pro Kopf Fr. 73 in Verwaltungsliegenschaften und allgemein in Sachanlagen, welche die allgemeine Verwaltung betreffen. Demgegenüber beliefen sich die Ausgaben der regionalen Zentren auf Fr. 36 pro Einwohner und diejenigen der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion auf Fr. 45 pro Einwohner.

Grössere Unterschiede sind auch bei den Ausgaben für Kultur und Sport zu verzeichnen. Lagen die Nettoinvestitionen pro Kopf in den kantonalen Zentren bei Fr. 103, betrugten sie in den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion nur knapp mehr als die Hälfte dieses Betrages, nämlich Fr. 52. Noch tiefer war die Zahl bei den regionalen Zentren mit Fr. 41 pro Einwohner.

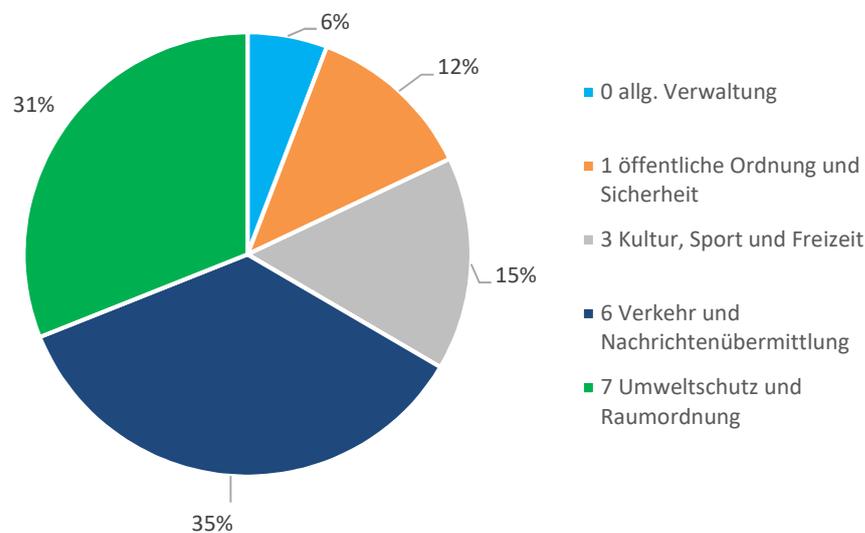
Ein anderes Bild ergibt sich bei den Investitionen in der Funktion Verkehr und Nachrichtenübermittlung, wobei die Nachrichtenübermittlung den allerkleinsten Teil der Nettoausgaben ausmacht. Der überwiegende Anteil der Investitionen wurde im Verkehrsbe- reich getätigt. Die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion weisen dabei mit Fr. 161 pro Einwohner die höchsten Nettoausgaben auf, gefolgt von den regionalen Zentren mit Fr. 119 und den kantonalen Zentren mit Fr. 89 pro Einwohner.

In Bezug auf die Belastungen ergibt sich somit ein uneinheitliches Bild. Sind die kantonalen Zentren in den Bereichen Kultur und Sport sowie der allgemeinen Verwaltung stärker belastet, tragen die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion bei den Investitionen in Verkehrsinfrastruktur eine höhere Last. Die regionalen Zentren sind lediglich beim Verkehr stärker belastet.

Der Betrachtungszeitraum von 3 Jahren ist, gemessen an der Dauer grösserer Investitionsprojekte, eine kleine Zeitspanne. Deshalb ist es nicht ausgeschlossen, dass grosse Investitionsprojekte in einzelnen Gemeinden einen Einfluss auf diese Verteilung haben.

3.2.1. Investitionseinnahmen

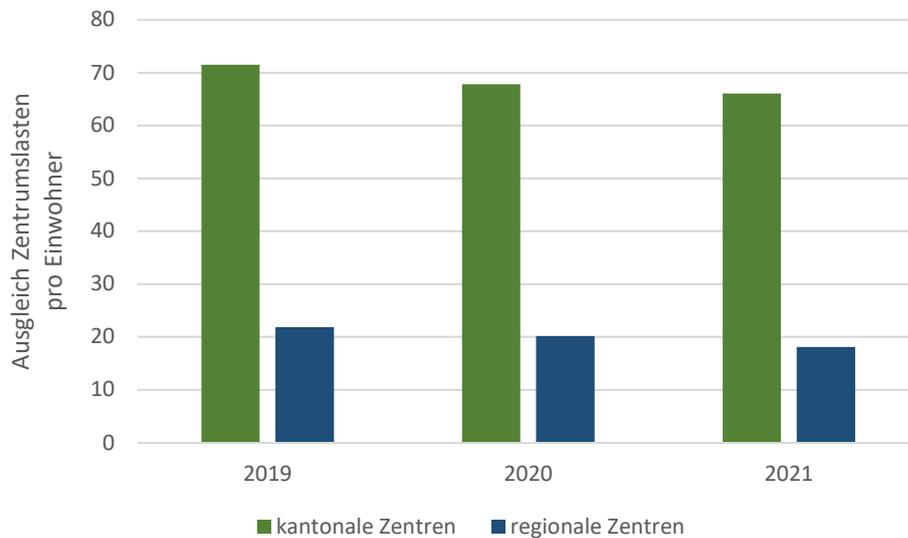
Die Bruttoausgaben beliefen sich in den letzten 3 Jahren im Schnitt auf ca. 97 Mio. Franken. Von der Betrachtung ausgeschlossen sind Investitionen im Bereich der Eigenwirtschaftsbetriebe sowie in der Funktion Schule. Diesen Bruttoausgaben stehen jeweils Einnahmen von ca. 16 Mio. Franken pro Jahr gegenüber. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Funktionen:



