

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Generalsekretariat

Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung

23. Juni 2017

ERLÄUTERUNGEN

Verordnung über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FiAV)

1. Überblick über die neue Verordnung

Die neue Finanzausgleichsverordnung besteht aus vier Teilen.

Teil 1 (§§ 1 und 2) umfasst allgemeine Bestimmungen und regelt einerseits die Zuständigkeit für den Vollzug sowie andererseits die Rundungsregeln, die bei der Berechnung der Finanzausgleichszahlungen anzuwenden sind.

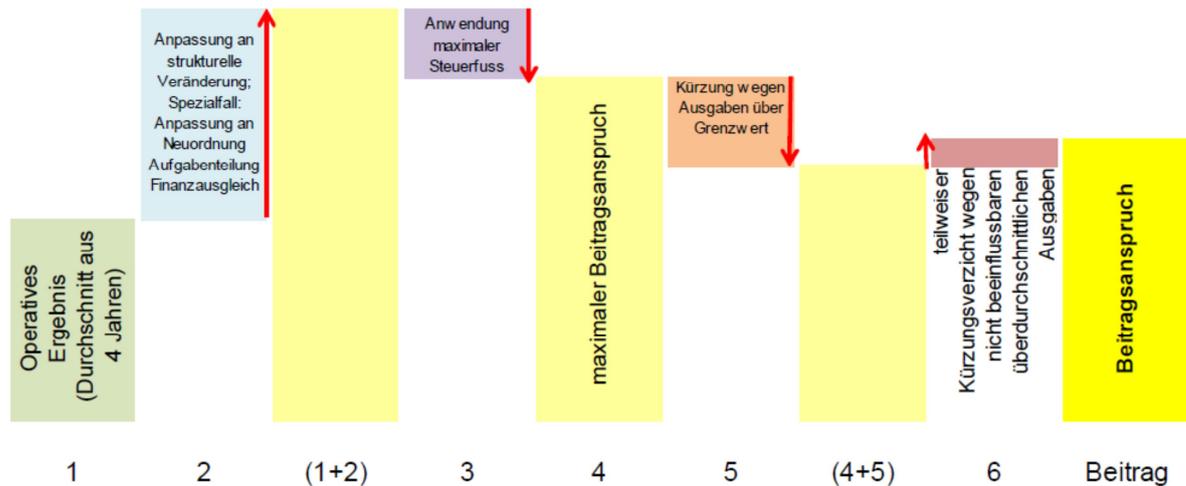
Teil 2 (§§ 3–8) definiert verschiedene für die Berechnung der Finanzausgleichszahlungen relevante Basisdaten, damit eindeutig ist, welche Zahlen für die Berechnung der Beiträge und Abgaben zu verwenden sind.

Teil 3 (§§ 9–17) mit den Regelungen zu den ordentlichen Ergänzungsbeiträgen ist der umfangreichste Teil der Verordnung. Diese Bestimmungen werden erstmals für das Rechnungsjahr 2020 benötigt (Antragstellung im Jahr 2019). § 24 Abs. 5 FiAG legt fest, dass in den ersten beiden Jahren unter dem neuen Gesetz noch keine ordentlichen Ergänzungsbeiträge ausbezahlt werden. In diesen beiden Jahren werden allfällige Mehrbelastungen infolge des Systemwechsels noch weitgehend durch die Übergangsbeiträge aufgefangen. Zudem würde den Gemeinden noch jede Erfahrung mit dem neuen System fehlen, die aber erforderlich ist, um über eine allfällige Antragsstellung zu entscheiden. Gleichwohl werden die entsprechenden Verordnungsbestimmungen bereits jetzt erlassen. So ist eine frühe und transparente Information der Gemeinden möglich, und die Verordnung muss nicht nach kurzer Zeit bereits wieder revidiert werden.

Einleitend (§§ 9–11) wird das Vorgehen bei der Antragsstellung geregelt sowie das Prozedere, das schliesslich zur Festlegung eines Ergänzungsbeitrags oder zur Ablehnung eines Gesuchs führt.

Die Regeln, nach denen ein allfälliger Beitragsanspruch ermittelt wird (§§ 12-15), entsprechen den Darlegungen in der Botschaft zur zweiten Beratung. Die einzelnen Schritte wurden in der Botschaft mithilfe der folgenden Grafik zusammengefasst (gegenüber der Darstellung in der Botschaft ist die Grafik leicht modifiziert, um die Einzelheiten noch besser darstellen zu können, in ihrer Grundaussage und -struktur ist sie aber unverändert; alle Modifikationen sind durch den Text in der Botschaft zur zweiten Beratung gedeckt):

Abbildung 1: Vorgehensschema für die Ermittlung eines Anspruchs auf ordentliche Ergänzungsbeiträge



Ausgangspunkt für die Ermittlung eines Beitragsanspruchs bildet das Rechnungsergebnis im Durchschnitt der gemäss § 12 Abs. 4 FiAG massgebenden vier Jahresrechnungen (Schritt 1).

Grundsätzlich wird der Beitragsanspruch auf der Basis von Ist-Zahlen aus der Vergangenheit ermittelt, da Budget- und Planzahlen eine zu unsichere und zudem manipulierbare Grundlage bilden würden. Wenn es aber offensichtlich ist, dass dauerhafte strukturelle Veränderungen dazu geführt haben oder dazu führen werden, dass die Daten aus der Vergangenheit ein stark unzutreffendes Bild der Finanzlage einer Gemeinde geben, so wird den finanziellen Auswirkungen dieser Veränderungen mit einer entsprechenden Anpassung des operativen Ergebnisses Rechnung getragen (Schritt 2).

