



**ERLÄUTERNDER BERICHT  
zum Vorentwurf des Gesetzes über  
den interkommunalen  
Finanzausgleich (IFAG)**

<b>1</b>	<b>DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS.....</b>	<b>2</b>
1.1	DIE PARLAMENTARISCHEN VORSTÖSSE.....	2
1.2	DER VERFASSUNGS-AUFTRAG .....	2
1.3	DIE AUSWIRKUNG DER ABLEHNUNG DES GESETZES-ENTWURFS VOM 12. JULI 1991.....	3
<b>2</b>	<b>DIE VORBEREITENDEN ARBEITEN .....</b>	<b>3</b>
2.1	DER VOM STAATSRAT EINGESETZTE LENKUNGS-AUSSCHUSS .....	3
2.2	DER BERICHT VON PROFESSOR BERNARD DAFFLON, EXPERTE DES LENKUNGS-AUSSCHUSSES .....	4
2.3	DIE VORSCHLÄGE .....	5
<b>3</b>	<b>DIE IN DIESEM VORENTWURF BERÜCKSICHTIGTEN VORSCHLÄGE .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>DIE EINGESCHRÄNKTE VERNEHMLASSUNG (MAI-JUNI 2007).....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DEN STAAT.....</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN .....</b>	<b>8</b>
6.1	DIE SCHWIERIGKEITEN DES VERGLEICHS .....	8
6.2	ERLÄUTERUNG DER TABELLEN IM ANHANG DIESES BERICHTS .....	9
6.2.1	<i>Die finanziellen Auswirkungen der geänderten Spezialgesetze .....</i>	<i>10</i>
6.2.2	<i>Die finanziellen Auswirkungen des Ressourcenausgleichs.....</i>	<i>11</i>
6.2.3	<i>Die finanziellen Auswirkungen des Bedarfsausgleichs.....</i>	<i>11</i>
6.2.4	<i>Das Nettoergebnis.....</i>	<i>11</i>
6.3	PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....	11
<b>7</b>	<b>DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT DER NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN (NFA).....</b>	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT ANDEREN SEKTORALPOLITIKEN .....</b>	<b>12</b>
8.1	DIE GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE .....	12
8.2	DIE NEUE REGIONALPOLITIK .....	13
8.3	DIE AGGLOMERATIONSPOLITIK.....	13
<b>9</b>	<b>DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT .....</b>	<b>13</b>
<b>10</b>	<b>DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN GEMEINDEN.....</b>	<b>14</b>
<b>11</b>	<b>DAS REFERENDUM .....</b>	<b>14</b>
<b>12</b>	<b>DAS QUALIFIZIERTE MEHR .....</b>	<b>14</b>
<b>13</b>	<b>KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN.....</b>	<b>14</b>
<b>14</b>	<b>DIE TABELLEN DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN .....</b>	<b>29</b>

# 1 DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

## 1.1 Die parlamentarischen Vorstösse

Der interkommunale Finanzausgleich (der Finanzausgleich) war Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse in den letzten Jahren. Dieser Entwurf ist somit Folge dieser Vorstösse, die eine Systemänderung verlangten und vom Grossen Rat für erheblich erklärt worden sind. In seinen Antworten hat der Staatsrat regelmässig auf die laufende Reform verwiesen. Die folgenden Vorstösse können mit diesem Entwurf somit als erledigt betrachtet werden:

Intervenienten nach aufsteigender Erfassungsnummer (Einreichungsjahr)	Titel des parlamentarischen Vorstosses
Motion und Postulat Rudolf Vonlanthen (026.97)	Änderung des Gesetzes vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden
Bericht zum Postulat Gilbert Cardinaux (236.99)	Gesetz über die Gemeindesteuern für eine Aufteilung des Gemeindesteuerertrags der juristischen Personen auf die Gemeinden
Postulat Jean-Pierre Dorand (253.01)	Finanzausgleich zugunsten der Städte mit Zentrumsfunktion
Motion Georges Godel/Jean-Louis Romanens (014.02)	Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
Postulat Michel Losey/Joe Genoud (210.02)	Neuer Schlüssel für die Berechnung der Finanzkraft und neue Klassifikation der Gemeinden

Was die noch hängigen parlamentarischen Vorstösse betrifft, so sei auf die Motion Nr. 1020.07 von Gilbert Cardinaux und Michel Losey über die Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern hingewiesen. In dieser am 15. Juni 2007 eingereichten und am 14. September 2007 begründeten Motion geht es um die Verteilung eines Drittels des Steuerertrags der Gemeindesteuern der juristischen Personen auf alle Freiburger Gemeinden. Der Staatsrat wird auf die Motion innerhalb der gesetzlichen Frist antworten.

## 1.2 Der Verfassungsauftrag

Eine Bestimmung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) ist dem Finanzausgleich gewidmet. Sie lautet wie folgt:

### Art. 133 Finanzausgleich

Der Staat trifft Massnahmen, um die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern; insbesondere besteht ein Finanzausgleich.

Dieser Entwurf stellt somit die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags dar (siehe auch Kommentar zu den Artikeln 3 und 9 des Vorentwurfs des Gesetzes).

### 1.3 Die Auswirkung der Ablehnung des Gesetzesentwurfs vom 12. Juli 1991

Am 12. Juli 1991 hatte der Staatsrat eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich verabschiedet (Nr. 298, TGR 1992, S. 53 ff.), mit dem Ziel, einen direkten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden einzuführen. Der Grosse Rat hat diesen Entwurf jedoch wieder an die Regierung zurückverwiesen mit der Begründung, dass die Voraussetzungen für die Einführung eines solchen Systems nicht gegeben seien. So war der Grosse Rat insbesondere der Ansicht, dass zuerst eine Reihe von Gemeindezusammenschlüssen erfolgen müssten, da das neue Finanzausgleichssystem ansonsten Gemeinden begünstigen würde, die eher den Weg des Zusammenschlusses einschlagen sollten (TGR 1992, S. 319-336).

Der Staatsrat kam diesem Wunsch nach und schlug dem Grossen Rat ein Dekret über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vor, das am 11. November 1999 verabschiedet und bis 2006 verlängert wurde. Aufgrund dieses Dekrets erfolgten nicht weniger als 41 Fusionsprojekte, was die Anzahl der Gemeinden um 77 reduzierte. Am 1.1.2007 zählt der Kanton Freiburg 168 Gemeinden. Der finanzielle Aufwand, der basierend auf dem Dekret von 1999 für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und dessen Verlängerung geleistet wurde, beläuft sich auf 22 609 806 Franken. Davon wurden 6 782 942 Franken von den Gemeinden getragen. Man kann somit feststellen, dass das vom Grossen Rat vorgebrachte Hindernis gegen die Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs beseitigt worden ist (für den sachlichen Zusammenhang mit der Fusionspolitik vgl. Ziff. 8.1 dieses Berichts.)

## 2 DIE VORBEREITENDEN ARBEITEN

### 2.1 Der vom Staatsrat eingesetzte Lenkungsausschuss

Mit Beschluss Nr. 1211 vom 26. Oktober 2004 hat der Staatsrat einen Lenkungsausschuss eingesetzt und ihn mit der Revision des Finanzausgleichs beauftragt. Dazu wurde ihm ein Experte, Herr Bernard Dafflon, Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, zur Seite gestellt. Der Lenkungsausschuss setzte sich wie folgt zusammen (inklusive Nachfolgern):

Liste der Mitglieder	Funktion innerhalb des Lenkungsausschusses	Mandatsbeginn und -ende
Pascal Corminboeuf, Staatsrat, Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Präsident	Seit dem 26.10.2004
Daniel Berset, Staatsschatzverwalter, Finanzverwaltung (FinV)	Vertreter der FinV	Seit dem 26.10.2004
Maryse Aebischer, Generalsekretärin der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)	Vertreterin der GSD	26.10.2004 - 30.05.2005
Hans Jürg Herren, Generalsekretär GSD	Vertreter der GSD	Seit dem 07.10.2005
Michel Perriard, Generalsekretär der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD)	Vertreter der EKSD	Seit dem 26.10.2004
Daniel Lehmann, Oberamtmann des Seebezirks	Vertreter der Oberamtmännerkonferenz	Seit dem 26.10.2004
Raphaël Chassot, Verwalter der Kantonalen Steuer-	Vertreter der KStV	Seit dem

<b>Liste der Mitglieder</b>	<b>Funktion innerhalb des Lenkungsausschusses</b>	<b>Mandatsbeginn und -ende</b>
verwaltung (KStV)		26.10.2004
Gaston Blanc (†), Ammann der Gemeinde Villorsonnens	Vertreter der Gemeinden der Klassen 5 und 6	26.10.2004 – 05.12.2005
Rudolf Vonlanthen, Ammann der Gemeinde Giffers	Vertreter der Gemeinden der Klassen 5 und 6	Seit dem 24.04.2006
Francis Maillard, Ammann der Gemeinde Marly	Vertreter der Gemeinden der Klassen 3 und 4	26.10.2004 – 13.02.2006
Roman Schwaller, Ammann der Gemeinde Tafers	Vertreter der Gemeinden der Klassen 3 und 4	Seit dem 29.05.2006
Damien Piller, Vizeammann der Gemeinde Villars-sur-Glâne	Vertreter der Gemeinden der Klassen 1 und 2	26.10.2004 – 13.02.2006
Michel Ramuz, Ammann der Gemeinde Givisiez	Vertreter der Gemeinden der Klassen 1 und 2	Seit dem 29.05.2006
Jean Bourgknecht, Ammann der Gemeinde Freiburg	Vertreter der Stadt Freiburg	26.10.2004 – 24.04.2006
Pierre-Alain Clément, Ammann der Gemeinde Freiburg	Vertreter der Stadt Freiburg	Seit dem 24.04.2006
Corinne Margalhan-Ferrat, wissenschaftliche Mitarbeiterin der konstituierenden Versammlung der provisorischen Agglomeration Freiburg	Vertreterin der konstituierenden Versammlung der provisorischen Agglomeration Freiburg	Seit dem 07.11.2005
Gérald Mutrux, Vorsteher des Amts für Gemeinden (GemA)	Projektleiter, Vertreter des GemA	Seit dem 26.10.2004
Brigitte Leiser, stellvertretende Vorsteherin des GemA	Vertreterin des GemA	Seit dem 13.06.2006
Gilles Ballaman, wissenschaftlicher Berater des GemA	Sekretär des Lenkungsausschusses	Seit dem 26.10.2004
Bernard Dafflon, Ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg	Experte des Lenkungsausschusses	Seit dem 26.10.2004
Peter Mischler, Diplomassistent Finanzwissenschaften an der Universität Freiburg	Assistent des Experten	Seit dem 26.10.2004

## **2.2 Der Bericht von Professor Bernard Dafflon, Experte des Lenkungsausschusses**

Zwischen November 2004 und Februar 2007 hat der Lenkungsausschuss 22 Sitzungen abgehalten (davon eine Sitzung zur Einführung der Neumitglieder nach den Gemeindewahlen 2006). Der Experte hat mit der Unterstützung des Amts für Gemeinden bedeutende Arbeit geleistet. Er hat überdies mit diversen Verwaltungseinheiten, die von den jeweiligen Lastenverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden betroffen sind, regen Kontakt gepflegt und mit ihnen Sitzungen abgehalten. Auf den Vorschlag des Experten hin, hat der Lenkungsausschuss das bestehende System und die verschiedenen Varianten, die für eine Revision in Betracht gezogen werden könnten, eingehend geprüft. All diese Arbeiten sind im nachstehend aufgeführten Bericht erfasst, auf den hier gesamthaft verwiesen wird. Aus zeitlichen Gründen musste darauf verzichtet werden, systematisch auf die einschlägigen Stellen im Bericht zu verweisen.

Die Arbeiten des Experten wurden im März 2007 mit einem Bericht mit dem Titel « Reform des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg »<sup>1</sup> (« Finanzausgleichsreform 2007») abgeschlossen. Wo sich im Laufe der Expertenarbeit Optionen ergaben, enthält der Bericht auch Stellungnahmen und Empfehlungen des Lenkungsausschusses. Alle Gemeinden des Kantons und die betroffenen Kreise erhielten ein Exemplar des Berichts und eine Zusammenfassung. Am 18. April 2007 stellte der Experte den Bericht den Gemeinden an einer Informationsveranstaltung in Düringen vor. Am 3. Mai 2007 wurden für die interessierten Gemeinden an der Universität Freiburg unter der Leitung des Experten und seines Assistenten in beiden Sprachen Workshops zur Vertiefung und technischen Erläuterung der Materie durchgeführt.

### 2.3 Die Vorschläge

Das neue, vom Experten vorgeschlagene und vom Lenkungsausschuss unterstützte System verzichtet auf die Finanzkraftzuschläge der kantonalen Subventionen an die Gemeinden und auf jegliche Abstufung der Gemeindebeiträge an kantonale Ausgaben aufgrund des Finanzkraftindex der Gemeinden oder ihrer Klassifikation. Um die Effektivität zu erhöhen, folgt der neue Finanzausgleich dem Prinzip «ein Ziel = ein Instrument». Dabei werden der Ressourcen- und der Bedarfsausgleich getrennt. Zur Stärkung der Gemeindeautonomie werden beim neuen Finanzausgleich nur noch zweckfreie Mittel entrichtet.