Der grösste Teil der Einnahmen entfällt auf den Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Innerhalb dieser Funktion wiederum erhalten die Gemeindestrassen den grössten Anteil an Einnahmen, meistens als Investitions- und Erschliessungsbeiträge entrichtet. Ein weiterer grosser Einnahmenbereich ist die Funktion Umweltschutz und Raumordnung. Investitionsbeiträge an Gewässerverbauungen machen hierbei einen grossen Teil aus. Die Verteilung der Einnahmen deckt sich nicht mit derjenigen der Nettoausgaben. Es zeigt sich, dass der Anteil der Einnahmen im Bereich Umweltschutz und Raumordnung sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit grösser ist als derjenige im Bereich Kultur, Sport und Freizeit.

3.3. Abgeltung der Zentrumslasten

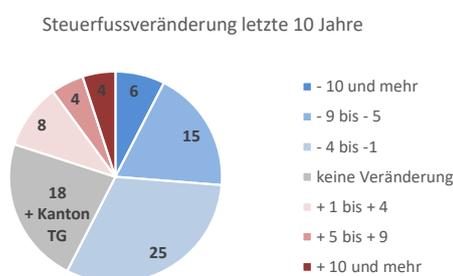
Die Zentren werden entlastet, indem die Steuerkraft bei der Berechnung der Abschöpfung resp. der Mindestausstattung um 12 % (kantonale Zentren) oder 6 % (regionale Zentren) reduziert werden. Eine Differenzrechnung zur hypothetischen Abschöpfung resp. Mindestausstattung ohne die Reduktion zeigt, um welche Beträge die Zentren entlastet werden.



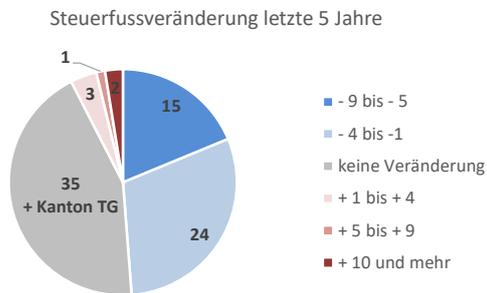
Die Entlastung für die kantonalen Zentren bewegte sich in den letzten drei Jahren zwischen Fr. 66 und Fr. 71.50 pro Einwohner. Diejenige der regionalen Zentren zwischen Fr. 18.10 und 21.80. Im Ressourcenausgleich beträgt die Entlastung der regionalen Zentren mit 6 % genau die Hälfte derjenigen für die kantonalen Zentren. Wie die oben genannte Grafik zeigt, führt dies nicht automatisch dazu, dass der Zentrumslastenausgleich in absoluten Zahlen ebenfalls die Hälfte beträgt. In den letzten Jahren betrug der absolute Ausgleich für die regionalen Zentren weniger als 1/3 des Ausgleichs für die kantonalen Zentren.

3.4. Steuerfüsse

Die Steuerfüsse der politischen Gemeinden haben sich in der Vergangenheit stark verändert. Betrug der Spitzensteuerfuss im Jahr 2005 noch 90 %, sank er auf 76 % im Jahr 2021. In derselben Periode verringerte sich der minimale Steuerfuss von 38 % auf 32 %. Der nach Einwohnern gewichtete Steuerfuss ging von 67.2 % im Jahr 2005 auf 57.0 % zurück.



In den letzten 10 Jahren konnten über die Hälfte der Gemeinden ihre Steuerfüsse senken. Die Hälfte der Gemeinden verzeichnete einen Rückgang zwischen 1 % und 9 %, 6 Gemeinden konnten den Steuerfuss um 10 % und mehr senken. Gestiegen ist der Steuerfuss in 16 Fällen, wobei der Anstieg in 8 Fällen über 5 % betrug. 18 Gemeinden wiesen keine Veränderungen auf.