Einen Spezialfall dieser Regelung stellt die Anpassung an die Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs dar. Denn diese Neuordnung kann gerade für Gemeinden mit einem mutmasslichen Anspruch auf Ergänzungsbeiträge zu starken Veränderungen ihrer Finanzsituation führen. Soweit die für die Ermittlung des Beitragsanspruchs massgebenden Jahre noch in die Zeit vor Wirksamkeit der Neuordnung fallen, sind die Auswirkungen, welche die Neuordnung auf die Rechnungen dieser Jahre gehabt hätte, zu simulieren, um eine faire Grundlage für die Beurteilung des Beitragsanspruchs zu erhalten. Diese Bestimmung wird nur in einer Übergangszeit benötigt. Sie wird sich "auswachsen", sobald alle vier für die Berechnung relevanten Jahre in den Zeitraum fallen, in denen das neue Recht bereits gegolten hat. Aus diesem Grund findet sich diese Regelung auch nicht im Teil 3 der Verordnung, sondern im Teil 4 bei den Übergangsbestimmungen (§ 18).

Eine weitere Anpassung des Ergebnisses ist notwendig, sofern der Steuerfuss einer antragstellenden Gemeinde in den der Berechnung zugrunde liegenden Jahren tiefer (oder auch höher) lag als die im Gesetz definierte Steuerfussobergrenze (Schritt 3). Um Ergänzungsbeiträge zu erhalten, muss eine Gemeinde ihren Steuerfuss gemäss § 12 Abs. 2 lit. a FiAG auf den Wert dieser Steuerfussobergrenze festlegen. Würden nun die Berechnungen anhand von Jahren mit tieferem Steuerfuss durchgeführt, so würde ein ungerechtfertigter oder mindestens ein systematisch zu hoher Ergänzungsbeitrag ermittelt. Genau gleich – aber mit umgekehrten Vorzeichen – würde es sich verhalten, wenn in den der Berechnung zugrundeliegenden Jahren ohne Korrektur mit einem zu hohen Steuerfuss gerechnet würde.

Der mit diesen Schritten ermittelte maximale Beitragsanspruch (4) entspricht dem ordentlichen Ergänzungsbeitrag, auf den eine Gemeinde gemäss § 12 Abs. 1 und 3 FiAG Anrecht hat: Es wird jener Betrag ausbezahlt, der aufgrund der verfügbaren Berechnungsgrundlagen sicherstellt, dass die Gemeinde ihren Finanzhaushalt ausgeglichen gestalten kann, ohne den Steuerfuss über die erwähnte Obergrenze anheben zu müssen.

Damit ist aber noch nicht gewährleistet, dass auch die Anspruchsvoraussetzungen gemäss § 12 Abs. 2 lit. b und c FiAG eingehalten sind. Diese verlangen, dass eine Gemeinde, die Ergänzungsbeiträge erhält, keine unüblich hohen Ausgaben tätigt und nicht auf die Erzielung üblicher und angemessener Erträge verzichtet.

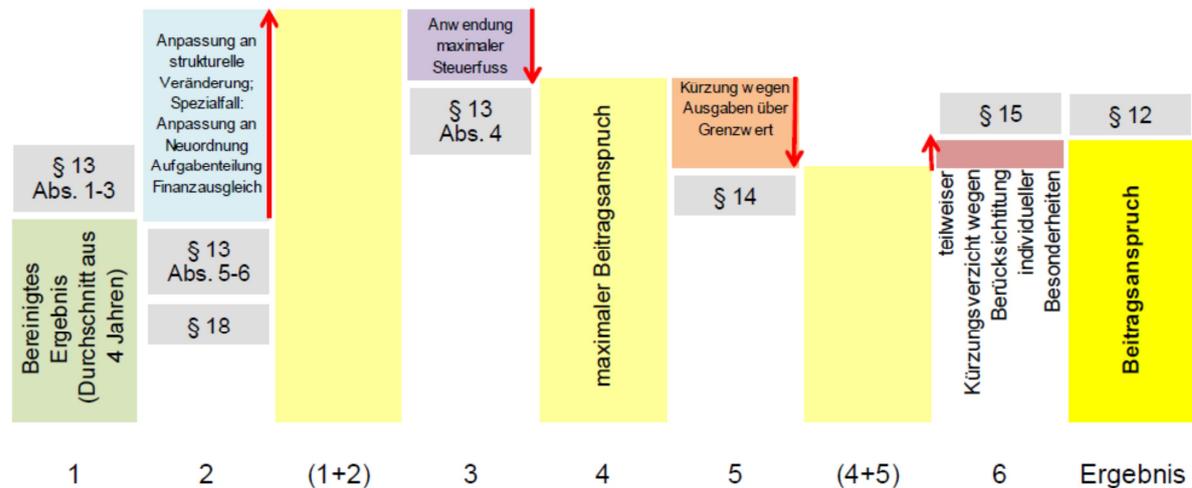
In der Botschaft wurde angekündigt, dass diese Bestimmung mit einer gewissen Grosszügigkeit und in der Regel ohne Prüfung einzelner Ausgabenposten in der Jahresrechnung umgesetzt werden soll. Die Verordnung sieht nun vor, dass der ermittelte Beitragsanspruch grundsätzlich nur gekürzt wird, wenn der Nettoaufwand pro Kopf einer Gemeinde höher liegt als bei 110 % des durchschnittlichen Nettoaufwands pro Kopf einer Gruppe vergleichbarer Gemeinden (Schritt 5). Die Vergleichsgruppe soll jeweils aus den Gemeinden mit ähnlicher Einwohnerzahl bestehen. Um die Anpassung an die neuen Regelungen zu erleichtern, soll die Grenze für die Beitragskürzung aber in der ersten Beitragsperiode (2020 bis 2023) noch bei 120 % des durchschnittlichen Nettoaufwands pro Kopf festgelegt werden.