Mit dem ersten Instrument, dem Ressourcenausgleich, sollen die Unterschiede beim Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise kompensiert werden. Da die Beiträge nicht zweckgebunden sind, hat dieser Finanzausgleich nicht unbedingt eine Angleichung der Gemeindesteuerfüsse zum Ziel. Er lässt den Gemeinden Handlungsspielraum für eigene Entscheidungen. Der Ressourcenausgleich stützt sich auf einen neuen Index des Steuerpotenzials der Gemeinden (StPI), der die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen widerspiegelt. Es handelt sich um die gleichen Steuern wie im geltenden System. Sie wurden jedoch durch andere regelmässige Steuereinnahmequellen ergänzt, um über eine möglichst vollständige Palette von Steuern zur Messung der Finanzkraft der Gemeinden zu verfügen. Die folgenden Steuern wurden berücksichtigt: die Steuer auf dem Einkommen und dem Vermögen der natürlichen Personen, die Steuer auf dem Gewinn und dem Kapital der juristischen Personen, die Quellensteuer, die Steuer auf Kapitaleleistungen, die Liegenschaftssteuer und die Motorfahrzeugsteuer.

Beim Ressourcenausgleich handelt es sich um einen horizontalen Finanzausgleich, d.h. er wird ausschliesslich von den Gemeinden finanziert, ohne Beteiligung des Kantons. Die Gemeinden, die einen höheren StPI als der Durchschnitt (indexiert bei 100 Punkten) aufweisen, speisen einen Finanzausgleichsfonds, von dem die Gemeinden mit unterdurchschnittlichem StPI profitieren. Es wurden keine Obergrenzen oder sonstige Begrenzungen weder im Zusammenhang mit der Berechnung des StPI noch bei den Finanzausgleichsformeln festgelegt. Der StPI wird in einer allgemeinen, progressiven Finanzausgleichsformel verwendet, die sich jedoch proportional auf den StPI der Gemeinden auswirkt, da der Exponent „1“ verwendet wurde. Mit einer Änderung des Exponenten kann der Ausgleichseffekt nach Wunsch verstärkt werden (siehe auch Kommentar zu Artikel 7 des Vorentwurfs).

Der Bedarfsausgleich will seinerseits einen Teil der Sonderlasten, die mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Kernstädte verbunden sind, korrigieren. Er berücksichtigt teilweise auch die spezifischen Lasten, die von bestimmten sozio-ökonomischen Gruppen (Kinder

---

<sup>1</sup> Dafflon Bernard und Mischler Peter (Mitarb.), 2007, "Die Reform des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg", Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Rennes, Tempere et Fribourg, Universität Freiburg

im schulpflichtigen Alter, betagte Personen) im Verhältnis zur kommunalen Bevölkerung verursacht werden. Der Bedarfsausgleich stützt sich auf strukturelle Indikatoren, die unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden sind. In der Tat reicht es nicht aus, dass die Ausgaben pro Kopf grösser sind als der Mittelwert, um von Sonderlasten sprechen zu können: solche hohen Ausgaben in einem Bereich, beispielsweise in der Schule, können sowohl Sonderlasten, als auch individuelle Präferenzen der Gemeinden (Wahlbedarf) widerspiegeln. Weil die tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Gemeinden keine Rolle spielen, können unerwünschte Anreize vermieden werden.

Beim Bedarfsausgleich hängt die relative Position der Gemeinden von einem synthetischen Bedarfsindex (SBI) ab, der Disparitäten in den kommunalen Lasten für ausgewählte Aufgaben in den folgenden Bereichen widerspiegelt: öffentliche Sicherheit, Bildung, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Verkehr. Es wurden Funktionen berücksichtigt, bei denen es schon heute ein Ausgleichselement in der Formel zur Verteilung der Gemeindebeiträge an die entsprechenden kantonalen Ausgaben gibt. Es geht darum, das bestehende System zu korrigieren und nicht mit neuen Finanzausgleichsbereichen aufzustocken. Es findet ein vertikaler Ausgleich statt, d.h. der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich durch den Kanton finanziert. Die Gemeinden erhalten höhere Bedarfsausgleichszahlungen, je höher ihr SBI über dem Durchschnittswert liegt.

Das vorgeschlagene Finanzausgleichssystem ist entwicklungsfähig. Mit der Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Öffnung der lokalen Märkte werden sich die relativen Positionen der Gemeinden bezüglich ihres Steuerpotenzials zweifellos entwickeln. Niemand kann heute voraussagen, dass eine wohlhabende Gemeinde dies definitiv ist und es auch noch morgen sein wird. Die Verantwortlichkeiten werden ebenfalls Veränderungen erfahren - der Kanton übernimmt gewisse Aufgaben oder überträgt den Gemeinden die volle Verantwortung für andere. Der StPI und der SBI wurden konzipiert, um sich solchen Entwicklungen anzupassen. Für den StPI werden ohne Zweifel eher die Positionen der Gemeinden variieren als die zur Berechnung der Messzahl verwendeten Steuerarten: Eine Neuverteilung der Steuerarten zwischen Kanton und Gemeinden ist in naher Zukunft nicht wahrscheinlich. Hingegen könnten die Bedarfskriterien entsprechend der Bedeutung der Aufgaben für die Gemeinden angepasst werden; oder für den Fall, dass eine geeignete Statistik im Bereich der sozialen Risiken erarbeitet wird.

Was die finanzielle Ausstattung der beiden Ausgleichsinstrumente betrifft, hat der Lenkungsausschuss mit verschiedenen Arbeitshypothesen gearbeitet, um die Methode zu erklären. Er gibt an, dass man mit einer Ausstattung von 1,6 % des Steuerpotentials aller Gemeinden für den Ressourcenausgleich 13,5 Millionen Franken zur Verfügung hätte, was der Finanzausgleichswirkung des geltenden Systems entsprechen würde (Zahlen basierend auf der Rechnung 2005). Für den Bedarfsausgleich schlägt der Lenkungsausschuss vor, diesen auf 50 % des Ressourcenausgleichs festzulegen, was einem Betrag von 6,75 Millionen Franken entspricht, wenn der Ressourcenausgleich sich auf rund 13,5 Millionen Franken beläuft.

Das System muss regelmässig (erstmal nach fünf Jahren) durch eine Finanzausgleichsbilanz evaluiert werden. Diese Bilanz muss die absoluten und relativen Ausgleichswirkungen (absolute Beträge in Franken bzw. relative Beträge im Verhältnis zu den Einwohnern oder in Steuerpunkten) der beiden Ausgleichssysteme auflisten. Auch muss die Relevanz der Kriterien für die Bestimmung von StPI und SBI evaluiert werden. Für letzteren werden besonders die Indikatoren der sozialen Risiken der Urbanisierung untersucht. Die periodische Bilanz muss publiziert werden: Transparenz ist unverzichtbar, um den Finanzausgleich zu verstehen und um die Debatte über die interkommunale Solidarität zu ermöglichen.

### **3 DIE IN DIESEM VORENTWURF BERÜCKSICHTIGTEN VORSCHLÄGE**

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) schliesst sich den Vorschlägen des Lenkungsausschusses, die im 2. Kapitel präsentiert wurden, an, nimmt jedoch im Anschluss an die Sitzung des Staatsrats vom 19. März 2007, an der der Staatsrat von den vom Experten präsentierten Arbeiten Kenntnis genommen hat, und aufgrund der internen Vernehmlassung des ersten Vorentwurfs (vgl. Kapitel 4) gewisse Präzisierungen vor. Bei der Ausarbeitung dieses Gesetzesvorentwurfs wurden somit die Bemerkungen der Direktionen des Staatsrats berücksichtigt. So wurde für den Vorentwurf die progressive Formel mit dem Exponent „1“ für die Berechnung der Beiträge der zahlenden und der begünstigten Gemeinden (Ressourcenausgleich) übernommen. Der Lenkungsausschuss hatte die Frage offen gelassen.

Was den Bedarfsausgleich betrifft, schlägt die ILFD vor, sich dem Lenkungsausschuss anzuschliessen. Dieser hatte der Variante den Vorzug gegeben, die Mittel nur Gemeinden mit einem SBI über dem Durchschnitt zu gewähren. Im Vorentwurf wurde daher die Variante übernommen, die den Gemeinden einen Bedarf zuerkennt, bei denen der Index über dem Durchschnitt liegt, damit nicht der Vorwurf laut wird, es würde nach dem Giesskannenprinzip vorgegangen, anstatt die beschränkten Mittel des Bedarfsausgleichs gezielt und effizient einzusetzen.

### **4 DIE EINGESCHRÄNKTE VERNEHMLASSUNG (MAI-JUNI 2007)**

Ein erster Vorentwurf und der Entwurf eines erläuternden Berichts waren Gegenstand einer eingeschränkten Vernehmlassung bei den Direktionen des Staatsrats im Mai 2007. Die Anmerkungen der Direktionen wurden für diese Version, die in die externe Vernehmlassung gegeben wurde, berücksichtigt. Die Bemerkungen der Direktionen haben komplexe Fragen aufgeworfen. Es war daher nicht möglich, das Vernehmlassungsverfahren bereits im Sommer 2007 zu lancieren.

### **5 DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DEN STAAT**

Die finanziellen Auswirkungen für den Staat ergeben sich auf der Ebene des Bedarfsausgleichs. Wenn man von den Zahlen des Jahres 2005 ausgeht, wäre dieses neue Instrument für den Staat mit einer neuen wiederkehrenden Ausgabe in der Grössenordnung von 6,75 Millionen Franken pro Jahr verbunden. Das Volumen des Bedarfsausgleichs wird in Prozenten des gesamten Steuerertrags der freiburgischen Gemeinden berechnet und dieser Prozentsatz wird so festgelegt, dass sich der Bedarfsausgleich auf 50% des Ressourcenausgleichs beläuft. Das Volumen des Bedarfsausgleichs ist jedoch nach oben hin auf 10 Millionen Franken pro Jahr begrenzt. Für weitere Einzelheiten siehe Artikel 14, 15 und 37 sowie die entsprechenden Kommentare.

Das neue Modell des direkten Finanzausgleichs ist für das Amt für Gemeinden mit mehr Arbeit verbunden, da es für die Berechnung mehr Daten zusammentragen und bearbeiten muss als bisher. Ausserdem muss es in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Finanzverwaltung und aufgrund der jährlichen Verordnung des Staatsrats die Abwicklung der verschiedenen Beträge gewährleisten. Dazu muss es ein spezielles Programm erarbeiten lassen. Die zusätzlichen Aufgaben sind allerdings schwierig zu beziffern. Auf den ersten Blick sollten sie jedoch mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden können.

Für die Umsetzung des neuen Finanzausgleichs müssen umfangreiche Programmierarbeiten eingeplant werden. Alle Lastenverteilungsprogramme, die ein Ausgleichskriterium verwenden, müssen angepasst werden, und für die Berechnung des direkten Finanzausgleichs, der mit dem neuen Gesetz eingeführt wird, muss ein neues Programm entwickelt werden. Es war jedoch nicht mög-

lich, die finanziellen Auswirkungen, die diese Arbeiten nach sich ziehen werden, für die Vernehmlassung zu ermitteln.

## **6 DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN**

### **6.1 Die Schwierigkeiten des Vergleichs**

Mit diesem Vorentwurf wird ein Finanzausgleichssystem eingeführt, in dem die sektoriellen Finanzströme zwischen dem Staat und den Gemeinden entflochten werden und das die Kriterien der Ressourcen und des Bedarfs mit verschiedenen Instrumenten erfasst. Man muss sich daher vor Augen halten, dass sich die finanziellen Auswirkungen, die sich aus einem Vergleich der neuen und der alten Regelung ergeben, auf verschiedenartige Systeme beziehen. Für die beiden Systeme gelten gänzlich unterschiedliche Regeln. Trotzdem wird in diesem Bericht der Versuch unternommen, Angaben zu den finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Systems zu machen, indem sie dem geltenden System gegenübergestellt werden.

Die Auswertung in Zahlen bezieht sich auf das Jahr 2005. Der Experte des Lenkungsausschusses hat während mehreren Jahren Analysen durchgeführt. Für die Messung der Ausgleichswirkung pro Gemeinde wurden in den Jahren 2002 bis 2005 detaillierte Untersuchungen vorgenommen: In diesem Zusammenhang sei auf den Bericht "Finanzausgleichsreform 2007" sowie auf die Ausführungen und Zahlen des Berichts aus dem Jahr 2004 mit dem Titel "La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux"<sup>2</sup> verwiesen. In diesem Vorentwurf wird der Vergleich jedoch für ein Jahr vorgenommen, im Bewusstsein darüber, dass die Schätzungen entsprechend der Entwicklung des Reformprojekts aktualisiert werden müssen.

Die Änderungen, die sich inzwischen ergeben haben, sollten in zukünftige Nachführungen einbezogen werden. Sie sind, zur Erinnerung, weiter unten erwähnt (Ziff 6.2.1).

Die finanziellen Auswirkungen des neuen Entwurfs auf die Gemeinden enthalten die folgenden Aspekte:

- was die Gemeinde im Rahmen des Ressourcenausgleichs bezahlen müssen oder erhalten;
- was die Gemeinden im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhalten;
- wovon die Gemeinden entlastet werden oder was ihnen als neue Lasten im Rahmen der Aufteilung der gemeinsamen Töpfe zusätzlich übertragen wird, wobei von nun an aufgrund der Änderungen der Spezialgesetze keine Finanzausgleichskriterien mehr angewendet werden.