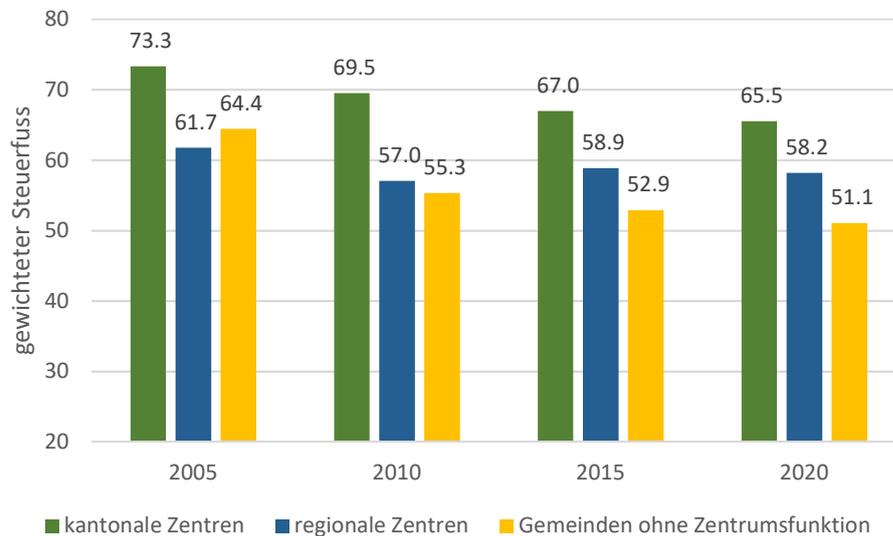
Betrachtet man lediglich die letzten 5 Jahre, fällt auf, dass auch in dieser Periode beinahe die Hälfte aller Gemeinden den Steuerfuss senken konnten. Zwar sind die Veränderungen weniger ausgeprägt, sie betragen jedoch in einigen Fällen mehr als 5 %. In 6 Fällen ist der Steuerfuss in den letzten fünf Jahren insgesamt gestiegen. Ein Teil dieser Steuerfusserhöhungen fiel in Gemeinden an, welche ihren Steuerfuss vor dieser Periode stark gesenkt haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass viele Gemeinden ihre Steuerfüsse senken konnten. Die oben gezeigten Grafiken zeigen den Unterschied zwischen dem im Jahr 2021 erhobenen Steuerfuss und demjenigen des Jahres 2012 respektive 2017. Eine Gemeinde, welche in diesem Zeitraum den Steuerfuss mehrmals angepasst hat, wird nur einmal gezählt. Die Dynamik bei den Steuerfüssen ist in der jährlichen Betrachtung höher, wie folgende Tabelle über die Veränderungen in der Berichtsperiode zeigt:

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PG mit Steuererhöhungen	5	1	3	1	2	2
keine Veränderung	67	75	60	66	66	72
PG mit Steuersenkungen	8	4	17	13	12	6

Eine Änderung zeigte sich in den meisten Fällen als Steuersenkung. Nur in wenigen Fällen wurden die Steuern erhöht.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Veränderung der einwohnergewichteten Steuerfüsse nach Art der Gemeinde:



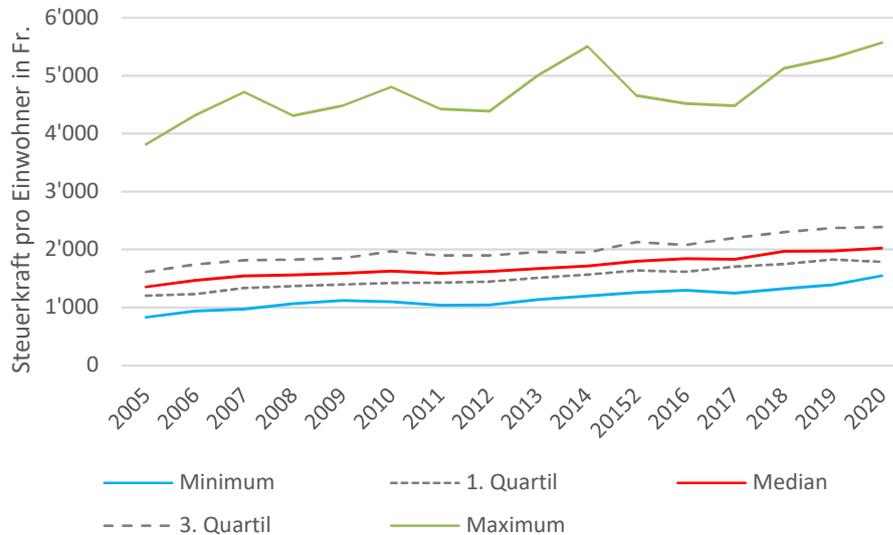
kantonale Zentren: Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, Weinfelden
 regionale Zentren: Aadorf, Bischofszell, Diessenhofen, Münchwilen, Sirmach, Steckborn

Betrachtet man die gewichteten Steuerfüsse nach Gemeindetyp geordnet, fallen verschiedene Sachverhalte auf. Die regionalen Zentren konnten ihre Steuerfüsse nur gering senken, wobei diese sechs Gemeinden im Jahr 2005 den tiefsten gewichteten durchschnittlichen Steuerfuss aufwiesen. Der Durchschnitt in der Gruppe der kantonalen Zentren ist um 7.8 % gesunken, wobei in den kantonalen Zentren sowohl 2005 als auch 2020 die im Schnitt höchsten Steuerfüsse gelten. Die grösste Reduktion der Steuerfüsse fand in den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion statt. Während im Jahr 2005 ein durchschnittlicher Steuerfuss von 64.4 % erhoben wurde, sank dieser auf 51.1 % im Jahr 2020. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Steuerfuss in sämtlichen Gruppen reduziert wurde. Diese Reduktionen fallen in ihrem Ausmass verschieden aus.

Wie in Kapitel 1.1 dargelegt und in § 90 KV beschrieben, erstrebt der Kanton eine ausgewogene Steuerbelastung. Der Vergleich der Steuerfüsse hat gezeigt, dass die Steuerfüsse im Schnitt in den letzten 15 Jahren reduziert werden konnten. Dennoch gibt es Unterschiede zwischen den Zentren und den Gemeinden ohne Zentrumsfunktion. Dieses Erkenntnis wird auch dadurch erhärtet, dass sich der gewichtete Steuerfuss kantonsweit nicht mehr wesentlich verändert hat, obwohl einige Gemeinden ihren Steuerfuss senken konnten.