Allerdings gibt es auch Gründe, auf eine im Schritt 5 ermittelte Kürzung des Beitragsanspruchs ganz oder teilweise zu verzichten (Schritt 6). Dies ist dann der Fall, wenn die Überschreitung des zulässigen Nettoaufwands pro Kopf zurückzuführen ist auf unbeeinflussbare Aufgaben, auf Bereiche, für die die Gemeinde Lastenausgleichszahlungen erhält, oder auf Ausgaben, deren Reduktion aufgrund besonderer Umstände der einzelnen Gemeinde unverhältnismässig wäre.

Die Prüfung eines Anspruchs auf Ergänzungsbeiträge setzt sich also zusammen aus einem relativ einfachen, für alle antragstellenden Gemeinden gleichen Berechnungsschema einerseits und der Berücksichtigung individueller Besonderheiten andererseits. Doch auch beim zweiten Schritt handelt es sich nicht um willkürliche Festlegungen, sondern es werden zwei Prozedere definiert, die es dem Regierungsrat erlauben, innerhalb eines gewissen Ermessens den Besonderheiten einer Gemeinde Rechnung zu tragen: Dies ist möglich, (a) wenn die Basiszahlen aus der Vergangenheit offensichtlich ein falsches Bild der finanziellen Situation einer Gemeinde liefern (§ 13 Abs. 6) oder (b) wenn Gründe vorliegen, auf eine gemäss Berechnungsschema erforderliche Kürzung des Beitragsanspruchs zu verzichten (§ 15).

Die nachfolgende Grafik zeigt nochmals dasselbe Bild wie in Abbildung 1. Ergänzt wird die Darstellung nun aber mit den Angaben dazu, wie die einzelnen Schritte der Ermittlung der Ergänzungsbeiträge den Paragraphen der Verordnung zuzuordnen sind. Die einzige inhaltliche Anpassung besteht darin, dass die Ausgangsbasis für die Berechnung in Schritt 1 nicht das operative Ergebnis ist, sondern das „bereinigte Ergebnis“. Was damit gemeint ist und warum diese Ausgangsbasis gewählt wird, wird unter Ziffer 2 unten erläutert.

Abbildung 2: Umsetzung Vorgehensschema in der Verordnung



Im Anschluss an diesen Kernabschnitt zur Berechnung der Ergänzungsbeiträge (§§ 12 bis 15) finden sich in den §§ 16 und 17 die Detailregelungen zur Beitragsdauer sowie zur Beitragsanpassung während einer laufenden Beitragsperiode.

Der abschliessende vierte Teil der Verordnung (§§ 18 und 19) enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die Übergangsbestimmungen im § 18 gehören dabei – wie schon erwähnt – materiell gesehen nochmals zur Thematik Ergänzungsbeiträge. § 19 regelt das Inkrafttreten.

2. Erläuterungen zu einzelnen Verordnungsbestimmungen

§1

Im FiAG ist mehrfach das "zuständige Departement" als Akteur erwähnt. § 1 der Verordnung präzisiert, dass – wie bisher – das Departement Volkswirtschaft und Inneres mit den Vollzugsaufgaben betraut ist.

§2

In jedem für die Ermittlung der Finanzausgleichszahlungen erforderlichen Rechnungsschritt sollen die Ergebnisse gerundet werden. Die relativ exakte Regel bei Anteilen (Prozentzahlen) ist darauf zurückzuführen, dass einwohnermässig kleine Gemeinden oft nur mit sehr kleinen Anteilen an einer für die Berechnung des Finanzausgleichs relevanten Grösse partizipieren, sodass eine "grosszügigere" Rundung von Anteilszahlen bei solchen Gemeinden bereits zu grösseren Ungenauigkeiten führen könnte.

Die Schlussergebnisse, das heisst die auszahlenden oder einzufordernden Zahlungen sollen, wie dies heute schon der Fall ist, auf Fr. 1'000.– gerundet werden. Das bedeutet auch, dass Beiträge und Abgaben unter Fr. 500.– nicht ausbezahlt beziehungsweise eingefordert werden.

§3

Die an mehreren Stellen der Berechnungen benötigte Einwohnerzahl lässt sich leicht aus den Daten von Statistik Aargau entnehmen.