Der dritte Aspekt entspricht grundsätzlich dem geltenden System, jedoch mit umgekehrten Auswirkungen. Beim geltenden System, bei dem der Finanzausgleich in den Finanzströmen enthalten ist, werden die Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft entweder mehr oder weniger belastet. Um diese Vermischung zu entflechten, müssen die Finanzausgleichskriterien aufgehoben werden. Für die gemeinsamen Töpfe hat das eine genau umgekehrte Wirkung, d.h. dass die bis anhin begünstigten Gemeinden einen höheren Beitrag werden leisten müssen, da die Finanzkraft als « abschwächender » Faktor aufgehoben wird. Hingegen werden gleichzeitig zu dieser Entflechtung die beiden neuen direkten Ausgleichsinstrumente wirksam. Der neue Ressourcenausgleich sollte die Auswirkungen dieser Entflechtung grundsätzlich neutralisieren, zumindest gesamthaft. Wie auch das gel-

---

<sup>2</sup> Dafflon Bernard et al., 2004, "La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux", Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, Universität Freiburg

tende System, ist der Ressourcenausgleich ein ausschliesslich horizontaler Ausgleich, d.h. er erfolgt nur zwischen den Gemeinden selbst.

## **6.2 Erläuterung der Tabellen im Anhang dieses Berichts**

Um die beiliegenden Tabellen gut zu verstehen, werden nachstehend zwei konkrete Beispiele mit den entsprechenden Zahlen kommentiert:

### *Gemeinde Cheyres (Bundesnummer 2010)*

Im heutigen System der Klassifikation (siehe Spalte 1) wird die Gemeinde Cheyres (Finanzkraftindex 97,84 und Klasse 4) begünstigt, und zwar im Umfang von 13'508 Franken (Jahr 2005; dies ist, wo nicht anders vermerkt, generell das Referenzjahr für die Zahlen dieser Beispiele). Da heute ein indirekter Finanzausgleich besteht, ist diese Ausgleichswirkung das Resultat der Verteilschlüssel, die auf der Klassifikation beruhen: die Beiträge der Gemeinde Cheyres werden heute um den Betrag von 13'508 Franken reduziert, im Vergleich zu dem, was die Gemeinde ohne das System der Klassifikation zu bezahlen hätte.

Dieses System wird nun durch ein neues Modell ersetzt, dessen Auswirkungen in den Spalten 2 und 4 figurieren (Ressourcen- und Bedarfsausgleich).

Im neuen Ressourcenausgleich (Spalte 2) gehört die Gemeinde mit einem StPI von 101,70 Punkten zu den beitragenden Gemeinden im Umfang von 6'674 Franken. Daraus folgt, dass sie im betreffenden Jahr eine Mehrbelastung von 20'182 Franken erfährt ( $13'508 + 6'674$ ). Mit anderen Worten wird der Wegfall des heutigen Systems für die Gemeinde zu einer Verteuerung ihrer Beiträge an die „gemeinsamen Töpfe“ von 13'508 Franken zur Folge haben, und im neuen Ressourcenausgleich wird sie mit 6'674 belastet werden, was zu einem Mehraufwand von total 20'182 Franken führt (Spalte 3).

Dieses neue System wird durch ein zusätzliches Element ergänzt, nämlich den Bedarfsausgleich (Spalte 4). Diese Beispielgemeinde weist mit einem SBI von 86,42 keinen überdurchschnittlichen Bedarf aus, weshalb sie auch unter diesem Titel nicht zu den begünstigten Gemeinden gehört. Insgesamt würde also das neue System für die Gemeinde Cheyres zu einer Mehrbelastung von 20'182 Franken führen (Auswirkung netto, Spalte 5).

### *Gemeinde Estavayer-le-Lac (Bundesnummer 2015)*

Im heutigen System der Klassifikation (siehe Spalte 1) wird die Gemeinde Estavayer-le-Lac (Finanzkraftindex 101,04 und Klasse 3) belastet, und zwar im Umfang von 362'766 Franken (Jahr 2005; dies ist, wo nicht anders vermerkt, generell das Referenzjahr für die Zahlen dieser Beispiele). Die Beiträge der Gemeinde Estavayer-le-Lac an die „kantonalen Töpfe“ werden somit im geltenden Modell um den Betrag von 362'766 Franken erhöht, im Vergleich zu dem, was die Gemeinde ohne das System der Klassifikation zu bezahlen hätte.

Im neuen Ressourcenausgleich (Spalte 2) gehört die Gemeinde mit einem StPI von 98,53 Punkten zu den begünstigten Gemeinden im Umfang von 33'082 Franken. Somit wird der Wegfall des heutigen Systems für die Gemeinde zu einer Verminderung ihrer Beiträge an die „gemeinsamen Töpfe“ von 362'766 Franken zur Folge haben, und im neuen Ressourcenausgleich wird sie mit 33'082 begünstigt werden, was zu einer Entlastung von total 395'848 Franken führt ( $362'766 + 33'082 =$  Spalte 3).

Dieses neue System wird durch den Bedarfsausgleich ergänzt (Spalte 4). Diese Beispielgemeinde weist mit einem SBI von 114,24 einen überdurchschnittlichen Bedarf aus, weshalb sie auch unter diesem Titel zu den begünstigten Gemeinden gehört, und zwar im Umfang von 199'732 Franken (Spalte 4). Insgesamt würde also das neue System für die Gemeinde Estavayer-le-Lac zu einer Entlastung von Franken 595'580 führen (Auswirkung netto, Spalte 5).

### **6.2.1 Die finanziellen Auswirkungen der geänderten Spezialgesetze**

Die erste Spalte der Tabellen im Anhang dieses Berichts enthält die Auswirkungen der Tatsache, dass in den Finanzströmen zwischen Staat und Gemeinden das Kriterium der Finanzkraft nicht mehr enthalten ist. Gemäss der Logik des Systems ist dies der erste Schritt auch wenn die entsprechenden Bestimmungen aus gesetzestechnischen Gründen am Ende des Gesetzestexts stehen. Es geht um die folgenden Bereiche (Art. 26 bis 36 des Vorentwurfs):

- Alimentenbevorschussung;
- Opferhilfe;
- Primarschule und Kindergarten;
- Schulbauten;
- Zivilschutz;
- Regionalverkehr;
- Sozialhilfe;
- Sonderheime für Behinderte und Schwererziehbare;
- Pflegeheime für Betagte;
- Familienzulagen;
- Ergänzungsleistungen AHV-IV.

Die Zahlen im Anhang beruhen auf den Daten von 2005 und den damals geltenden Gesetzen. Einige dieser Gesetze wurden seither abgeändert und sind daher nicht mehr unter den Änderungsbestimmungen aufgeführt. Da sie jedoch im Jahr 2005 noch einen Einfluss hatten, müssen sie für die Schätzung der Auswirkungen im Referenzjahr berücksichtigt werden. Zusammengefasst geht es um die folgenden Bereiche (für weitere Details siehe Kapitel 7 dieses Berichts und den Kommentar zu den Artikeln 26 bis 36):

- Spitäler: Durch das Gesetz über das Freiburger Spitalnetz wurde der gemeinsame kantonale Topf am 1.1.2007 aufgehoben (für die Gemeinden des Saanebezirks am 1.1.2010); ausserdem wurden mit dem besagten Gesetz die Aufgaben im Spitalbereich umverteilt, was auf der Ebene der Steuerfüsse kompensiert wurde;
- Einzelleistungen AHV-IV: die Ausführungsgesetzgebung der NFA wird die Gemeinden ab dem 1.1.2009 von der Finanzierung dieser Leistungen entlasten;
- Ergänzungsleistungen AHV-IV: das freiburgische Ausführungsgesetz der NFA hat den gemeinsamen Topf für die Jahre 2008, 2009 und 2010 ausgesetzt. Wie das weitere Schicksal dieses Bereichs aussieht, hängt von der für die NFA-Bereiche vorgesehenen Auswertung ab (für den Fall, dass dieser gemeinsame Topf wieder eingesetzt würde, ist in Artikel 36 des Vorentwurfs vorgesehen, das Ausgleichskriterium aufzuheben);
- Krankenversicherung: das Ausführungsgesetz der NFA hat zur Folge, dass die Gemeinden ab dem 1.1.2008 von dieser Finanzierung entlastet werden;
- Gemeindezusammenschlüsse: das Förderungsdekret ist 2006 zu Ende gegangen (zu diesem Bereich siehe Kapitel 1.3 und 8.1 dieses Berichts).

In der obigen Aufzählung fehlen die (verabschiedeten oder geplanten) Gesetzesänderungen, die zwar keine gemeinsamen Töpfe oder Ausgleichskriterien aufheben, jedoch eine beachtliche Erhöhung oder Kürzung der zu verteilenden Lasten beinhalten. Eine Erhöhung könnte gemäss dem Vorentwurf des Gesetzes über das zweite Kindergartenjahr in Zukunft z.B. im Bereich Schule stattfinden.

Auch betrifft dieses Gesetz nicht sämtliche Finanzflüsse zwischen dem Staat und den Gemeinden, da für viele keine Finanzausgleichskriterien angewendet werden. Sie sind in dieser Untersuchung daher nicht inbegriffen.

### **6.2.2 Die finanziellen Auswirkungen des Ressourcenausgleichs**

In der zweiten Spalte ist angegeben, wie die Ergebnisse des Ressourcenausgleichs für das Referenzjahr, also 2005, ausgefallen wären, wobei die Steuereinnahmen der Jahre 2001, 2002 und 2003 sowie die Bevölkerungszahl der Jahre 2001, 2002 und 2003 berücksichtigt wurden.

In der dritten Spalte werden die Wirkungen dieses horizontalen Ausgleichsinstruments dem gegenwärtigen horizontalen System gegenübergestellt.

### **6.2.3 Die finanziellen Auswirkungen des Bedarfsausgleichs**

Für die Schätzung des Bedarfsausgleichs wurden die Daten des Jahres 2004 verwendet, da für das Vernehmlassungsverfahren die Berechnungen nicht mit aktuelleren Daten vorgenommen werden konnten.

### **6.2.4 Das Nettoergebnis**

Die letzte Spalte saldiert die Differenz der verschiedenen Elemente und stellt das Nettoergebnis dar aus dem Vergleich des alten und des neuen Systems. Es ist jedoch sehr wichtig, dass diese Zahlen zusammen mit den Kommentaren in diesem Kapitel betrachtet wird, insbesondere den Ausführungen über die Schwierigkeit des Vergleichs der beiden Systeme (Ziff. 6.1).

## **6.3 Personelle Auswirkungen**

Dieser Vorentwurf hat keine personellen Auswirkungen für die Gemeinden. Hingegen sei eine nicht finanzielle Auswirkung, die die Gemeinden betrifft, erwähnt: der Wechsel von einem indirekten zu einem direkten Ausgleichssystem wirkt sich auf die interne Vorbereitung des Voranschlags auf Gemeindeebene aus, da die Ausgleichszahlungen nicht mehr zweckgebunden und somit nicht mehr den verschiedenen Gemeinderessorts zugeordnet sind. Es erfolgt somit gewissermassen eine « Verschiebung » dieser Mittel in Form von nicht zweckgebundenen Beträgen zum Finanzressort hin (Ziff. 6.2.2 und 6.2.3). Bei den Beteiligungen an den gemeinsamen Töpfen finden die Auswirkungen hingegen in umgekehrter Richtung statt (Ziff. 6.2.1).

## **7 DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT DER NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN (NFA)**

Um die die finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden aufgrund der Lastenverteilungsmechanismen bei gewissen von der NFA betroffenen Aufgaben aufzufangen, hat der Staat Ausgleichsmassnahmen vorgeschlagen, die im Gesetz vom 12. Juni 2007 zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verankert sind (ASF 2007\_066). Diese Ausgleichsmassnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Übernahme des Anteils der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV während den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA;
- Übernahme des Anteils der Gemeinden an der Verbilligung der Krankenversicherungsprämien;
- Übernahme des Anteils der Gemeinden an der Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft;
- Gewährung einer zusätzlichen Ausgleichszahlung in der Höhe von 3 Millionen Franken, die während den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA auf alle Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl verteilt wird;
- Überprüfung der Auswirkungen dieser Massnahmen im dritten Jahr nach dem Inkrafttreten der NFA. Je nach Ergebnis dieser Überprüfung wird gegebenenfalls eine Änderung gewisser Lastenverteilungen zwischen dem Staat und den Gemeinden vorgeschlagen.

Aus der Botschaft des Staatsrats Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (Botschaft Nr. 18) geht hervor, dass sich dieser Gesetzesentwurf indirekt auch auf den interkommunalen Finanzausgleich auswirkt, da er Lastenverteilungen beeinflusst, die gegenwärtig noch das Kriterium der Finanzkraft der Gemeinden beinhalten. Unter Ziffer 3.6 der Botschaft Nr. 18 sind die Ausgleichswirkungen detailliert aufgeführt, die ohne Ausgleichsmassnahmen verstärkt worden wären, nun aber mit einer Ausgleichswirkung in der Grössenordnung von einer Million für alle Gemeinden, im Bezug auf das Referenzjahr 2005, leicht geringer ausfallen.

## **8 DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT ANDEREN SEKTORALPOLITIKEN**

Die NFA ist nicht der einzige Bereich, der Zusammenhänge mit dem interkommunalen Finanzausgleich aufweist. Es lassen sich noch weitere erwähnen, namentlich die Fusionspolitik, die Regionalpolitik und die Agglomerationspolitik.