3.5. Steuerkraft

Die Steuerkraft ist ein Indikator dafür, welches finanzielle Potential einer Gemeinde für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht. Möchte man die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit beurteilen, so lohnt sich ein Blick auf die Steuerkraft.



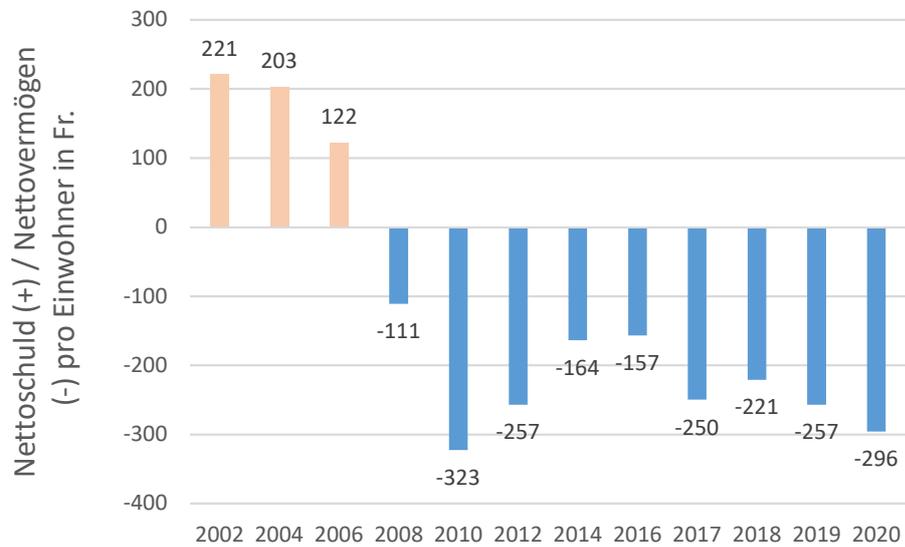
Die Aufstellung der Zahlen seit 2005 zeigt, dass die Steuerkraft im Schnitt zugenommen hat. Betrug die mittlere Steuerkraft im Jahr 2005 Fr. 1'353, ist diese bis im Jahr 2020 auf Fr. 2'024 angewachsen. Bei der höchsten Steuerkraft ist der Zuwachs in absoluten Zahlen am deutlichsten. So wuchs die höchste Steuerkraft im Kanton von Fr. 3'813 im Jahr 2005 auf Fr. 5'572 im Jahr 2020. Die tiefste Steuerkraft hingegen wuchs von Fr. 828 auf Fr. 1'546. Die maximale Steuerkraft erlebte also einen stärkeren Anstieg als die Steuerkraft im Median und diejenige im Minimum.

3.6. Gemeindefinanzkennzahlen

Anhand einiger Kennzahlen soll aufgezeigt werden, wie sich die Finanzlage in den Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau in den letzten Jahren entwickelt hat. Bei den gezeigten Werten handelt es sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, um gewichtete Durchschnitte. Eine gute Situation bei der Nettoverschuldung bedeutet somit nicht, dass die Verschuldungssituation in allen Gemeinden unproblematisch ist.

3.6.1. Nettoverschuldung

Die Nettoverschuldung kann insgesamt als gut bezeichnet werden. Im Vergleich mit den frühen 2000er Jahren wurden diesbezüglich grosse Fortschritte erzielt. Lag die Verschuldung im Jahr 2002 noch bei 221 Franken pro Person, resultiert im Jahr 2020 ein Nettovermögen von Fr. 296 pro Person.

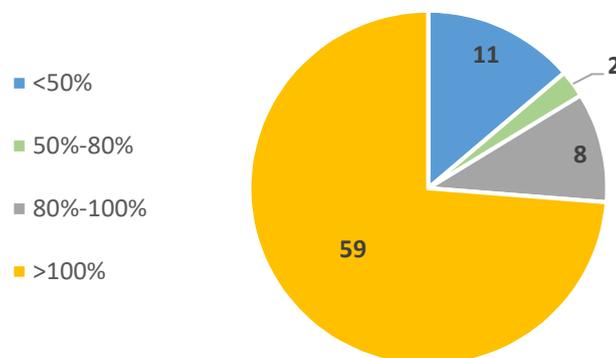


Ein Teil des Zuwachses an Nettovermögen ab dem Jahr 2014 ist auch auf die Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 zurückzuführen. Im Zuge dieser Einführung wurde eine Neubewertung des Finanzvermögens vorgenommen, was an den meisten Orten zu Bewertungsgewinnen und der Äufnung einer Neubewertungsreserve geführt haben dürfte.

3.6.2. Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad gibt Auskunft darüber, ob eine Gemeinde ihre Investitionen durch den Ertragsüberschuss sowie die Abschreibungen refinanzieren kann. Ist dies nicht der Fall, führen die Investitionen zu einer Neuverschuldung.