§4

Der Normsteuerertrag gemäss § 5 Abs. 2 FiAG besteht aus einer Komponente, die normiert werden muss, und drei Komponenten, die unverändert aus der Steuerstatistik übernommen werden können. Unverändert übernommen werden die Gemeindeanteile an den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, an der Grundstückgewinnsteuer sowie an der Erbschaftsteuer. Die Steueransätze sind hier vom Kanton einheitlich vorgegeben, weshalb die Vergleichbarkeit zwischen den Ge-

meinden gewährleistet ist. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen hingegen legt jede Gemeinde einen individuellen Steuersatz fest. Die Erträge müssen daher gemäss den Vorgaben des FiAG mit dem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden normiert werden. Dabei ist gemäss § 4 der Verordnung zu berücksichtigen, dass nicht alle Steuererträge, die eine Gemeinde in einer bestimmten Jahresrechnung ausweist, zwingend auf dem gleichen Steuerfuss basieren. Steuernachträge aus früheren Jahren können auf einem anderen als dem aktuell gültigen Steuerfuss beruhen, wenn es seit dem entsprechenden Jahr zu einer Steuerfussänderung gekommen ist. Ebenso ist für die Quellensteuern ein separater Steuerfuss massgebend. Dieser Differenzierung wird bei der Normierung der Erträge Rechnung getragen. Es wird also nicht das Total der ausgewiesenen Erträge ausgehend vom im jeweiligen Jahr geltenden Steuerfuss normiert, sondern die einzelnen Bestandteile ausgehend vom für sie jeweils relevanten Steuerfuss.

§5

Die für den Bildungslastenausgleich massgebende Volksschülerzahl wird so definiert, dass alle Kinder, die der Schulpflicht unterstehen, gezählt werden, sofern den Gemeinden für deren Ausbildung direkte Kosten entstehen. Mitberücksichtigt sind somit auch Kinder, die eine Sonderschule besuchen, und solche die eine Privatschule besuchen, sofern diese von der Gemeinde finanziert wird. Mitgezählt werden auch jene Lernenden, welche die Schulpflicht in einem anderen Kanton erfüllen.

Aufgeführt sind auch die statistischen Quellen, denen die Daten entnommen werden können, die für die Berechnung des Bildungslastenausgleichs erforderlich sind. In vereinzelt Spezialfällen kann es vorkommen, dass die Statistiken nicht alle zu berücksichtigenden Schülerinnen und Schüler umfassen. In diesem Fall wird auf eine Selbstdeklaration der betroffenen Gemeinde abgestellt.

§6

Die Daten, die für den Soziallastenausgleich benötigt werden, können direkt der Sozialhilfestatistik des Bundes entnommen werden.

Wenn eine Person während des Erhebungsjahres zügelt und am alten wie am neuen Wohnort materielle Sozialhilfe bezieht, so wird sie durch die Bundesstatistik zweimal gezählt und an beiden Orten als Person mit Leistungsbezug ausgewiesen. Damit die Berechnung des Soziallastenausgleichs mathematisch aufgeht (Beiträge gleich hoch wie Abgaben), muss das Total der Sozialhilfebeziehenden im Kanton gleich hoch sein wie die Summe der Sozialhilfebeziehenden in allen Gemeinden zusammen. Bei der Bildung des Totals darf die Doppelzählung einiger Personen also nicht korrigiert werden.

Die Praxis der Datenerhebung durch den Bund hat zur Folge, dass für die Ermittlung des Beitragsanspruchs beziehungsweise der Abgabepflicht im Soziallastenausgleich auch Personen mitgezählt werden, die vielleicht nur einen Monat in der entsprechenden Gemeinde wohnhaft waren. In Einzelfällen mag das bei kleinen Gemeinden zu einem "ungerechtfertigten" Vorteil führen. Ein Nachteil entsteht aber dadurch keiner Gemeinde, weil die leistungsbeziehende Person ja auch am neuen Wohnort mitgezählt wird. Bei etwas grösseren Gemeinden ist der Einfluss aus diesem Effekt ohnehin sehr gering. Wollte man diese Situation ganz vermeiden, müsste der Kanton auf der Basis der Bundesstatistik alle leistungsbeziehenden Personen mit Wohnortwechsel identifizieren und sie bei der Zählung entsprechend der Dauer ihres Aufenthalts in einer Gemeinde gewichten. Das würde aber einen völlig unverhältnismässigen Aufwand bedeuten – besonders angesichts des geringen Effekts auf die Zahlen.

§7

Der in diesem Paragraphen erwähnte Wert lässt sich ebenfalls der Sozialhilfestatistik des Bundes entnehmen. Er wird nur deshalb benötigt, weil § 9 Abs. 5 FiAG den Grundbetrag pro Einheit, der für den Soziallastenausgleich relevant ist, auf 50-100 % genau dieses Wertes festlegt. Der Grosse Rat

hat im Dekret den konkreten Wert auf Fr. 7'000.– festgesetzt. Periodisch muss überprüft werden, ob dieser Betrag noch innerhalb der Bandbreite gemäss § 9 Abs. 5 FiAG liegt.

§8

Dieser Paragraph definiert die Datenquelle für den Indikator Siedlungsfläche, der materiell bereits im § 10 Abs. 2 FiAG abschliessend bestimmt ist.

§9

Ergänzungsbeiträge erhält eine Gemeinde nur, wenn sie ihren Steuerfuss so festlegt, dass er um 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert aus dem Vorvorjahr des jeweiligen Zahlungsjahres liegt. Damit eine – aktuell oder möglicherweise künftig – beitragsberechtigte Gemeinde ihren Budgetprozess samt Festlegung des Steuerfusses gut planen kann, müssen die Gemeinden rechtzeitig darüber orientiert werden, wo die Steuerfussobergrenze im jeweils nächsten Jahr konkret liegen wird.