### **8.1 Die Gemeindezusammenschlüsse**

In Anbetracht der Prioritäten, die der Grosse Rat 1992 gesetzt hatte, als er sich weigerte, auf einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines direkten interkommunalen Finanzausgleichs einzutreten, hatte der Staat Freiburg eine Politik zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen lanciert, die Früchte getragen hat (siehe auch Ziff. 1.3). Dank den Gemeindezusammenschlüssen konnten grössere und autonomere Einheiten gebildet werden. Sollten jetzt noch Gemeindezusammenschlüsse stattfinden, so wäre dieser Vorentwurf aus finanzieller Sicht für sie neutral. Durch die Aufhebung der Klassifikation und die Trennung von Ressourcenausgleich und Bedarfsausgleich benachteiligt das vorgeschlagene System die Gemeinden, die einen Zusammenschluss planen, nicht. Aus diesem Grund enthält der Vorentwurf übrigens keine Bestimmungen über eine finanzielle Entschädigung fusionswilliger Gemeinden, die jedoch befürchten, auf der Ebene des Finanzausgleichs « schlechter abzuschneiden ». Das neue System ist mit der Fusionspolitik, die gegenwärtig vor allem darin besteht, freiwillige Fusionen nicht zu verhindern, absolut vereinbar. Das Risiko, dass mit dem Finanzausgleich Zusammenschlüsse verhindert werden könnten, ist so aus dem Weg geräumt.

Am 9. Oktober 2007 hat der Grosse Rat im Übrigen die Motion Nr. 160.06 Charly Haenni/Denis Boivin, in der eine Wiederaufnahme der Politik zu Förderung von Gemeindezusammenschlüssen gefordert wird, für erheblich erklärt. Der Staatsrat wird einen Erlassentwurf innert der gesetzlichen Frist vorbereiten.

## **8.2 Die neue Regionalpolitik**

Gleichzeitig zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung hat der Bund eine Neuausrichtung der Regionalpolitik in Angriff genommen. Diese Entwicklung wurde vom Staat Freiburg ebenfalls vorgenommen. Der Staatsrat hat am 12. November 2007 die Botschaft Nr. 41 zur Änderung des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung verabschiedet. Diese Botschaft enthält einen Abschnitt, der das Verhältnis zwischen den zwei Bereichen erläutert (Ziff. 4 in fine, S. 4 der zitierten Botschaft):

«Die regionale Innovationspolitik wird in Verbindung mit der Wachstumspolitik einen direkten Einfluss auf die regionalen und kantonalen Wirtschaftsstrukturen haben. Der ganze Kanton wird in die regionale Innovationspolitik einbezogen, sofern die geförderten Projekte, Programme und Initiativen ihre Wirkung auf dem gesamten Kantonsgebiet entfalten. Die Herausforderung dieser Politik liegt darin, den Regionen zu neuer Dynamik zu verhelfen, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Sektor zu fördern und die Synergien zwischen der regionalen Innovationspolitik und den anderen Sektoralpolitiken auszunutzen (Landwirtschaft, Tourismus, Raumplanung, Finanzausgleich, Umwelt und Forstwirtschaft, Bildung und Innovation, KMU usw.). Besondere Aufmerksamkeit wird deshalb der Koordination der verschiedenen Sektoralpolitiken geschenkt werden.»

## **8.3 Die Agglomerationspolitik**

Was die Politik der Agglomerationen als Institutionen betrifft, so stellt sie im Kanton Freiburg einen Spezialfall der interkommunalen Zusammenarbeit in den städtischen Gebieten dar, da die freiburgische Agglomeration nicht über die Kantonsgrenzen hinausgeht. Die klassischen Mittel der interkommunalen Zusammenarbeit wurden durch die spezielle Form der institutionalisierten Agglomeration ergänzt, da ein Teil der für die städtischen Gebiete spezifischen Probleme die Beziehungen zwischen den Zentrumsgemeinden und den umliegenden Gemeinden betrifft. Es wäre daher falsch, Fragen, die die Agglomerationsgemeinden betreffen, im Rahmen des Finanzausgleichs, der alle Gemeinden berücksichtigt, behandeln zu wollen. Auch hier geht es um Dossiers, die sich ergänzen, jedoch keine Alternativen darstellen. Den Zentrumsaspekten, die auf den ganzen Kanton ausstrahlen, wird bei der Konzeptualisierung des Bedarfsausgleichs jedoch Rechnung getragen (vgl. Kommentar zu Art. 11).

Die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund und deren Umsetzung im Kanton Freiburg sind Gegenstand spezieller Bestimmungen.

## **9 DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT**

Der Vorentwurf ist mit der Verfassung des Kantons Freiburg vereinbar (siehe in diesem Zusammenhang unter Punkt 1.2 und die Kommentare zu den Artikeln 3 und 9 des Vorentwurfs).

Der Vorentwurf entspricht auch der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV). Die IRV wurde vom Grossen Rat am 5. Oktober 2006 ratifiziert (ASF 2006\_117). Die IRV ist seit Mai 2007 in Kraft, da zu diesem Zeitpunkt die für das Inkrafttreten notwendigen 18 Kantone beigetreten sind.

Unter dem Blickwinkel des interkommunalen Finanzausgleichs, sei namentlich auf Artikel 3 IRV verwiesen, der wie folgt lautet: «Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze [...] der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.» Das neue freibur-

gische Finanzausgleichssystem orientiert sich am Beispiel des neuen Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen, mithin an den Grundsätzen, den Ressourcen- und Bedarfsausgleich getrennt zu betrachten und die indirekten Finanzausgleichskriterien in den verschiedenen Lastenverteilungen und Subventionen aufzuheben.

Der Vorentwurf enthält kein Element, das aufgrund von bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union für Schweizer Kantone geltendes Europarecht betreffen würde.

## **10 DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN GEMEINDEN**

Der Vorentwurf bringt eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes der beiden Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funktionalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr. Da es sich bei beiden Formen des Finanzausgleichs um einen direkten Finanzausgleich handelt, wird die Praxis der Finanzkraftzuschläge zu den kantonalen Subventionen an die Gemeinden und der Gemeindebeiträge an die kantonalen Ausgaben im Verhältnis zur Finanzkraft der Gemeinden aufgehoben. (Eine Ausnahme bleibt bestehen in den Bereichen, in denen die Gemeinden in gleicher Weise wie Privateigentümer Subventionen erhalten). Die Frage der Aufgabenteilung kann somit aufgrund von Allokationskriterien wie der Subsidiarität und der Effizienz diskutiert werden. Der Finanzausgleich erfolgt auf andere Weise und separat.

## **11 DAS REFERENDUM**

Da der Vorentwurf eine neue wiederkehrende Ausgabe zu Lasten des Staates einbringt, die über den festgelegten Schwellenwerten liegt, kommt das obligatorische Referendum zur Anwendung. Genauere Erläuterungen sind im Kommentar zu Artikel 37 des Vorentwurfs enthalten.

## **12 DAS QUALIFIZIERTE MEHR**

Gemäss Artikel 141 Abs. 2 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) ist für die Annahme dieses Vorentwurfs das absolute Mehr des Grossen Rates erforderlich. Die erwähnte Bestimmung sieht vor, dass wiederkehrende Bruttoausgaben, die pro Jahr wertmässig mehr als  $\frac{1}{40}$  % der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen, vom Grossen Rat mit absolutem Mehr angenommen werden müssen. Aufgrund der Rechnung 2006 wäre dies ein Betrag von 666'103.05 Franken. Sobald ein Entwurf dem obligatorischen Referendum untersteht, erfüllt er offensichtlich auch die Kriterien für das absolute Mehr gemäss der erwähnten Bestimmung. Konkret bedeutet das absolute Mehr in vorliegendem Falle, dass mindestens 56 Abgeordnete diesem Projekt zustimmen müssen (Art. 140 GRG).

## **13 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

### *Artikel 1 und 2*

Der eingebrachte Gesetzesentwurf beinhaltet den Wechsel von einem indirekten zu einem direkten Ausgleichssystem (Art. 1), dessen wesentliche Elemente in Artikel 2 vorgestellt werden.

- Der gegenwärtige Finanzausgleich umfasst Ressourcen- und Bedarfsparameter, deren Auswirkungen sich insgesamt in gewissem Masse gegenseitig aufheben. Mit dem neuen

System werden die beiden Kategorien getrennt betrachtet und zwei gesonderte Instrumente geschaffen, nämlich der Ressourcen- und der Bedarfsausgleich. Folglich ist im neuen Vorentwurf jedes Instrument Gegenstand eines separaten Kapitels (siehe Kapitel 2 und 3).

- Der Ausgleich ist insofern direkt, als er nicht mehr über « gemeinsame Töpfe » für kantonale Ausgaben und aufgrund der Finanzkraft berechneten Kantonsbeiträge erfolgt. Die für die Finanzierung des Finanzausgleichs erhobenen Beträge und die in diesem Rahmen ausbezahlten Beträge erfolgen als direkte Finanztransaktionen ohne an andere Aufgaben gebunden zu sein. Folglich gilt es, diesen Grundsatz festzuschreiben (Art. 2 Abs. 2) und die entsprechenden Bestimmungen aus der kantonalen Gesetzgebung zu entfernen (siehe Übergangs- und Schlussbestimmungen, Art. 26 - 36).
- Was den Gebrauch der Klassifikation und der Finanzkraft für die verschiedenen Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit durch die Gemeinden selbst betrifft, so sei auf Artikel 22 und den entsprechenden Kommentar verwiesen.
- Die Klausel « Verteilung von Gemeindeausgaben durch den Kanton » bezieht sich auf den gemeinsamen Topf pro Bezirk für die Sozialhilfekosten. In diesem Fall handelt es sich nicht um kantonale sondern um kommunale Ausgaben. Der Staat setzt lediglich die Regeln fest und verteilt die Lasten unter den Gemeinden. Aus diesem Grund musste Artikel 2 Abs. 2 um diesen speziellen Fall ergänzt werden.
- Die an die begünstigten Gemeinden geleisteten Beträge werden ausgerichtet, ohne an einen bestimmten Zweck gebunden zu sein (Art. 2 Abs. 3), um den Grundsatz der Gemeindeautonomie zu gewährleisten. Die begünstigten Gemeinden müssen selbst darüber entscheiden, wie die Beträge für die Entwicklung ihrer Gemeinde am besten eingesetzt werden.

### **Artikel 3**

Mit dem Vorentwurf wird der Verfassungsauftrag umgesetzt, der den Gesetzgeber damit beauftragt, die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern (Art. 133 KV). Gleichzeitig wird dieser Auftrag präzisiert, indem von den verschiedenen möglichen Unterschieden den Gemeinden der wichtigste berücksichtigt wird, nämlich die Möglichkeit, das vorhandene Steuerpotential zur Finanzierung lokaler öffentlicher Aufgaben zu verwenden. Definition und Messung des Steuerpotentials sind Gegenstand der Artikel 4 und 5.

### **Artikel 4**

In dieser Bestimmung sind die 8 Arten von Steuerressourcen aufgelistet, die als Grundlage für die Berechnung des Steuerpotentials dienen. Diese Auswahl entspricht den Anforderungen des Konzepts des repräsentativen Steuersystems. Es handelt sich um Ressourcen, die in allen Gemeinden regelmässig anfallen. Die entsprechenden Statistiken werden vom Staat erstellt und stehen jedes Jahr zur Verfügung. Die verschiedenen Ressourcentypen werden im Folgenden kurz kommentiert:

- a) Einfache Kantonssteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen: Mit der Wahl dieses Begriffs wird auf den Grundbetrag Bezug genommen, auf den sowohl Staat als auch Gemeinden ihre jeweiligen Steuerfüsse für die Berechnung ihrer Steuern anwenden. Die einfache Kantonssteuer entspricht einem einheitlichen fiktiven Steuerfuss von 100 %, wodurch die Anforderung der Vergleichbarkeit der Gemeinden erfüllt wird. Die Steuerfüsse der Gemeinden kann man nicht berücksichtigen, da diese bereits Ausdruck eines Entscheids der lokalen Behörden sind und nicht das ursprüngliche Steuerpotential widerspiegeln, das jeder Gemeinde zur Verfügung steht.

- b) Einfache Kantonssteuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen: Es handelt sich um die andere Komponente der ordentlichen Steuer der natürlichen Personen.
- c) Kantonssteuer auf den Kapitaleistungen: Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Steuer auf den Kapitaleistungen steuerlich gesehen eine Einkommenssteuer ist und daher auf Gemeindeebene unter Anwendung des Gemeindesteuerfusses der Einkommenssteuer erhoben werden muss. Da sie jedoch getrennt von der ordentlichen Einkommenssteuer erhoben wird, ist es auch gerechtfertigt, sie getrennt zu erwähnen. Auf kantonaler Ebene ist diese Steuer übrigens fix und gemäss der ausdrücklichen Vorschrift in Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG SGF 631.1) wird der kantonale Steuerfuss nicht darauf angewendet. Aus diesem Grund fehlt bei der Steuer unter Buchstabe c) der Ausdruck « einfache », denn im Gegensatz zu den Steuern unter den Buchstaben a, b, e und f, wendet der Staat seinen Steuerfuss auf diese Steuer nicht an.
- d) Gemeindeanteil an der Quellensteuer: Diese Steuer wird ausschliesslich vom Staat erhoben, der den Gemeinden ihren Anteil in Anwendung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen überweist.
- e) Einfache Kantonssteuer auf dem Gewinn der juristischen Personen: Dieses Element betrifft, mit der Steuer auf dem Kapital, die ordentliche Besteuerung juristischer Personen. Es ist besser, diese Steuer in die Berechnung des Steuerpotentials einzubeziehen, als eine vollständige Systemänderung vorzusehen, die z.B. darin bestünde, dass die Steuer zentralisiert vom Staat erhoben und dann den Gemeinden teilweise und im Rahmen des « Finanzausgleichs » wieder zurückerstattet würde. Gemeinden, auf deren Gebiet grosse Steuerzahler in Form von juristischen Personen niedergelassen sind, haben einen potentiell höheren Index, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich die besagte Gemeinde unter den beitragenden Gemeinden befindet, wodurch die Solidarität gegenüber den weniger begünstigten Gemeinden zum Tragen kommt.
- f) Einfache Kantonssteuer auf dem Kapital der juristischen Personen: Es handelt sich hier um die andere Komponente der ordentlichen Steuer der juristischen Personen.
- g) Liegenschaftssteuer, zu einem Steuersatz von 3 ‰ auf dem Total der von der Kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Steuerwerte der im Gemeindegebiet gelegenen Liegenschaften: Es handelt sich um ein neues Element, denn diese Steuer wird bei der Berechnung der Klassifikation und der Finanzkraft der Gemeinden nicht berücksichtigt. Da es sich um eine regelmässige und stabile Steuerressource handelt, ist es jedoch gerechtfertigt, sie einzubeziehen. Es muss jedoch Folgendes präzisiert werden: Bei den Liegenschaftswerten handelt es sich um die, die von der kantonalen Steuerverwaltung in einer Veranlagungsverfügung festgelegt werden. Allfällige kommunale Veranlagungen können nicht berücksichtigt werden. Diese Fälle dürften im Übrigen nicht sehr zahlreich sein, denn grundsätzlich zieht die Befreiung von der Kantonssteuer die Befreiung von der Gemeindesteuer nach sich. Nur in den in Artikel 2 des Gesetzes über die Gemeindensteuern (GStG; SGF 632.1) erwähnten Ausnahmen zu diesem Grundsatz können Gemeinden ihre Liegenschaftssteuer selber veranlagern (Art. 41 Abs. 1, 2. Satz GStG); in einer für alle Gemeinden vergleichbaren und zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Datenbank können keine kommunalen Veranlagungen berücksichtigt werden. Da der Steuersatz zwischen den Gemeinden variieren kann, wurde ein einheitlicher, fiktiver Satz von 3 ‰ festgelegt, was dem maximal nutzbaren Steuerpotential jeder Gemeinde entspricht.
- h) Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer: Auch dieses Element ist neu verglichen mit den gegenwärtig berücksichtigten Ressourcen. Man kann davon ausgehen, dass diese Steuer