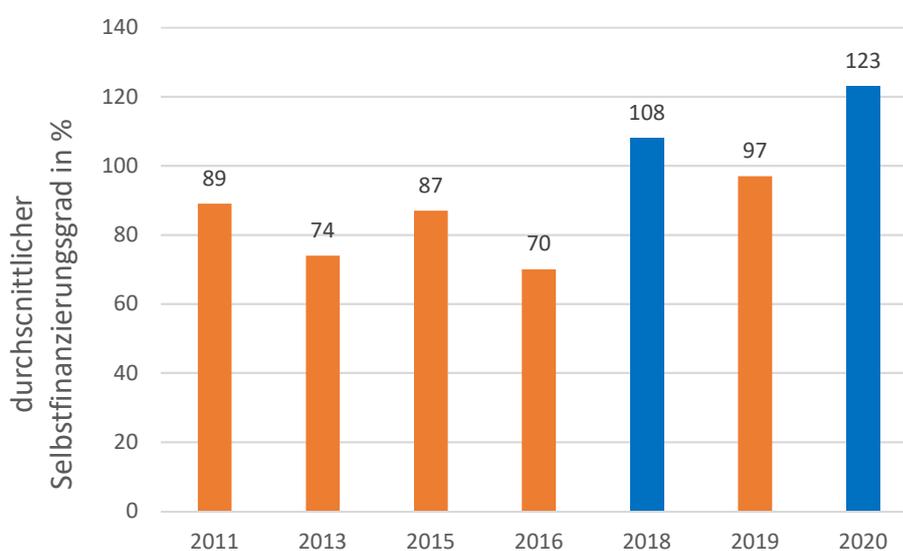
durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad 2018 - 2020;
Anzahl Gemeinden pro Klasse



Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden hatte im Schnitt der letzten 3 Jahren einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100 %. Diese Gemeinden konnten ihre Investitionen

durch selbst erwirtschaftete Mittel finanzieren. 8 Gemeinden hatten einen vertretbaren Selbstfinanzierungsgrad von 80 – 100 % und 2 Gemeinden einen problematischen zwischen 50 – 80 %. 11 Gemeinden wiesen im Schnitt der letzten 3 Jahre einen ungenügenden Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 50 %. Dies bedeutet, dass die Verschuldung in diesen Gemeinden zunimmt.

Solche Situationen können mit grösseren Investitionen zusammenhängen und somit nur vorübergehender Natur sein. Halten solche Zustände jedoch über längere Zeit an, droht eine massive Verschlechterung der Verschuldungssituation.



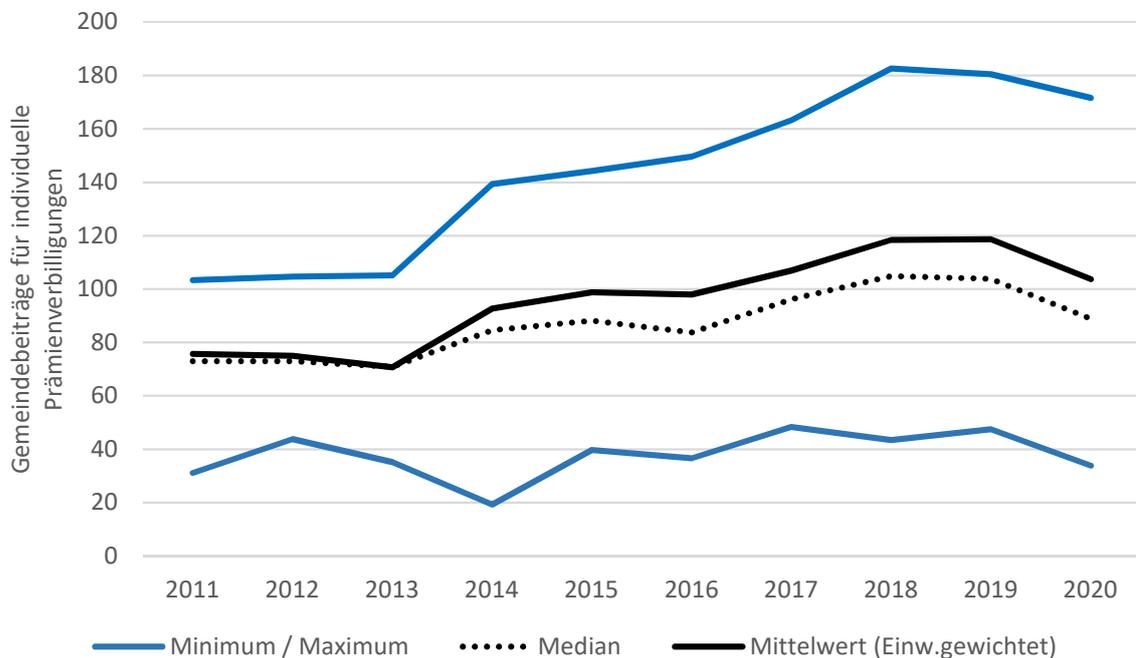
Betrachtet man die letzten 3 Jahre, so wurde im Schnitt ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 % erreicht. Die Investitionen konnten im Schnitt also mit eigenen Mitteln finanziert werden, was einen positiven Effekt auf die Verschuldungssituation hat. Dass dies nicht immer der Fall ist, zeigt ein Blick zurück. In den Jahren vor 2018 war ein Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 100 % im Schnitt keine Seltenheit.

3.7. Gemeindebeiträge für individuelle Prämienverbilligungen

Die Gemeindebeiträge an die IPV waren in den letzten Jahren Gegenstand von Entschieden im Rahmen des ausserordentlichen Finanzausgleichs. Diese Ausgaben stellen somit in einigen Fällen eine besondere Belastung dar.

Weil die Daten aus den Gemeinden in diesem Bereich erst ab dem Jahr 2016 komplett zur Verfügung stehen, wurden für die weiter zurückgehenden Zeitreihen auf die Ausgaben pro Einwohner abgestützt.