§10

Ein Antrag auf Ergänzungsbeiträge soll einfach und unbürokratisch gestellt werden können. Die für die Beurteilung des Antrags benötigten Daten aus den Jahresrechnungen der Gemeinden sowie aus der Gemeindefinanzstatistik liegen beim Kanton bereits vor und müssen daher nicht von den Gemeinden eingereicht werden. Naheliegend ist es, dass eine antragsstellende Gemeinde bereits im Gesuch auf allfällige individuelle Besonderheiten hinweist, die aus ihrer Sicht über die schematische Prüfung des Antrags hinaus zu berücksichtigen wären. Die Fristen für die Einreichung des Antrags sind bereits auf Gesetzesebene definiert (§ 16 Abs. 2 und § 24 Abs. 6).

§11

Die Berechnung des Beitragsanspruchs erfolgt in zwei Schritten. Zunächst nimmt das zuständige Departement die Berechnung gemäss Schema vor, wobei – soweit es die verfügbaren Daten und Informationen erlauben – auch bereits allfällige individuelle Besonderheiten einer Gemeinde berücksichtigt werden können. Zu dieser ersten Berechnung kann die betroffene Gemeinde anschliessend Stellung nehmen. Mögliche Einwände der Gemeinde können dabei vor allem in zwei Richtungen gehen: Eine Gemeinde kann der Auffassung sein, das Berechnungsschema sei nicht korrekt angewendet worden oder aber – wohl häufiger – gewisse individuelle Faktoren seien nicht oder nicht genügend berücksichtigt worden. Je nach erhaltenen Zusatzinformationen kann das zuständige Departement die erste Berechnung anpassen oder aber daran festhalten und der Gemeinde erläutern, weshalb es zu diesem Schluss kommt. Mit diesem zweistufigen Vorgehen sollen die Akzeptanz gegenüber den festgelegten Ergänzungsbeiträgen erhöht und Beschwerden möglichst vermieden werden. Der Prozess führt schliesslich zu einem Antrag des zuständigen Departements an den Regierungsrat, welcher über Beitragsanspruch und -höhe mittels einer Verfügung entscheidet.

§12

Dieser Paragraph fasst zusammen, dass die Höhe der ordentlichen Ergänzungsbeiträge, auf die eine Gemeinde Anspruch hat, dem Resultat entspricht, das sich bei Durchführung der Berechnungsschritte gemäss §§ 13–15 ergibt. Klar ist, dass ein Beitragsanspruch nur dann besteht, wenn sich aus dieser Berechnung ergibt, dass der Haushalt der Gemeinde nicht ausgeglichen gestaltet werden kann, ohne dass der Steuerfuss über die Obergrenze hinaus angehoben werden müsste.

§13

Ausgangspunkt für die Ermittlung des Beitragsanspruchs ist das Gesamtergebnis der Rechnung der Einwohnergemeinde gemäss HRM2 (Absatz 1), und zwar im Durchschnitt der im Gesetz definierten Jahresrechnungen (zweites bis fünftes Jahr vor dem Jahr, für das Ergänzungsbeiträge beantragt werden). Die Darstellungen in der Botschaft zur zweiten Beratung waren noch davon ausgegangen, dass das operative Ergebnis gemäss HRM2 als Basis dienen soll. Aus zwei Gründen ist aber das Gesamtergebnis geeigneter:

1. Es zeigte sich, dass in Einzelfällen Erträge im ausserordentlichen Ergebnis – welches nicht Teil des operativen Ergebnisses ist – verbucht werden können, deren Nicht-Berücksichtigung bei der Ermittlung der Ergänzungsbeiträge nicht korrekt wäre. So können etwa Erbschaften, welche eine Gemeinde ohne Zweckbindung erhält, so behandelt werden. Dieser Ertrag steht aber der Gemeinde zur Aufgabenerfüllung tatsächlich zur Verfügung. Daher wäre es nicht korrekt, wenn diese Gemeinde einen höheren Ergänzungsbeitrag erhalten würde als eine vergleichbare Gemeinde mit gleich hohen Erträgen, die aber alle als ordentliche Positionen ausgewiesen werden müssen.
2. Fast zeitgleich mit der Vorbereitung der neuen Finanzausgleichsverordnung wurde die Weisung für den Umgang mit der Aufwertungsreserve, welche im Zusammenhang mit der Umstellung auf HRM2 entstanden sein kann, revidiert. Während die bisherige Weisung nur bis zum Jahr 2018 Geltung hatte, soll die revidierte Weisung die Behandlung der Aufwertungsreserve dauerhaft regeln. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit, die Finanzausgleichsverordnung auf die revidierte Weisung abzustimmen, damit die Gemeinden bei der Ermittlung der Ergänzungsbeiträge gleichbehandelt werden, unabhängig davon, für welches Vorgehen – unter mehreren zulässigen – sie sich hinsichtlich der Behandlung der Aufwertungsreserve entschieden haben (vgl. Erläuterungen zum Absatz 3 unten). Diese Abstimmung ist auf der Basis des Gesamtergebnisses einfacher zu erreichen.

Das Gesamtergebnis wird korrigiert, falls über die ordentliche Gemeinderechnung Spezialfinanzierungen, welche von Gesetzes wegen vollständig über Gebühren finanziert werden müssen, subventioniert werden (Absatz 2). Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass eine Gemeinde, die Ergänzungsbeiträge erhält, ihr Ertragspotenzial im üblichen Rahmen ausschöpfen muss. Dazu gehört, dass die Gebühren in gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen kostendeckend angesetzt werden und folglich keine Quersubventionierungen zulasten der Gemeinderechnung erforderlich sind. Ebenfalls korrigiert würden allfällige Subventionierungen von Ortsbürgergemeinden. Nicht betroffen von einer solchen Korrektur sind Zahlungen an Spezialfinanzierungen oder Ortsbürgergemeinden, denen ein entsprechender Leistungsbezug gegenübersteht.