die Repräsentativität der ausschlaggebenden Steuerressourcen, die das tatsächliche Steuerpotential einer Gemeinde ausdrücken, ergänzt und stärkt. Des Weiteren ist auch anzunehmen, dass diese Steuer einen Indikator darstellt, mit dem die Gemeinden auf ihren relativen Wohlstand hin verglichen werden können. Die auf diese Steuer anzuwendende Methodik ist im übrigen mit der Quellensteuer insofern vergleichbar, als man in beiden Fällen mit einer zentralisierten Erhebung durch eine kantonale Behörde mit teilweiser Rückgabe an die Gemeinden zu einem einheitlichen Satz zu tun hat.

### **Artikel 5**

Ist das Portfolio der ausschlaggebenden Steuerressourcen einmal festgelegt, müssen diese Daten in einen Parameter umgewandelt werden, der die Messung des Steuerpotentials jeder Gemeinde und deren Vergleich untereinander ermöglicht. Dazu dient der Steuerpotentialindex (StPI).

Absatz 1: Es wird folgendes Berechnungsverfahren angewendet:

- Für jede, der in Artikel 4 dieses Gesetzes vorgesehenen Steuereinnahmen wird der Ertrag pro Einwohner berechnet.
- Für die drei Referenzjahre wird der Jahresdurchschnitt bestimmt.
- Dieses Ergebnis vergleicht man mit dem gleichen durchschnittlichen Jahresertrag pro Einwohner auf drei Jahre, indem man den Gesamtertrag aller Gemeinden des Kantons geteilt durch die Kantonsbevölkerung verwendet.
- Dieser Vergleich ergibt den Teil-Steuerpotentialindex für jede Art der Steuereinnahmen; wobei der Durchschnitt aller Gemeinden 100,00 Punkten entspricht.
- Die Teil-StPI werden anschliessend gewichtet, um den Steuerpotentialindex jeder Gemeinde zu erhalten, wobei die Gewichtung aufgrund des relativen Gewichts der jeweiligen Art der Steuereinnahme im Verhältnis zu den gesamten Einnahmen während der Referenzperiode erfolgt.

Absatz 2: Die Referenzperiode kann nicht auf ein einziges Steuerjahr beschränkt werden. Zu abrupte Änderungen bei den Steuererträgen müssen geglättet werden, indem drei aufeinander folgende Jahre als Referenzperiode berücksichtigt werden. Es handelt sich um die letzten drei Jahre, für die zum Zeitpunkt, an dem der Index berechnet wird, die statistischen Daten zur Verfügung stehen. Eine gewisse Verzögerung lässt sich nicht verhindern, aber sie sollte so gering wie möglich sein. Im Übrigen werden die für die Berechnung eines früheren Finanzausgleichs verwendeten Steuerstatistiken für die Berechnung der folgenden Finanzausgleiche auf den neuesten Stand gebracht. Für die Entwicklung des Modells und die Tests des Vorentwurfs wurden als Referenzjahre die Jahre 2001, 2002 und 2003 herangezogen. Man kann davon ausgehen, dass für die hypothetische Berechnung des Finanzausgleichs im Jahr 2010 für das Jahr 2011 die Jahre 2006, 2007 und 2008 als Referenzjahre verwendet werden.

Absatz 4: Da gewisse Gemeinden sehr hohe Werte aufweisen, kann man sich die Frage stellen, ob dieses System eine obere Grenze für den Index vorsehen sollte. Es wurde davon abgesehen, und zwar aus der Überlegung heraus, dass der Index die Realität des Steuerpotentials ausdrücken sollte, ohne dass willkürliche Beschränkungen angewendet werden. Im Zusammenhang mit allfälligen Begrenzungen muss auch präzisiert werden, dass es selbstverständlich auch keine untere Grenze gibt. Dies stellt eine Änderung gegenüber dem geltenden System dar, das sowohl Höchst- als auch Mindestgrenzen vorsieht, um den Finanzkraftindex einzugrenzen.

Absatz 5: Die mathematische Formel für diesen Index und einer Reihe weiterer, in diesem Vorentwurf vorgesehener Elemente finden sich im Anhang des Gesetzestextes, wodurch eine höchstmögliche Transparenz und Präzision gewährleistet wird.

### **Artikel 6**

Ist das Instrument zur Messung des Steuerpotentials der Gemeinden festgelegt, stellt sich die Frage, auf welchen Betrag es angewendet wird. Als Lösung wird vorgeschlagen, a priori die Kriterien festzulegen, mit denen das Volumen des Ressourcenausgleichs bestimmt werden kann. Dieses Vorgehen ermöglicht es dem Gesetzgeber, eine politische Wahl zu treffen. Beim indirekten Finanzausgleich hing das Ausgleichsvolumen vom Transfervolumen und den Verteilungsschlüsseln für den Finanzausgleich ab. Es war nicht möglich, sein Ausmass festzulegen. Ein wesentlicher Vorteil des neu eingebrachten Systems besteht in der Möglichkeit für den Gesetzgeber, den Umfang des Ausgleichs festzulegen. Gemäss Vorentwurf ist das Volumen des Ressourcenausgleichs in Prozent des gesamten Steuerpotentials aller Gemeinden festgelegt.

In Anbetracht des Volumens des indirekten Finanzausgleichs gemäss dem Referenzjahr 2005 wäre ein Prozentsatz von 1,6 nötig, um das gleiche Volumen, d.h. rund 13,5 Millionen Franken zu erreichen. Dies ist der Betrag, der gegenwärtig dem Total der Finanzausgleichswirkung entspricht und sich aus den verschiedenen Finanzausgleichstransfers ergibt, also hauptsächlich den entweder auf der Klasse oder dem Finanzkraftindex basierenden « gemeinsamen Töpfen ». Der vorgeschlagene Satz von 1,6 % ermöglicht es somit für den neuen Ressourcenausgleich ungefähr das gleiche Volumen zu übernehmen.

Wählt man einen Prozentsatz des gesamten Steuerpotentials, hat man den Vorteil ein evolutives Kriterium zu haben. Steigt die gesamte Steuermasse an, steigt auch der Finanzausgleich an und umgekehrt, ohne dass eine Gesetzesänderung vorgenommen werden muss.

Der vorgeschlagene Ressourcenausgleich ist rein horizontal, da sowohl Beitragende als auch Empfänger die Gemeinden sind, was in Absatz 2 zum Ausdruck kommt.

Im Vorentwurf wird der Ausdruck [Ausgleichs-] « Fonds » aus folgendem Grund nicht verwendet: Es wird vorgeschlagen, in einer ersten Phase das Volumen festzulegen und es den Gemeinden, die es finanzieren müssen, anteilmässig zu belasten. In einer zweiten Phase wird diese Summe an die begünstigten Gemeinden ausbezahlt, die alle einen Teil erhalten. Es wird also in gewisser Weise die « Methode des gemeinsamen Topfes » angewendet, was den Vorteil hat, dass sie einfach und transparent ist. Die jährliche Gesamtsumme des Finanzausgleichs wird somit jedes Jahr geäuft und verteilt. Es gibt keinen Fonds der nach unterschiedlichen Vorschriften und einem unregelmässigen Rhythmus gespeist und verteilt wird, was zur Folge haben kann, dass der Restbetrag des Fonds von einem Jahr auf das nächste variieren kann. Im vorgeschlagenen Modell gibt es von einem Jahr auf das nächste keinen Restbetrag. Im Vorentwurf wird der Ausdruck « Fonds » daher nicht verwendet.

### **Artikel 7**

Am Beispiel des gegenwärtigen indirekten Finanzausgleichs ist analog vorgesehen, dass die Gemeinden mit einem StPI über dem Durchschnitt die beitragenden Gemeinden sind. Die Gemeinden, deren StPI über 100,00 Punkten liegt, wären somit aufgefordert, an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs mitzuwirken.

Der Umfang dieses Beitrags ist mit der Finanzausgleichsformel festgelegt. Der Vorentwurf schlägt die progressive Formel vor, wobei die Potenz „1“ beträgt. (Die mathematische Formel im Anhang lässt diese Frage offen. Man muss eine Wahl treffen und die Formel entsprechend ändern). Die Potenz „1“ bewirkt, dass die Formel einer proportionalen Verteilung des Betrags des Ressourcenausgleichs entspricht. Diese Option lässt sich wie folgt beschreiben: Jede beitragende Gemeinde betei-

liegt sich an der Gesamtsumme proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl, im Verhältnis zur Summe der gleichen Rechnung für die Gesamtheit der Gemeinden.

Würde man eine Potenz wählen, die grösser ist als 1, hätte dies eine Änderung des Solidaritätsgrads der beitragenden Gemeinden zur Folge: je höher ihr StPI ist, umso stärker trägt die Gemeinde zum Ressourcenausgleich bei (auf progressive Weise). Dasselbe gilt für die begünstigten Gemeinden: je geringer ihr StPI ist, umso mehr profitiert sie auf progressive Weise vom Finanzausgleich. Welchen Potenzwerte man auch wählt (unter Berücksichtigung der unten erwähnten Einschränkung), die Verstärkung der progressiven Wirkung kommt ausschliesslich innerhalb der Gemeinden mit einem StPI über 100 Punkten einerseits und den Gemeinden mit einem StPI unter 100 Punkten andererseits zum Tragen. Mit anderen Worten: wenn man beispielsweise eine Potenz von 1,2 wählt, müssten Gemeinden mit einem sehr hohen StPI einen höheren Beitrag leisten, die Gemeinden mit einem weniger hohen StPI, der aber immer noch über 100 Punkten liegt, jedoch einen etwas geringeren. Das gleiche gilt, jedoch umgekehrt, für die begünstigten Gemeinden.

Um jedoch einen Widerspruch im System zu verhindern, namentlich dass eine begünstigte Gemeinde mehr als die Differenz des Steuerertrags erhalten würde, die zwischen ihr und der vorhergehenden Gemeinde liegt, darf der Exponent nicht grösser als 2,69 sein (dieser Wert gilt für die Referenzperiode).

#### **Artikel 8**

Nachdem die Summe, die aufgeteilt wird, festgelegt ist, gilt es nun zu bestimmen, wie der Betrag unter den begünstigten Gemeinden verteilt wird. Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich am geltenden System und der Idee der Symmetrie: Gemeinden mit einem StPI von weniger als 100,00 Punkten erhalten Beträge gemäss einer Formel, die mit der für die beitragenden Gemeinden verwendeten Formel vergleichbar ist. Dies ist keine technische Notwendigkeit, denn die beiden Berechnungen sind unabhängig von einander, sie scheint jedoch sinnvoll, da diese Lösung transparent und einfach ist. Die Erwägungen im Kommentar zu Artikel 7 gelten demnach auch hier.

Eine Gemeinde mit einem StPI von 100,00 Punkten wäre somit im Hinblick auf den Ressourcenausgleich gänzlich neutral: sie bezahlt nichts und erhält nichts.

#### **Artikel 9**

Unterschiede können nicht nur beim Steuerpotential bestehen, sondern auch beim Finanzbedarf. Da der gegenwärtige Finanzausgleich auch Bedarfskriterien berücksichtigt und der Verfassungsauftrag sich nicht nur auf bestehende Unterschiede bei den Ressourcen beschränkt, ist es gerechtfertigt, auch ein Instrument für den Bedarf vorzuschlagen.

Die konkrete Formulierung der Zielsetzung hängt davon ab, wie die Gemeinden, die von diesem Finanzausgleichsinstrument profitieren, definiert sind. Gemäss der gewählten Variante, besteht die Zielsetzung in der teilweisen Kompensation des Bedarfs der Gemeinden, bei denen der entsprechende Index über einem gewissen Grenzwert liegt (vgl. Ziff. 2.3). Die Festlegung des Grenzwerts ist Gegenstand von Artikel 16.