Die durchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner beliefen sich im Jahr 2011 auf etwas über Fr. 75.72. Nach einem kleinen Rückgang in den beiden Folgejahren stiegen die Ausgaben stetig an. Sie erreichten ihren Höhepunkt im Jahr 2019 mit einem Wert von über Fr. 118.63 pro Einwohner. Im Jahr 2020 folgte wiederum eine Senkung der Ausgaben auf Fr. 103.67.

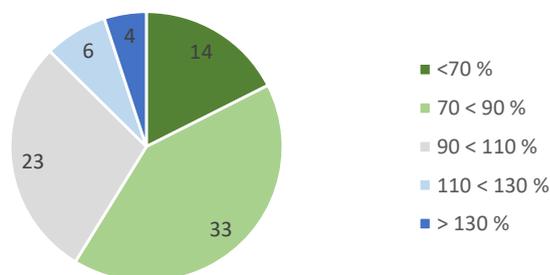


Die obenstehende Grafik zeigt nebst dem Mittelwert auch die Minimal- und Maximalwerte sowie den Median. Während sich die Minimalausgaben pro Kopf sich abgesehen von ein paar Schwankungen nicht gross entwickelt haben, stiegen die maximalen Ausgaben von Fr. 103.31 auf Fr. 172.30. Die Tatsache, dass der Mittelwert der Ausgaben über dem Median liegt, legt die Vermutung nahe, dass über 50 % der Einwohner in Gemeinden wohnen, die überdurchschnittliche pro Kopf Ausgaben haben.

In den Jahren 2018–2020 betragen die Gesamtausgaben aller Gemeinden im Schnitt 31.7 Mio. Franken. Die nachfolgenden Grafiken zeigen, wie sich diese Ausgaben auf die Gemeinden verteilen. Hierfür wurden folgende auf Basis der pro Kopf Ausgaben folgende Klassierung vorgenommen:

- weniger als 70 % des kantonalen Mittels
- 70 < 90 % des kantonalen Mittels
- 90 < 110 % des kantonalen Mittels
- 110 < 130 % des kantonalen Mittels
- mehr als 130 % des kantonalen Mittels

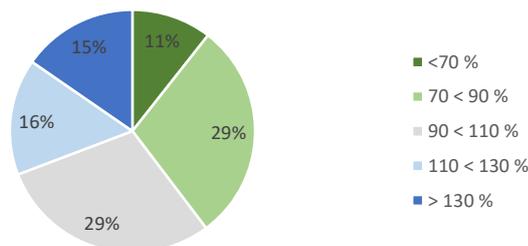
Anzahl Gemeinden pro Ausgabenklasse



110 % des Durchschnitts aufweisen, bei 4 davon übertrafen die Ausgaben gar 130 % des Durchschnitts.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden befinden sich in den beiden untersten Ausgabenklassen. 47 Gemeinden weisen pro Kopf Ausgaben auf, welche weniger als 90 % des kantonalen Durchschnitts betragen. Erweitert man diesen Bereich auf bis maximal 110 % des kantonalen Mittels, sind bereits 70 Gemeinden abgebildet. Das heisst im Umkehrschluss, dass nur 10 Gemeinden pro Kopf Ausgaben von über

Einwohnerverteilung pro Ausgabenklasse



Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Einwohnerzahlen der Ausgabenklassen verglichen werden. So nimmt der Anteil der Klassen unter 90 % ab, während derjenige ab 90 % steigt. Sehr gross ist die Veränderung auch in den Klassen über 110 %. So wohnen 30 % der Einwohner in einer dieser 10 Gemeinden.

Diese Faktoren legen den Schluss nahe, dass die Ausgaben für Prämienverbilligungen auch bei einer Pro Kopf Betrachtung nicht ausgeglichen verteilt sind. Gemeinden, die im Schnitt eine höhere Einwohnerzahl aufweisen, weisen tendenziell eine höhere Pro Kopf Belastung aus.

Weil diese Untersuchung sehr stark auf Mittelwerten basiert, sind Ausnahmen nicht ausgeschlossen.

4. Mögliche Handlungsfelder

Das Finanzausgleichsgesetz sowie die dazugehörige Verordnung sind in der jüngeren Vergangenheit diverse Male revidiert worden. Insofern ist kein grundsätzlicher Revisionsbedarf erkennbar. Betrachtet man die Entwicklung der Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs, sowie der ausbezahlten Beiträge und auch der finanziellen Situation in den Gemeinden, lässt jedoch einige Handlungsfelder offen.

4.1. Finanzierung, Kantonsbeitrag

Gemäss § 2 FAG sollte sich der Beitrag des Kantons zwischen 2 und 4 % des Steuerertrages zu 100 % des Vorjahres liegen. Seit dem Jahr 2016 bewegt sich der Mitteleinsatz des Kantons stets in der Bandbreite zwischen 2.1 – 2.3 %.

In den Jahren 2018–2020 betrug der massgebende Steuerertrag zu 100 % im Schnitt ca. 605 Mio. Franken. Nimmt man diese Jahre als Basis, entspräche 1 % also etwa 6 Mio. Franken. Die gesetzlich vorgeschriebene Bandbreite des Kantonsbeitrags reichte etwa von 12 - 24. Mio. Franken.