Absatz 3 regelt den bereits erwähnten Umgang mit der Aufwertungsreserve. Die Umstellung auf HRM2 konnte – je nach Ausgangslage – bei den Gemeinden zu einer Erhöhung des Abschreibungsbedarfs führen. Soweit dies auf die Abschreibung von nach altem Rechnungsmodell bereits abgeschriebener, nun aber aufgewerteter Substanz zurückzuführen ist, sind diese Abschreibungen nicht nötig, um die Finanzierung der jeweiligen Anlageobjekte sicherzustellen, sondern sie dienen lediglich dazu, ab Beginn der Geltung von HRM2 die betriebswirtschaftlich korrekte Abschreibungshöhe auszuweisen. Es ist daher sachgerecht, wenn diese Mehrabschreibungen nicht das Ergebnis der Gemeinderechnung belasten, sondern mittels einer Entnahme aus der Aufwertungsreserve kompensiert werden. Daher wurde die Möglichkeit geschaffen, entsprechende Entnahmen vorzunehmen. Während die bisherige Weisung bis 2018 befristet war, regelt die nun überarbeitete Weisung diese Möglichkeit dauerhaft. Die Gemeinden haben dabei einigen Spielraum. Sie können die Entnahmen gemäss dem Referenzmodell aus der überarbeiteten Weisung ausgestalten, unter Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen davon abweichen oder ganz auf Entnahmen verzichten. Es wäre nun aber nicht korrekt, wenn eine Gemeinde mittels dieses Spielraums ihren Anspruch auf Ergänzungsbeiträge beeinflussen könnte. Konkret würde eine Gemeinde, die auf die Entnahme verzichtet, einen (im Umfang der möglichen Entnahme) höheren Anspruch auf Ergänzungsbeiträge haben als eine sonst völlig identische Gemeinde, welche die maximal mögliche Entnahme vornimmt. Dies würde dem Gleichbehandlungsprinzip widersprechen. Aus diesem Grund sieht Absatz 3 bei Bedarf eine weitere Bereinigung des Gesamtergebnisses vor. Als Richtschnur gilt das Referenzmodell gemäss der überarbeiteten Weisung. Wenn eine Gemeinde tiefere Entnahmen tätigt, als gemäss diesem Modell zulässig, oder ganz auf Entnahmen verzichtet, so wird das Ergebnis im Umfang der Differenz zu den gemäss Referenzmodell möglichen Entnahmen korrigiert.

Absatz 4 entspricht dem Teilschritt 3 im Berechnungsschema. Wie unter Ziffer 1 oben bereits erläutert, muss die Berechnung auf einer Ausgangslage basieren, die davon ausgeht, dass die antragstellende Gemeinde den Steuerfuss bei der definierten Obergrenze angesetzt hat. Andernfalls würden systematisch zu hohe oder zu tiefe Ansprüche ermittelt.

Absatz 5 ist bei einem erstmaligen Antrag einer Gemeinde für Ergänzungsbeiträge nicht relevant. Stellt hingegen eine Gemeinde nach Ablauf einer Periode, in der sie bereits Ergänzungsbeiträge erhalten hat, ein Gesuch um Weiterführung dieser Beiträge, kommt dieser Absatz zur Anwendung. Wenn aufgrund der Vergangenheitsdaten geprüft wird, ob die Gemeinde künftig Ergänzungsbeiträge benötigt, um den Haushalt ohne übermässig hohen Steuerfuss ausgeglichen gestalten zu können, so dürfen bei den Berechnungsgrundlagen solche Ergänzungsbeiträge nicht bereits berücksichtigt werden.

Absatz 6 schliesslich regelt – wie oben bereits erläutert – das Vorgehen, wenn sich die finanzielle Situation einer Gemeinde zwischen den der Berechnung zugrunde liegenden Jahren und jenen Jahren, für die Ergänzungsbeiträge beantragt werden, erheblich verändert. In diesem Fall wäre bei einer Abstützung auf die unveränderten Zahlen der massgebenden Jahresrechnungen kein sachgerechtes Urteil darüber möglich, ob die Gemeinde einen Anspruch auf Ergänzungsbeiträge hat oder nicht.

Kosten- und / oder Ertragsentwicklungen sowie Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren, die sich im üblichen, bei vielen Gemeinden feststellbaren Rahmen bewegen, sind von dieser Bestimmung nicht betroffen und führen nicht zu einer Anpassung der Berechnungen.

Wenn aber beispielsweise der Steuerertrag einer kleinen Gemeinde zu einem ganz erheblichen Teil von einer einzelnen wohlhabenden Person stammt und diese Person wegzieht, so wären die Erfordernisse erfüllt, dass es sich um eine nicht beeinflussbare, in der Regel dauerhafte strukturelle Veränderung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen handeln muss. Eine Berechnung der Ergänzungsbeiträge, die von der Höhe der Steuererträge vor Wegzug dieser Person ausgeht, wäre in einem solchen Fall offensichtlich nicht sachgerecht.

§14

Der gemäss § 13 ermittelte (vorläufige) ordentliche Ergänzungsbeitrag wird in Konkretisierung von § 12 Abs. 2 lit. c FiAG gekürzt, wenn die Gemeinde die üblichen Standards bei den Ausgaben oder/ und der Erzielung von Einnahmen nicht einhält.