#### **Artikel 10**

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden beim Finanzbedarf werden nicht aufgrund der individuellen Gemeindeausgaben festgelegt, da dies der Anforderung nach Objektivität und Neutralität bei der Wahl des Ausgleichsinstruments nicht gerecht würde. Ausserdem würde der Bezug auf die individuellen Ausgaben einer Gemeinde einen unerwünschten Anreiz im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit den öffentlichen Geldern bieten.

Im Vorentwurf wird ebenfalls darauf verzichtet, auf das Konzept der standardisierten Ausgaben oder Normlasten zurückzugreifen, da dies mit der Schaffung von äusserst kostspieligen und komplexen Instrumenten auf kantonaler Ebene verbunden wäre, was nicht das Ziel der Einführung eines neuen Finanzausgleichs sein kann.

Als Lösung wird daher vorgeschlagen, repräsentative Kriterien festzulegen, für die statistische Datenreihen jährlich für alle Gemeinden des Kantons vorliegen. Für die Bereiche, für die die Daten noch nicht jedes Jahr vorliegen, gibt es eine Übergangsbestimmung (siehe Artikel 23 und den entsprechenden Kommentar).

### **Artikel 11**

In diesem Artikel sind die Kriterien aufgeführt, für die man sich entschieden hat. Die Wahl dieser Kriterien war nicht einfach, da Kriterien gefunden werden mussten, für die Statistiken jährlich und für alle Gemeinden vorliegen. Ausserdem sollte wenn möglich ein signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Kriterien und dem Finanzbedarf der Gemeinden bestehen.

Die ersten drei aufgelisteten Kriterien werden schon heute für die Berechnung der Klassifikation und der Finanzkraft verwendet. Es gibt jedoch eine wichtige Änderung, was die Bevölkerungsdichte betrifft. In diesem Zusammenhang sei an die im Folgenden zitierten Ausführungen aus dem Bericht des Experten und des Lenkungsausschusses erinnert (für die in diesem Auszug erwähnten Verweise sei auf die Bibliografie des Berichts verwiesen):

Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass Gemeinden mit einer hohen Bevölkerungsdichte einen erhöhten Finanzbedarf haben, namentlich in den Bereichen der Sicherheit, der Strassen und des Verkehrs. Dies entspricht den Bereichen 1, Öffentliche Sicherheit, und 6, Verkehr und Übermittlungswesen, der funktionalen Gliederung gemäss dem harmonisierten Kontenplan der Gemeinden. Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte sind städtische Zentren und ihre Umgebung. Dort finden in erster Linie die Produktions-, Handels- und kulturellen Tätigkeiten statt, die mit starken Pendlerbewegungen verbunden sind. Diese Gemeinden müssen somit besondere Leistungen anbieten, was für die weiter in der Peripherie gelegenen Gemeinden, die für die Landwirtschaft oder als Wohngebiete vorgesehen sind, nicht der Fall ist.

Diese Hypothese ist neu und gerade umgekehrt zu der im gegenwärtigen System für die Berechnung des Finanzausgleichs der Gemeinden vorherrschenden Hypothese (Bilan 2002, S. 101). Als dieses Kriterium 1974 eingeführt wurde (Dafflon, 1981, S. 97), ging man davon aus, dass die peripheren, weniger dicht besiedelten Gemeinden mit strukturellen Problemen und einem Bedarf an Einrichtungen und Infrastrukturen konfrontiert seien, die besondere Aufmerksamkeit verlangten. Man musste sie deshalb finanziell unterstützen. Es wurde daher ein Verhältnis eingeführt bei dem eine niedrige Bevölkerungsdichte grösserem Bedarf entsprach. Die geprüfte Hypothese lautete: "niedrige Dichte = hoher Bedarf" und auf finanzieller Ebene ergab sich daraus: "niedriger Finanzkraftindex = weniger hohe Beiträge oder mehr Subventionen". Somit sind Gemeinden, die zu dieser Kategorie gehörten, bis jetzt beim Finanzausgleich finanziell begünstigt gewesen. Hinzukommt, dass sie indirekt von diesem umgekehrten Verhältnis auch im Rahmen der Finanzhilfen für Gemeindezusammenschlüsse profitiert haben.

Mit der Urbanisierung hat sich die Lage verändert und der Bedarf, vor allem im Bereich der Kommunikationsinfrastrukturen und der Dienstleistungen mit Bürgernähe, ist grösser geworden. Im neuen Finanzausgleich wird daher als plausibel erachtet, dass der Bedarf umso grösser ist, je grösser die Bevölkerungsdichte ist. Es wird jedoch, wie man sehen wird, von der Hypothese ausgegangen, dass dieses Verhältnis nicht streng proportional, sondern degressiv<sup>3</sup> ist. Dies macht eine statistische Anpassung der Serie nötig. (Bericht « Finanzausgleichsreform 2007 », S. 190).

Für das Kriterium der Bevölkerungsdichte könnte man sich eventuell auch auf die Fläche der Bauzonen beziehen. Dieses Kriterium ist verfügbar und wird regelmässig auf den neuesten Stand gebracht. Es würde an sich den Phänomenen der städtischen Verdichtung besser Rechnung tragen, hat allerdings auch Nachteile. Das Kriterium kann gegenwärtig nicht für alle Gemeinden verwendet

---

<sup>3</sup> Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass die Grenzkosten für die Leistungserbringung im Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte (Dienstleistungen in Bürgernähe, Einrichtungen und Infrastrukturen im Zusammenhang mit einem Siedlungszentrum) abnehmend sind. Die statistische Korrektur erfolgt in der Weise, dass der natürliche Logarithmus der Gemeindedichte und nicht direkt die Gemeindedichte verwendet wird.

werden, was den vorgesehenen Anforderungen für die zu berücksichtigen Kriterien widerspricht (gewisse Gemeinden enthalten gegenwärtig noch „ländliches Siedlungsgebiet“). Ausserdem muss man eine allfällige Verwendung dieses Kriteriums zur Wahl der begünstigten Gemeinden ins Verhältnis setzen (Art. 9 und 16 des Vorentwurfs), bei der weitgehend den städtischen Gemeinden Rechnung getragen wird. Bezifferte Schätzungen hätten für dieses Vernehmlassungsverfahren jedenfalls nicht vorgenommen werden können.

Was die wirtschaftliche Aktivität betrifft, sei darauf hingewiesen, dass nicht die tatsächliche Zahl aller Arbeitsplätze einer Gemeinde berücksichtigt wird, sondern die Vollzeitstellen oder die von der Statistik als Vollzeitstellen angerechneten Stellen. Es wird also die statistische Definition übernommen. In diesem Zusammenhang ändert sich somit nichts im Vergleich zum geltenden System, ausser dass man in Zukunft wenn möglich jährlich auf den neuesten Stand gebrachte Daten erhalten möchte (siehe Artikel 23 des Vorentwurfs und den Kommentar dazu). Dieser Indikator wird im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinde berechnet.

Wie bereits heute wird das Bevölkerungswachstum über eine Zeitspanne von 10 Jahren nur zur Hälfte berücksichtigt. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass das geographische Wachstum neue Bedürfnisse mit sich bringt, namentlich in den Bereichen Infrastrukturen mit Bürgernähe, Schulen und Kommunikation. Das Wachstum zählt jedoch nur zur Hälfte, denn ein wesentlicher Teil der Infrastrukturen muss durch Kausalabgaben finanziert werden (Abwasserreinigung, Trinkwasser, Abfälle) und wird somit nicht durch das Hauptbudget der Gemeinde finanziert. In Anbetracht dessen, dass ein Teil dieses Bedarfs durch Spezialfinanzierungen gedeckt ist, ist es gerechtfertigt, die geltende Regelung beizubehalten, d.h. den Wert, der das durchschnittliche Bevölkerungswachstum übersteigt, zur Hälfte zu berücksichtigen.

Was die Definition des Kriteriums « Bevölkerung » betrifft, so ist auf jeden Fall die so genannte « zivilrechtliche » Bevölkerung gemeint, auch wenn in bestimmten Fällen die so genannte « Wohnbevölkerung » als Parameter für die Messung des Bedarfs angemessener wäre. Da jedoch die Statistik der Wohnbevölkerung nicht jedes Jahr verfügbar ist, wird systematisch die zivilrechtliche Bevölkerung verwendet, mit der Begründung, dass es besser ist, jedes Jahr eine Bevölkerungszahl auf dem neuesten Stand zur Verfügung zu haben, als einen Parameter, der alle zehn Jahre nach der eidgenössischen Volkszählung berechnet wird. Natürlich ist im statistischen Jahrbuch des Staates Freiburg auch ein jährlicher Wert für die Bevölkerung angegeben, aber nach Meinung von Statistikexperten weisen diese Daten nicht den Präzisionsgrad auf, der für ihre Verwendung für den interkommunalen Finanzausgleich nötig wäre. Diesbezüglich weist die zivilrechtliche Bevölkerung einen höheren Präzisions- und Genauigkeitsgrad auf. Daher fällt die Wahl gegenwärtig auf dieses Kriterium. Aufgrund der Entwicklung der Statistiken wird man erneut darüber entscheiden können, welche Bevölkerungsstatistiken man berücksichtigen soll.

Die unter den Buchstaben d und e vorgesehenen Kriterien sind neu. Sie haben vor allem mit dem Finanzbedarf der Gemeinden im sozialmedizinischen und im schulischen Bereich zu tun. In Anbetracht des Umfangs der Gesamtausgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit diesen Kriterien ist es gerechtfertigt, den Kriterienkatalog um diese zwei Elemente zu ergänzen.

Was die Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren betrifft, muss man sich gegenwärtig noch auf die Daten der eidgenössischen Volkszählung stützen. Es ist jedoch vorgesehen, dass zu gegebener Zeit jährlich auf den neuesten Stand gebrachte Daten zur Verfügung stehen, was mehr Präzision ermöglichen wird (siehe in diesem Zusammenhang Art. 23 Abs. 1 und 3 des Vorentwurfs).

Für die Kinder im schulpflichtigen Alter nimmt der Vorentwurf Bezug auf die Kinder, für deren Einschulung die Gemeinden zuständig sind. Es handelt sich hierbei also um das Vorschuljahr und die 9 Jahre obligatorische Schulzeit, bzw. die Altersklassen von 5 bis 15 Jahren. Das wäre also die

Altersgruppe, die am 31. Dezember jedes Jahres 5 Jahre alt ist, jedoch die Altersgrenze von 15 Jahren noch nicht erreicht hat. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Einführung eines 2. Kindergartenjahres noch im Gesetzgebungsprozess befindet, jedoch vor diesem Vorentwurf in Kraft treten wird, wird die untere Grenze der Altersgruppe zu gegebener Zeit herabgesetzt werden. Für das Vernehmlassungsverfahren werden im Vorentwurf daher keine Altersgrenzen gesetzt, nur das Kriterium festgelegt. Wie für die Altersgruppe der betagten Personen gibt es auch für die schulpflichtigen Kinder noch keine Statistiken, nicht einmal, im Gegensatz zu den ersteren, im Rahmen der eidgenössischen Volkszählung, sie werden jedoch zu gegebener Zeit zur Verfügung stehen. In der Zwischenzeit werden die Schülerstatistiken verwendet, die im Übrigen, abgesehen von minimalen Abweichungen, der Altersgruppe der Kinder entsprechen sollten (siehe Art. 23 Abs. 2 des Vorentwurfs).

Es wäre wünschenswert, die Palette der ausschlaggebenden Kriterien um ein Kriterium, das die Sozialhilfe betrifft, zu ergänzen, aber beim gegenwärtigen Stand der verfügbaren Statistiken ist dies nicht realisierbar. Möglicherweise wird man zum Zeitpunkt der ersten Evaluation des Gesetzes (vgl. Art. 20 des Vorentwurfs) über geeignete Statistiken verfügen. Diese neuen Kriterien könnten dann im Rahmen der Überprüfung berücksichtigt werden. Im Moment dient die Bevölkerungsdichte als Ersatz für die Schätzung des Bedarfs in diesem Bereich. Man geht davon aus, dass die Konzentration der sozialen Probleme in den städtischen Zonen grösser ist, als im ländlichen oder weniger dicht besiedelten Gebiet.

### **Artikel 12**

Für einige Kriterien müssen die statistischen Daten für die Berechnung der entsprechenden Indizes bearbeitet und umgeformt werden. Diese Operationen sind in Artikel 12 beschrieben. Für jedes Kriterium liegt der durchschnittliche Index bei 100,00 Punkten. Soweit möglich werden Daten verwendet, die jährlich aktualisiert und über drei aufeinander folgende Jahre geglättet sind. Mit Artikel 23 wird für die Ausnahmen von dieser Regel eine Lösung vorgeschlagen (siehe Kommentar zu Artikel 23).

### **Artikel 13**

Die fünf Indizes in Artikel 21 werden in einem einzigen Bedarfsindex zusammengefasst, der aus diesem Grund als « synthetischer » Index bezeichnet wird. Es stellt sich die Frage, wie die einzelnen Indizes bei der Bildung des synthetischen Index gewichtet werden. Eine Variante bestünde darin, sie gleich zu gewichten, d.h. jeder würde zu einem Fünftel gezählt. Dies entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Gewicht der Gemeindeausgaben, die mit den den Indizes zugrunde liegenden Bedarfskriterien zusammenhängen. Für den Vorentwurf wurde eine Gewichtung gewählt, die dem jeweiligen Gewicht der Ausgaben entspricht. Selbstverständlich sind die gewählten Ausgabengruppen ebenfalls im Gesetz festgelegt (Abs. 2). Es handelt sich um Ausgaben, die in allen Gemeinden des Kantons anfallen, so dass hier nicht vom Prinzip der Nichtbeeinflussbarkeit durch einzelne Gemeinden abgewichen wird. Würde man die im Vorentwurf vorgeschlagene Gewichtung anwenden, würden die Indizes wie folgt gewichtet (in diesem Beispiel liegen der Berechnung die Gemeindefinanzrechnungen 2004 zugrunde und die Prozente sind gerundet): Bevölkerungsdichte: 22 %, wirtschaftliche Aktivität: 9 %, Bevölkerungswachstum: 9 %, Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren: 13 %, Kinder im schulpflichtigen Alter: 47 %. Diese Zahlen zeigen, dass die Ergebnisse einer Gewichtung nach den Ausgaben für fast alle Indizes stark von der arithmetischen Gewichtung von einem Fünftel pro Index abweichen.