Im Moment wird diese gesetzliche Vorgabe noch erfüllt, wenn auch am unteren Limit. Es lässt sich somit festhalten, dass sich durch die Vorgaben in Bezug auf den Kantonsbeitrag nicht ein unmittelbar limitierender Faktor zeigt.

4.1.1. Schätzung der Mehrausgaben

Letztendlich ist die Entwicklung des Ressourcenausgleichs massgeblich von der Entwicklung Steuerkraft in den einzelnen Gemeinden und insbesondere der Entwicklung der Unterschiede abhängig. Dass die Entwicklung der Steuerkraft schwierig abzuschätzen ist, verkompliziert auch eine Aussage darüber, welche Ausgabenfolge einzelne Änderungen an den Parametern haben.

Damit dennoch eine Grössenordnung angegeben werden kann, wurden die Änderungen jeweils für die letzten 3 Jahren zurückgerechnet und mit den tatsächlichen Volumen verglichen. So lässt sich abschätzen, wieviel Mehraufwendungen die Änderungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen die letzten Jahre mit sich gebracht hätten. Dies kann als Indikator für das Ausgabenwachstum in Zukunft dienen.

4.2. Beurteilung der Abschöpfung

Wie in Kapitel 2.5.1 beschrieben, wurden die Parameter für die Abschöpfung in der Vergangenheit kontinuierlich angepasst. Die Beteiligung der finanzstarken Gemeinden am Finanzausgleich und auch der Anteil der Abschöpfung an der Finanzierung des Ausgleichs insgesamt hat seither zugenommen.

Die letzte Anpassung wurde auf den 1.1.2019 vorgenommen. Weil diese Änderung mit einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2022 implementiert wurde, kommen die geänderten Parameter noch nicht zu 100 % zum Tragen.

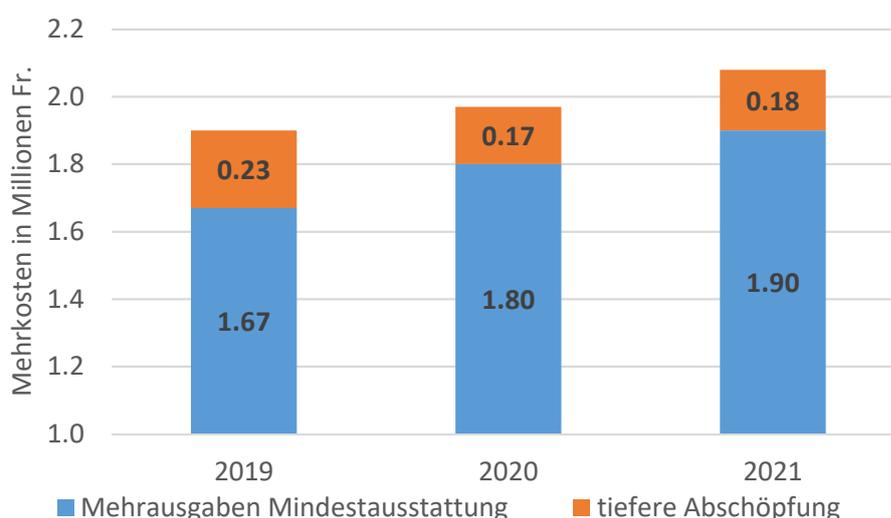
Wie Kapitel 3.5 aufzeigt, ist die Steuerkraft der finanzstärksten Gemeinden stärker gewachsen als diejenige im Mittelfeld und der finanzschwächsten Gemeinden. Aus diesem Grund sollen die für die Abschöpfung geltenden Parameter überprüft werden.

4.3. Abgeltung von Zentrumslasten

Die Betrachtung der Steuerfüsse nach Gemeindekategorie hat gezeigt, dass in den Zentrumsgemeinden die Steuerfüsse in den letzten Jahren zwar auch gesunken sind. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Steuerfüssen Gemeinden mit Zentrumsfunktion und solchen ohne Zentrumsfunktion.

Gemäss Kantonsverfassung soll der Finanzausgleich unter anderem auch der Förderung einer ausgewogenen Steuerbelastung dienen. Um diesem Ansinnen ein grösseres Gewicht zu verleihen, könnte die Abgeltung der Zentrumslasten für die Zentrumslasten erhöht werden. Damit diese Massnahme für die Zentrumsgemeinden eine Entlastung bringen würde, müsste der maximale Ausgleich ebenfalls heraufgesetzt werden.

Würde die Abgeltung für Zentrumslasten um 2 % auf neu 14 % für kantonale Zentren sowie um 1 % auf neu 7 % für regionale Zentren erhöht, ergäbe sich folgender Mehraufwand:

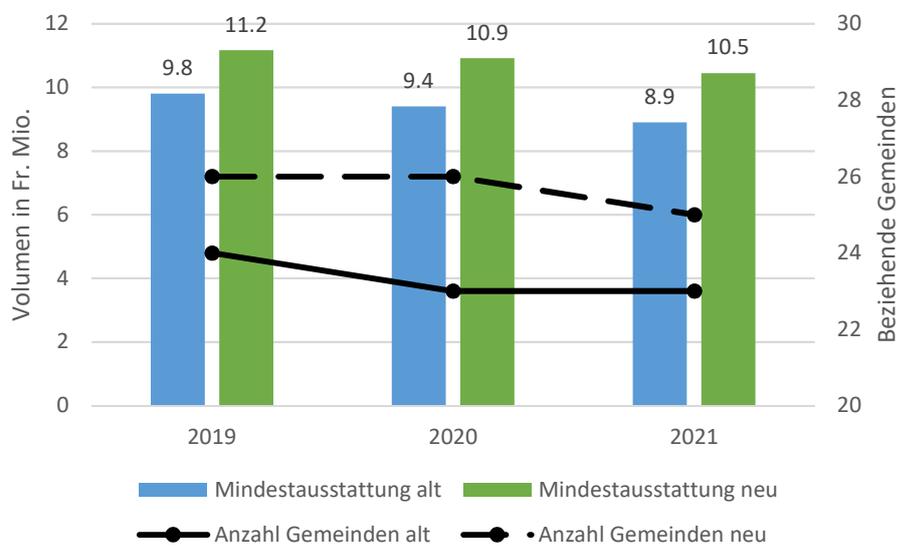


Ein erhöhter Abgleich der Zentrumslasten hätte seine Wirkung vor allem bei den Mehrausgaben im Rahmen der Mindestausstattung gezeigt. Diese hätte im Schnitt um etwa 1.8 Mio. Franken höher gelegen. Hinzu kommt, dass die Mindestausstattung um ca. Fr. 190'000 tiefer gewesen wäre. Betrachtet man die letzten 3 Jahre, hätte eine solche Erhöhung für den Kanton Mehrausgaben von gegen 2 Mio. Franken gehabt.

4.4. Beurteilung der Mindestausstattung

In Kapitel 3.5 beschrieben, hat die Steuerkraft seit dem Jahr 2005 im Schnitt zugenommen. Die höchste Steuerkraft wuchs dabei stärker als die mittlere Steuerkraft und auch als die niedrigste.

Die Steuerkraft ist ein Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Zweck des Finanzausgleichs ist es unter anderem, die Unterschiede dieser Leistungsfähigkeit zu mildern.



Die Mindestausstattung muss sich in einer Bandbreite von 80 % - 84 % des kantonalen Mittels bewegen. Den genauen Wert legt der Regierungsrat fest. Aktuell beträgt dieser Wert 82 %. Eine Erhöhung dieses Werts um einen Prozentpunkt, würde eine Verstärkung der Bemühungen bei der Milderung der Ungleichheiten bedeuten.

Eine Erhöhung der Mindestausstattungen um 1 % hätte für die letzten Jahre im Schnitt einen Mehraufwand von ca. 1.5 Mio. Franken bedeutet. Im Schnitt hätten statt 23 neu 26 Gemeinden vom Ausgleich profitiert.

4.5. Beurteilung des strukturellen Lastenausgleichs

Die Beiträge im Rahmen des strukturellen Ausgleichs blieben in den letzten Jahren konstant. Vereinzelt ging der Ausgleich deshalb zurück, weil einzelne Gemeinden aufgrund von Steuersenkungen weniger Beitrag erhielten oder gar ganz aus dem Ausgleich fielen.

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 3.2.1 weisen Gemeinden ohne Zentrumsfunktion bereits heute die tiefsten Steuerfüsse aus. Dies lässt den Schluss zu, dass ein pauschaler Ausbau des strukturellen Lastenausgleichs nicht dem Ziel einer ausgewogenen Steuerbelastung dienen würde.

Ausgebaut wurden in der Vergangenheit die Beiträge im Ausgleich der Sozialhilfekosten. Der Index wurde laufend erweitert und sieht heute ein Maximum von 400 % der durchschnittlichen Sozialhilfekosten vor, welches von keiner Gemeinde erreicht wird. Limitierend wirkt in einem Fall die Tatsache, dass maximal die Hälfte der Sozialhilfekosten abgegolten werden. Dies hat zur Folge, dass der Ausgleich jeweils bei einer Gemeinde gekürzt wird. Die Beiträge der übrigen Bezüger Gemeinden betragen jeweils weniger als die Hälfte der Sozialhilfekosten.

4.6. Gemeindebeiträge IPV

In den Jahren 2020 und 2021 wurden ausserordentliche Finanzausgleichbeiträge zur Deckung von stark überdurchschnittlichen Gemeindebeiträgen im Bereich der individuellen Prämienverbilligung (IPV) ausgerichtet. Dies jedoch nur, wenn der Steuerfuss einer Gemeinde ebenso überdurchschnittlich war.

In der Folge stellt sich die Frage, ob es sich bei diesen Ausgaben um Positionen handelt, deren Abmilderung in den ordentlichen Finanzausgleich fliessen sollte.

In Kapitel 3.7 wurde aufgezeigt, dass die Pro Kopf Ausgaben sehr stark divergieren. Erste Auswertungen haben gezeigt, dass einige wenige Gemeinden hohe Lasten tragen. Das aktuelle FAG sieht kein Instrument vor, mit welchem die IPV-Beiträge ausgeglichen werden könnten.

5. Weiteres Vorgehen

Die Finanzverwaltung schlägt aufgrund der im vorliegenden Wirkungsbericht beschriebenen Gegebenheiten eine Überarbeitung des Finanzausgleichs in folgenden Bereichen:

- Prüfung der Abschöpfungsparameter, Erhöhung der Abschöpfung
- Erhöhung der Mindestausstattung
- Erhöhung Zentrumslastenausgleich für die kantonalen und regionalen Zentren
- Prüfung einer Integration der IPV-Kosten in die Systematik des Finanzausgleichs