Zur Prüfung des Ausgabenniveaus wird der anrechenbare Nettoaufwand der antragstellenden Gemeinde verglichen mit dem durchschnittlichen Nettoaufwand einer Gruppe vergleichbarer Gemeinden. Dabei wird ein Niveau toleriert, das bis zu 110 % des Mittelwertes beträgt. Einerseits ist es sachgerecht, ein Ausgabenniveau innerhalb einer gewissen Bandbreite um den Mittelwert als "üblich" zu bezeichnen und das "übliche" Niveau nicht einfach auf den Mittelwert – oder gar darunter – zu fixieren. Andererseits wird mit dieser Regelung auch die Zusage eingelöst, dass die Gesetzesbestimmung nicht allzu restriktiv umgesetzt werden soll: Gemeinden, die Ergänzungsbeiträge erhalten, müssen ihre Ausgaben nicht auf das "kommunale Existenzminimum" reduzieren.

Testberechnungen haben ergeben, dass mit einer Toleranzgrenze von 110 % über 80 % aller Gemeinden innerhalb des Toleranzbereichs liegen. Allerdings dürften Gemeinden, die letztendlich Ergänzungsbeiträge benötigen, tendenziell eher zu den Gemeinden mit höherem Nettoaufwand gehören, sodass die Frage einer allfälligen Kürzung des Beitragsanspruchs bei möglicherweise deutlich mehr als 20 % der antragstellenden Gemeinden geprüft werden muss.

Die Sonderregelung für die erste Beitragsperiode (Grenze von 120 % statt von 110 %) findet sich im § 18 bei den Übergangsbestimmungen.

Die Vergleichsgrösse, also der anrechenbare Nettoaufwand pro Kopf, wird im Absatz 3 definiert als Summe des Aufwands pro Kopf gemäss den Ziffern 0-7 der funktionalen Gliederung der Gemeinerechnung abzüglich der Summe des Ertrags pro Kopf gemäss den Ziffern 0-7 der funktionalen Gliederung.

derung. Gemäss den Rechnungslegungsvorschriften von HRM2 sind im so definierten Aufwand auch die Abschreibungen enthalten. Nicht berücksichtigt werden die Ziffern 8 und 9. Ziffer 9 enthält vor allem die Steuererträge und das Finanzergebnis und ist somit für die Beurteilung des Ausgabenverhaltens nicht relevant. Der Nettoaufwand im Bereich 8 (Volkswirtschaft) schwankt aufgrund von kommunalen Besonderheiten (z.B. Konzessionseinnahmen) zwischen den Gemeinden äusserst stark. Der Durchschnitt ist daher nicht aussagekräftig und liefert keinen sinnvollen Vergleichsmaßstab.

Die Gruppe vergleichbarer Gemeinden, deren durchschnittlicher Nettoaufwand für die Beurteilung des Ausgabenniveaus einer antragstellenden Gemeinde massgebend ist, wird in Abhängigkeit von der Gemeindegrosse gebildet. Bereits die Analysephase, die zu Beginn des ganzen Projekts im Jahr 2012 durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass der durchschnittliche Nettoaufwand kleiner und kleinster Gemeinden höher liegt als der Durchschnitt aller Gemeinden. Würde der Durchschnitt aller Gemeinden herangezogen, so wäre die Anforderung aus § 12 Abs. 3 FiAG, dass es sich um "vergleichbare Gemeinden" handeln muss, weniger gut erfüllt, und die Vorgabe wäre für Klein- und Kleinstgemeinden restriktiver als dies bei der vorgeschlagenen Lösung der Fall ist.

Die zwei Vergleichsgruppen (Gemeinden bis 750 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie solche zwischen 750 und 1'500 Einwohnerinnen und Einwohnern) sind so gewählt, dass der unterschiedlichen Höhe des Nettoaufwands – in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl – Rechnung getragen wird, aber trotzdem in jeder Gruppe noch genügend Gemeinden enthalten sind, um einen aussagekräftigen Durchschnitt bilden zu können. Gemäss den bisherigen Modellrechnungen ist es eher unwahrscheinlich, dass Gemeinden mit mehr als 1'500 Einwohnerinnen und Einwohnern auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sein werden. Von den Rechtsgrundlagen her haben aber alle Gemeinden, welche die Voraussetzungen erfüllen, Anspruch auf Ergänzungsbeiträge. Falls Anträge von Gemeinden mit mehr als 1'500 Einwohnerinnen und Einwohnern gestellt werden, so soll der Regierungsrat im Einzelfall eine geeignete Vergleichsgruppe festlegen.

Zu beachten ist, dass alle Gemeinden der jeweiligen Grössenkatgorie die Vergleichsgruppe bilden. Denkbar wäre auch, dass nur die Gemeinden, die keine Ergänzungsbeiträge benötigen, als Massstab dienen. Dies hätte aber drei Nachteile: Die Vorgabe würde tendenziell restriktiver, die Anzahl Vergleichsgemeinden pro Gruppe würde deutlich kleiner – möglicherweise zu klein – und bei der Berechnung müsste ein zirkuläres Verfahren angewendet werden, weil zu Beginn der Prüfung der Anträge noch nicht feststeht, welche Gemeinden am Schluss Ergänzungsbeiträge erhalten werden und welche nicht.