#### **Artikel 14**

Die Umsetzung dieses Finanzausgleichsinstruments folgt derselben Logik wie die Umsetzung des Ressourcenausgleichs: zuerst wird der Umfang festgelegt, anschliessend bestimmt man die Finanzierung und schliesslich die Empfänger und die Verteilungsmodalitäten.

Im Vorentwurf wird vorgeschlagen, die Gesamtsumme, die als Bedarfsausgleich verteilt wird, auf die Hälfte des Ressourcenausgleichs festzulegen, was 0,8 % des Steuerpotentials aller Gemeinden des Kantons ausmacht (vgl. Art. 6 des Vorentwurfs). Diese Definition wurde in Artikel 14 des Vorentwurfs übernommen. Diese Aufteilung von zwei Dritteln für die Ressourcen und einem Drittel für den Bedarf richtet sich nach dem gegenwärtigen Berechnungssystem für die Klassifikation und die Finanzkraft.

Es ist vorgesehen, den Höchstwert des Betrages, der vom Staat finanziert wird, in absoluten Zahlen festzulegen. Wendet man den Satz von 0,8 % auf das Referenzjahr 2005 an, so entspricht dies einem Betrag von 6,75 Millionen Franken. Beim vorgeschlagenen Grenzwert von 10 Millionen Franken pro Jahr kann der finanzielle Aufwand des Staates somit noch deutlich ansteigen.

#### **Artikel 15**

Es ist kaum vorstellbar, in einem Bedarfsausgleichssystem eine horizontale Finanzierung (was eine Finanzierung durch die Gemeinden bedeuten würde) vorzusehen. Alle Gemeinden haben einen mehr oder weniger ausgeprägten Bedarf vorzuweisen. Es ist daher kaum vertretbar, von den Gemeinden mit weniger ausgeprägtem Finanzbedarf zu verlangen, den über dem Durchschnitt (oder einem anderen Schwellenwert) liegenden Bedarf anderer Gemeinden zu finanzieren. Nach dem Beispiel der Regelung auf Bundesebene und dem Bedarfsausgleich vieler anderer Kantone wird im Vorentwurf vorgeschlagen, dass die gesamte Summe, die als Bedarfsausgleich verteilt wird, durch den Kanton finanziert wird.

#### **Artikel 16**

Es gilt über die heikle Frage zu entscheiden, wer diese Beträge erhält. Es können grundsätzlich zwei Varianten in Betracht gezogen werden: entweder man entscheidet sich für eine gezielte Zuteilung der Mittel und berücksichtigt nur die Gemeinden, die einen überdurchschnittlichen Bedarf aufweisen (oder einen Bedarf, der über einem anderen Schwellenwert liegt), oder man ist der Ansicht, dass alle Gemeinden in grösserem oder weniger grossem Masse vom Bedarfsausgleich profitieren sollten, entsprechend ihrem durch den Bedarfsindex ausgedrückten Bedarf. Aufgrund der in Artikel 9 gewählten Ausrichtung muss in Artikel 16 festgelegt werden, über welchem Schwellenwert Gemeinden ein Anrecht auf Bedarfsausgleichsbeiträge haben. Wie beim gegenwärtig geltenden Finanzausgleich und dem Ressourcenausgleich, bei denen der Schwellenwert bei einem Index von 100,00 Punkten liegt, wird in diesem Artikel auch für den Bedarfsausgleich der Schwellenwert bei einem Index von 100,00 Punkten festgelegt. Somit haben alle Gemeinden mit einem Bedarfsindex über 100,00 Punkten Anrecht auf einen Teil der Gesamtsumme, der proportional ist zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung und mit dem Bedarfsindex gewichtet wird.

#### **Artikel 17**

Bei Artikel 17 handelt es sich um den ersten Artikel der gemeinsamen Bestimmungen, die also für beide Ausgleichsinstrumente gelten. Es sollte eine Regelung für die Stichdaten der berücksichtigten statistischen Werte festgelegt werden. Grundsätzlich gilt das Referenzdatum der entsprechenden Statistiken, wenn es sich um bestehende Statistiken handelt. Für die Bevölkerungszahl handelt es sich um den 31. Dezember. Für die Steuererträge des Jahres « x » ist es der Veranlagungsstand der Steuerperiode « x », der am 30. August des Jahres « x+2 » ermittelt wurde (Bsp.: die Steuerperiode 2003 entspricht dem Stand der Veranlagungen der Steuerperiode 2003 am 30. August 2005). Für

die Kinder im schulpflichtigen Alter wäre der 31. Dezember Stichtag. Bis diese Statistik jedoch vorliegt, wird die Schülerstatistik verwendet (siehe auch Artikel 23). In Ermangelung eines Stichdatums gilt der 31. Dezember des Vorjahres des Referenzjahres als Stichdatum.

### **Artikel 18**

Es ist vorgesehen, die Werte aufgrund der neuesten statistischen Daten jedes Jahr zu berechnen. Für die ordnungsgemässe Durchführung des Finanzausgleichs ist der Staatsrat zuständig, zumal mehrere Direktionen und Verwaltungseinheiten vom einen oder anderen Aspekt des Finanzausgleichs betroffen sind. Das Amt für Gemeinden wäre damit beauftragt, die Beschaffung der Daten zu koordinieren und die Berechnungen vorzunehmen, wie das im geltenden System der Fall ist.

Wie bereits heute sind die Daten Gegenstand einer Verordnung des Staatsrats, deren Elemente in Artikel 18 Abs. 2 aufgelistet sind. Dies ermöglicht es, alle Gemeinden aufgrund jährlich veröffentlichter Daten zu vergleichen.

Buchstabe h von Artikel 18 sieht ausserdem vor, dass die Verordnung des Staatsrats auch die Fälligkeiten der Ein- und Auszahlungen regelt. Für das neue direkte Finanzausgleichssystem ist diese Präzisierung nötig. Beim gegenwärtigen indirekten Finanzausgleich werden lediglich die Klassifikation und die Finanzkraftindizes an die Gemeinden und die Verwaltungseinheiten des Staates weitergeleitet, und je nach Art der Beteiligung am gemeinsamen Topf, die im Voranschlag der Gemeinde eingestellt wird, ergeben sich auch die Fälligkeiten. Im neuen Ausgleichssystem muss man jedoch darauf achten, dass die von den Gemeinden (für den Ressourcenausgleich) und vom Staat (für den Bedarfsausgleich) finanzierten Beträge am Fälligkeitsdatum verfügbar sind, damit die Gelder den begünstigten Gemeinden ausbezahlt werden können. Diese Fälligkeitsdaten sind also Gegenstand der jährlichen Verordnung des Staatsrats.

### **Artikel 19**

Wie bisher erhält jede Gemeinde ausserdem eine Berechnungstabelle mit den einzelnen Daten, die sie betreffen.

### **Artikel 20**

Der Grundsatz der periodischen Evaluation findet sich in fast allen neueren Gesetzen über den Finanzausgleich. Dieses Instrument erlaubt es, die Auswirkungen eines Gesetzes zu messen oder zumindest abzuschätzen und wenn nötig Anpassungen vorzuschlagen. Die Periodizität ist nicht streng auf eine bestimmte Anzahl Jahre festgelegt, die erste Auswertung muss jedoch innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten erfolgen. Diese Flexibilität erlaubt es, der Entwicklung der Situation und den von den verschiedenen am Finanzausgleich beteiligten kommunalen und kantonalen Partnern geäusserten Bedürfnissen bestmöglich Rechnung zu tragen. Bei dieser Evaluation geht es vor allem darum zu prüfen, ob die verwendeten Kriterien noch immer stichhaltig sind. Es ist auch möglich, dass bis dahin weitere Statistiken entwickelt wurden, die den Anforderungen des Bedarfsausgleichs gerecht werden. In diesem Zusammenhang denkt man vor allem an den Bereich der Sozialhilfe, für den die gegenwärtig verfügbaren Statistiken diese Voraussetzungen noch nicht erfüllen.

### **Artikel 21**

Da das Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht im Voraus mit Sicherheit festgelegt werden kann, muss eine Regelung vorgesehen werden, die einen reibungslosen Übergang zwischen dem alten und dem neuen System gewährleistet. Aus diesem Grunde ist vorgesehen, die Klassifikation und den Finanzkraftindex, mindestens für die Periode 2009/10, noch einmal zu berechnen, zumal das Gesetz bis spätestens am 1. Januar 2011 in Kraft sein sollte. Das neue System würde jedoch auf jeden Fall mit einer Revision der Bestimmungen in Artikel 26 ff. und der Aufhebung des geltenden Gesetzes

über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden einhergehen. Eine Ausnahme würde jedoch für die interkommunalen Beziehungen bestehen bleiben (Art. 22).

Für den nach dem neuen Gesetz berechneten Finanzausgleich sollten die in den Voranschlag einzustellenden Beträge mit einer Verordnung des Staatsrats nach Artikel 18 Abs. 2, die gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft tritt, festgelegt werden.

### **Artikel 22**

Der Kanton verbietet zwar die Verwendung von Finanzausgleichskriterien für Finanztransfers zwischen sich und den Gemeinden (Art. 2 Abs. 2), geht jedoch nicht so weit, sie auch für die interkommunalen Beziehungen zu untersagen (vor allem in den Verbandsstatuten und den interkommunalen Vereinbarungen). Die Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit sollten jedoch angepasst und die alten Kriterien, wie Klasse oder Finanzkraftindex, durch neue Parameter ersetzt werden. Der Vorentwurf räumt den Gemeinden dafür eine Frist von zwei Jahren ein. Des Weiteren muss eine Regelung vorgesehen werden für Fälle, in denen ein Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit nicht innerhalb der Übergangsfrist angepasst wird. Es wird vorgeschlagen, dass automatisch der Steuerpotentialindex gelten würde.

### **Artikel 23**

Gegenwärtig sind die statistischen Daten betreffend Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren nicht alljährlich verfügbar, da es sich um Daten der eidgenössischen Volkszählung handelt. Auch die Informationen zu den Arbeitsplätzen gehen aus der eidgenössischen Betriebszählung hervor, die alle fünf Jahre durchgeführt wird. Für diese beiden Bereiche können daher noch keine jährlich aktualisierten Daten verwendet werden und eine Glättung über drei aufeinander folgende Jahre hin ist nicht möglich. Aus diesem Grunde enthält der Vorentwurf eine Bestimmung, um mit dieser Abweichung vom Grundsatz der jährlichen Aktualisierung und den Datenreihen von drei aufeinander folgenden Jahren umzugehen (Art. 12).

### **Artikel 24**

Da für bestimmte Subventionen die Regeln aufgrund dieses Gesetzes ändern, sei dies grundsätzlich oder weil ein bisheriges Ausgleichskriterium durch ein neues ersetzt wurde, (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 29 des Vorentwurfs), muss der Anknüpfungspunkt der neuen Regelung präzisiert werden. Zu diesem Zweck schlägt der Vorentwurf vor, das schriftliche oder formelle Subventionsversprechen zu berücksichtigen. So verfügt man über ein objektives und leicht feststellbares Element, um im Einzelfall bestimmen zu können, welche Regelung gilt. Im Bereich der Schulbauten würde der Staatsratsbeschluss das Subventionsversprechen darstellen. Wenn der Beschluss vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gefasst wurde, gilt der alte Satz, wurde er danach gefasst, so wird der neue Satz angewendet.

### **Artikel 25**

Da das geltende System des indirekten Finanzausgleichs mit dem neuen Gesetz durch einen direkten Finanzausgleich ersetzt wird, wird das Gesetz vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden aufgehoben, sobald das neue Gesetz in Kraft tritt.

### **Artikel 26 - 36**

Mit der Einführung eines direkten Finanzausgleichsystems müssen gleichzeitig Ausgleichselemente in den übrigen Finanztransfers zwischen dem Staat und den Gemeinden beseitigt werden. Für die Artikel 26 – 36 wurde nach dem folgenden Grundsatz vorgegangen:

Die Lastenverteilungssysteme verwendeten bisher die Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung, die ganz oder teilweise mit einem Ausgleichskriterium gewichtet wurde. Sie werden nun insofern ge-

ändert, als in Zukunft die Gesamtsumme allein aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerung verteilt wird. Die Finanzausgleichsmassnahmen werden nun durch das neue Gesetz sichergestellt und erfolgen in Form von direkten, nicht zweckgebundenen Beträgen, womit man einem schon seit langem geäusserten Wunsch der Gemeinden nachkommt.

Für die Subventionen, bei denen ein Finanzkraftkriterium verwendet wird, sind drei Bereiche durch ein Gesetz im formellen Sinn geregelt, nämlich die Schulbauten, der Kulturgüterschutz und der Wald. Es sollte ausserdem auch Artikel 8 Abs. 3 des Subventionsreglements (SubR; SGF 616.11) erwähnt werden, der die folgende allgemeine Regelung vorsieht, die auf Verordnungsstufe angesiedelt ist: «Die Finanzkraft der Gemeinden bestimmt sich nach ihrem Finanzkraftindex oder ihrer Klassifizierung.» Mit Artikel 8 Abs. 3 SubR wird Artikel 16 Abs. 1 des Subventionsgesetzes (SubG; SGF 616.1) präzisiert, der vorsieht, dass die Subvention in der Regel entsprechend der Finanzkraft des Gesuchstellers festgelegt wird. Als mögliche Änderung könnte die Verwendung des StPI als Kriterium der Finanzkraft der Gemeinden in Betracht gezogen werden. In Anbetracht des in Artikel 2 Abs. 2 des Vorentwurfs verankerten Grundsatzes, würde diese Regelung jedoch grundsätzlich nicht mehr auf die Gemeinden angewendet.

Was die Subventionen von Schulbauten betrifft, so handelt es sich bei den Empfängern der Subvention um Gemeinwesen. In den Bereichen Wald und Kultur hingegen kann der Empfänger auch eine Privatperson sein. Für die Subventionen wird daher vorgeschlagen, das Finanzausgleichskriterium in Bereichen, in denen die Gemeinden eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnehmen, was bei den Schulbauten der Fall ist, aufzuheben, den Grundsatz aber beizubehalten, wenn die Gemeinden in gleicher Weise betroffen sind wie ein Privateigentümer. Konkret bedeutet dies, dass zwei verschiedene Formulierungen nötig sind, je nach dem, welche Gesetzgebung betroffen ist. In den Bereichen Kulturgüterschutz und Wald ist es nicht nötig, gesetzgeberisch tätig zu werden. Eine spätere Änderung des SubR sollte genügen (Ersetzung des alten Ausgleichskriteriums durch ein neues). Für die Schulbauten sieht Artikel 29 des Vorentwurfs vor, die geltende Skala, die auf dem Finanzkraftindex basiert, durch einen einheitlichen Satz zu ersetzen. Im Vorentwurf wird vorgeschlagen, diesen Satz bei 12% festzulegen, was einem Finanzkraftindex von 100,00 Punkten entspricht, also einem neutralen Wert unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs. Da man sich für einen einheitlichen Satz entschieden hat, ist es im Übrigen nicht zweckmässig, für Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit einen abweichenden Satz festzulegen. Die übrigen Subventionsbedingungen würden unverändert bleiben (sie befinden sich in diesem Bereich im Übrigen fast ausschliesslich auf Reglements- und nicht auf Gesetzesstufe).

Auf rein redaktioneller Ebene hat man sich beim Vorentwurf dafür entschieden, die verschiedenen Formulierungen, die materiell denselben Verteilschlüssel enthalten [«entsprechend der zivilrechtlichen Bevölkerung»], zu belassen und die Bestimmungen nicht zu vereinheitlichen. Man ging davon aus, dass jeder Gesetzestext seinen besonderen Benutzerkreis hat und man sich auf ein Minimum an Anpassungen, die aufgrund der Änderung des Finanzausgleichssystems nötig sind, beschränken muss. Eine redaktionelle Vereinheitlichung aller Formulierungen ist nicht gerechtfertigt.

Die meisten der im Folgenden aufgeführten Erlasse sind im Artikel zur Änderung des bisherigen Rechts durch den Vorentwurf nicht enthalten, da diese Gesetze entweder gegenwärtig revidiert werden oder sie vor dem voraussichtlichen Inkrafttreten dieses Gesetzes (frühestens 1.1.2011) geändert bzw. aufgehoben werden sollen. Hier zur Information einige Kommentare zu bestimmten Erlassen (aufgeführt nach ihrer Nummerierung in der systematischen Sammlung):

- Obligatorischer Unterricht: Das Schulgesetz ist für den Moment in den geänderten Bestimmungen enthalten. Man muss jedoch die Entwicklung und die Planung der laufenden Totalrevision des Schulgesetzes verfolgen.

- Spitäler: Das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (SGF 822.0.1) ist unter der « Änderung bisherigen Rechts » nicht aufgeführt, obwohl es in Artikel 46 Abs. 3 1. Satz eine Lastenverteilung entsprechend der Finanzkraft vorsieht. Es handelt sich um die Verteilung der Investitionskosten für das Spital Freiburg (Standort Freiburg). Dafür gibt es drei Gründe: Es handelt sich hier um Investitionskosten, während es sich in den anderen Fällen um Betriebskosten handelt. Über die ersten ist bereits abgestimmt worden und die Aufteilungssätze wurden den Gemeinden mitgeteilt. Zweitens kann man davon ausgehen, dass es sich hier materiell um eine interkommunale Aufteilung handelt, bei denen die Regeln weniger streng sind als bei den Aufteilungen zwischen Staat und Gemeinden. In allen Bezirken ausser dem Saanebezirk sind die vergleichbaren Investitionskosten gemäss den Statuten eines Gemeindeverbands verteilt. Drittens ist die vom Gesetz über das Freiburger Spitalnetz eingeführte Regelung während drei Jahren seit seinem Inkrafttreten (1.1.2007) also noch bis Ende 2009 anwendbar. Das vorliegende Gesetz tritt voraussichtlich jedoch erst später in Kraft.
- Sozialversicherungen:
  - o Im Vorentwurf sind nur die Bereiche der Ergänzungsleistungen und der Familienzulagen erwähnt. Was die Ergänzungsleistungen betrifft, sieht das Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vor, auf der Ebene der Ergänzungsleistungen zu intervenieren. Als Kompensationsmassnahme sollen mit diesem Gesetz die Gemeinden gänzlich von der Finanzierung der Ergänzungsleistungen und der entsprechenden Verwaltungskosten befreit werden (ohne dass jedoch das geltende Gesuchs- und Entscheidungsverfahren und die Verantwortung der Gemeinden in diesem Bereich geändert würden). Es handelt sich um eine provisorische Änderung, die im Rahmen einer Übergangsbestimmung (Art. 22) des Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alter-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erfolgte. Abgesehen davon ist der Text dieses Gesetzes, und namentlich Artikel 15, von den NFA-Anpassungen nicht betroffen. Aus diesem Grunde sollte trotz allem eine Anpassung an die Grundsätze dieses Gesetzes vorgesehen werden, d.h. das Kriterium der Finanzkraft sollte aus dem Verteilschlüssel entfernt werden, auch wenn es während der Geltungsdauer des erwähnten Artikels 22 keine tatsächliche Verteilung gibt. Für weitere Erläuterungen zu den NFA-Ausgleichsmassnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen sei auf die Kapitel 3.4.3 und 7.4 der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 verwiesen (siehe auch Kapitel 7 dieses Berichts).
  - o Krankenversicherung: Das Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hebt den Anteil der Prämienverbilligungsbeiträge zulasten der Gemeinden auf. Diese Änderung tritt am 1.1.2008 in Kraft. Für weitere Erläuterungen zu den NFA-Ausgleichsmassnahmen im Bereich der Krankenversicherung sei auf die Kapitel 3.4.3 und 7.5 der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 verwiesen (siehe auch Kapitel 7 dieses Berichts).
  - o Individuelle AHV/IV-Leistungen: Infolge der NFA fällt der Anteil der Kantone weg. Aus diesem Grund werden die entsprechenden gemeinsamen Töpfe zwischen Kanton und Gemeinden aufgehoben, was durch eine Revision der entspre-

chenden Gesetzesgrundlagen erfolgen sollte und zwar spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten der NFA, also spätestens am 1.1.2009 (betroffene Bestimmung: Art. 28 des Ausführungsgesetzes vom 9. Februar 1994 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung; SGF 841.1.1).

- Schutz der Gewässer gegen Verschmutzung und vor Hochwasser: der Vorentwurf des Gesetzes über die Gewässer sieht die Aufhebung sowohl des Gesetzes vom 26. November über den Wasserbau (SGF 734.0.1) als auch des Ausführungsgesetzes vom 22. November 1974 zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (SGF 812.1) vor, was noch vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs erfolgen sollte. Aus diesem Grunde sind diese beiden Gesetze, obwohl sie Subventionen mit Finanzausgleichskriterien enthalten, im vorliegenden Entwurf nicht aufgeführt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Gesetzes über die Gewässer wurde ausserdem darauf hingewiesen, dass auf die Verwendung der Finanzkraft als Kriterium für die Beitragsberechnung verzichtet werden sollte.
- Pro memoria muss noch das Gesetz vom 26. September 1985 über die Sozialwohnbauförderung (SGF 87.2) erwähnt werden; dieses sieht in seinem Artikel 8 vor, dass die Subventionen der Gemeinden nach ihrer Klassifikation abgestuft werden. Obwohl in den letzten drei Jahren keine neuen Finanzhilfen nach diesem Gesetz mehr gewährt wurden, erfolgt doch alle zwei Jahre eine neue Berechnung der bereits gesprochenen Subventionen, d.h. bei jeder neuen Klassifikation, da es sich um jährliche Subventionsszahlungen handelt. Im Gesetzesentwurf zu Handen des Grossen Rates wird daher dieses Gesetz angepasst werden müssen, da das Kriterium der Klassifikation von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr verfügbar sein wird.

In gewissen Bereichen befinden sich die Bestimmungen, die geändert werden müssen, nur auf Verordnungsebene. Dies ist zum Beispiel der Fall für die allgemeinen Regeln zu den Subventionen (Art. 8 Abs. 3 SubR), für die Beiträge im Bereich der Feuerbekämpfung (Beschluss vom 29. Dezember 1967 betreffend Beitragsleistungen der Kantonalen Gebäudeversicherung an die Kosten für die Feuerschutz- und Feuerbekämpfungsmassnahmen [SGF 731.0.22]) oder für die Familienzulagen in der Landwirtschaft (für diesen Bereiche, siehe S. 23 der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007) (vollständige Übernahme der Finanzierung durch den Staat).

### **Artikel 37**

Für den Ressourcenausgleich, der ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert wird, stellt sich die Frage des Finanzreferendums nicht. Für den Bedarfsausgleich muss die Frage des Finanzreferendums jedoch geprüft werden.

Der Vorentwurf ist mit einer neuen, kantonalen Ausgabe verbunden. Der Betrag ist nicht im Gesetz aufgeführt, kann aber insofern bestimmt werden, als Artikel 14 vorsieht, dass das Total des jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilenden Betrages einem Volumen von 0,8 % des Steuerpotentials aller Gemeinden des Kantons entspricht (Art. 6). Dieser Betrag wird vom Staat finanziert (Art. 15). Aufgrund der Zahlen des Jahres 2005 würde sich dieser Betrag auf rund 6'750'000 Franken pro Jahr belaufen (der Betrag der definitiven Schätzung wird aufgrund aktualisierter Zahlen berechnet werden).

Man muss auf Artikel 28<sup>bis</sup> Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (aKV) Bezug nehmen. Diese Bestimmung gilt nach Artikel 147 Abs. 2 KV nach wie vor, da die Bestimmung zur gleichen Materie in der neuen Kantonsverfassung, Artikel 45 KV, noch Vollzugsbestimmungen bedarf. Artikel 45 Bst. b KV führt in diesem Falle jedoch nicht zu einem anderen Schluss.

Artikel 28<sup>bis</sup> Abs. 2 aKV lautet wie folgt: «Jedes Gesetz oder Dekret, das eine neue Nettoausgabe zur Folge hat, die 1% des Totals der Ausgaben der letzten vom Grosse Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, muss der Volksabstimmung unterbreitet werden ».

Für neue, wiederkehrende Ausgaben gilt Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1). Gemäss dieser Bestimmung müssen für neue, wiederkehrende Ausgaben die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes berücksichtigt werden, was einer neuen Ausgabe von schätzungsweise 33'750'000 Franken entspricht. Gemäss der Verordnung des Staatsrats vom 22. Mai 2007 (SGF 612.21) ist der Schwellenwert für das obligatorische Referendum gegenwärtig 26 644 122.32 Franken (was 1 % der Ausgaben der Staatsrechnung 2006 entspricht). Folglich muss über den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf automatisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Im Übrigen kann man davon ausgehen, dass die Aktualisierungen der verschiedenen Zahlen (Ausgleichsvolumen, Grenzwert für das Referendum), die zu gegebener Zeit vorgenommen werden, nicht dazu führen werden, dass der Erlass nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen würde.

Geht man davon aus, dass der Grosse Rat das Gesetz frühestens Ende 2008 annehmen wird, könnte man eine Volksabstimmung frühestens im Laufe des Jahres 2009 in Betracht ziehen.

### **Artikel 38**

Der Staatsrat wird das Datum für das Inkrafttreten nach der Volksabstimmung festlegen. Geht man davon aus, dass das Gesetz angenommen wird, könnte man sich vorstellen, dass es am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, gleichzeitig mit dem Ende der dreijährigen durch das Gesetz vom 12. Juni 2007 zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen festgelegten Übergangsfrist. Dadurch, dass das Gesetz über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft ist, lässt sich das Risiko einer allfälligen Lücke vermeiden. Die Finanzkraftindizes und die Klassifikation werden somit bis zum Inkrafttreten der Systemänderung berechnet und angewendet (vgl. ad Art. 21) Es sollte ausserdem beachtet werden, dass die Verordnung des Staatsrats (Art. 18 Abs. 2) sowie die Verordnungsrevisionen der Spezialgesetzgebung (vgl. letzter § des Kommentars zu den Abschnitten 26 - 36) gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft treten und die Programmierungsarbeiten innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können.

## **14 DIE TABELLEN DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN**

(Die Erläuterungen zu diesen Tabellen finden sich in Kapitel 6.2 dieses Berichts)