In Einzelfällen ist es denkbar, dass sich der Nettoaufwand einer Gemeinde, die Ergänzungsbeiträge beantragt, zwar aufgrund günstiger äusserer Umstände im Rahmen der Toleranz bewegt, einzelne beeinflussbare Ausgaben aber offensichtlich den üblichen Rahmen sprengen und "Luxus-Charakter" haben. Es ist damit zu rechnen, dass das Ausgabenverhalten von Gemeinden, die Ergänzungsbeiträge erhalten, kritisch beobachtet wird – insbesondere von Gemeinden, die ihrerseits (knapp) keinen Anspruch haben, aber sich ebenfalls in einer finanziell nicht einfachen Situation befinden. Deshalb ist es wichtig, mit dem Absatz 5 lit. a eine Möglichkeit zu haben, um in Ausnahmefällen eine Kürzung des Beitragsanspruchs auch wegen eines unangemessenen Ausgabenverhaltens in einzelnen Positionen vornehmen zu können.

Absatz 5 lit. b regelt die analoge Situation auf der Ertragsseite. Weil gemäss § 14 Abs. 1–4 der *Nettoaufwand* verglichen wird, fliessen sowohl die Aufwand- als auch die Ertragsseite in diesen Vergleich ein. Die Toleranzgrenze kann auch dann überschritten werden, wenn eine Gemeinde ihre Ertragspotenziale ungenügend ausschöpft. Doch ist auch auf der Ertragsseite der gleiche Fall denkbar, der im Absatz 5 lit. a für die Aufwandseite geregelt ist: dass nämlich eine Gemeinde zwar die

Toleranzgrenze einhält, in einer Einzelposition aber offensichtlich auf Erträge verzichtet, indem für bestimmte Leistungen im Quervergleich zu Gemeinden mit ähnlicher Ausgangslage keine oder unüblich tiefe Entgelte erhoben werden. Auch in diesem Fall sollen Kürzungen möglich sein.

Am wichtigsten dürfte aber die präventive Wirkung von Absatz 5 sein: Er macht deutlich, dass es nicht angeht, wenn Gemeinden mit Anspruch auf Ergänzungsbeiträge ohne sachliche Begründung versuchen, durch ein unangemessenes Ausgabenverhalten oder den Verzicht auf Einnahmen die Toleranzgrenze von 110 % des Mittelwerts möglichst auszuschöpfen.

§15

Dieser Absatz setzt die Zusage um, dass beim Vollzug der Ergänzungsbeiträge individuelle Besonderheiten einzelner Gemeinden berücksichtigt werden. Dazu ist ein gewisser Ermessensspielraum erforderlich. Dieser darf aber nicht so gross sein, dass nach rein subjektiven Einschätzungen entschieden werden muss. Es muss klar sein, wie und unter welchen Bedingungen eine andere Höhe des Ergänzungsbeitrags festgelegt werden kann als sie sich aus dem Berechnungsschema gemäss den Absätzen 13 und 14 ergibt.

Individuelle Besonderheiten können daher nur in zwei Fällen berücksichtigt werden: Entweder wenn die Daten aus den für die Berechnung massgebenden Jahren wegen erfolgter struktureller Veränderungen nicht mehr aussagekräftig sind (§ 13 Abs. 6) oder wenn es Gründe gibt, Kürzungen nach § 14 nicht oder nur teilweise zu vollziehen. Dies kann gemäss § 15 dann der Fall sein, wenn ein Nettoaufwand, der über 110 % des Durchschnitts liegt, durch Mehraufwand begründet ist, der nicht beeinflussbar ist, oder sich auf einen Bereich bezieht, für den die Gemeinde Lastenausgleich erhält – das heisst auf einen Bereich, wo eine Sonderlast vorliegt. Ferner wird auf eine Kürzung verzichtet, wenn die damit verbundene Leistungsreduktion unverhältnismässig ist.

Der letzte Punkt ist relativ offen formuliert, womit hier auch der grösste Ermessensspielraum für den Regierungsrat liegt. Dies ist aber kaum anders möglich, wenn auf individuelle Besonderheiten der Gemeinden Rücksicht genommen werden soll. Dies lässt sich naturgemäss nicht in allgemein gültigen Sätzen fassen. Generell geht es aber darum, dass eine Gemeinde, die Ergänzungsbeiträge erhält und die Toleranzgrenze beim Nettoaufwand überschreitet, nicht sämtliche frei bestimmbareren Aufwandpositionen streichen muss. Wird beispielsweise seit langem ein wichtiger Dorfverein unterstützt, dessen Weiterbestehen ohne diese Unterstützung gefährdet wäre, so kann dies ein Fall sein, wo eine Beitragskürzung unverhältnismässig wäre. Gleiches gilt bei niederschweligen Freizeitangeboten, die vielleicht sogar von regionaler Bedeutung sind, oder traditionellen Festen und Veranstaltungen.

Macht eine Gemeinde geltend, ein Kürzungsverzicht gemäss § 15 sei in ihrem Fall angezeigt, müssen die Jahresrechnungen allerdings etwas detaillierter untersucht werden. Eine Analyse nur des aggregierten Nettoaufwands genügt in diesem Fall nicht. Es muss im Einzelnen geklärt werden, ob der höher als bei 110 % des Durchschnitts liegende Nettoaufwand tatsächlich durch Positionen verursacht wird, die einen Kürzungsverzicht legitimieren.

§16

Gemäss § 14 Abs. 1 FiAG werden ordentliche Ergänzungsbeiträge für maximal 4 Jahre gesprochen. Wenn nach dieser Zeit der Bedarf weiterbesteht, muss ein neues Gesuch gestellt werden. § 16 der Verordnung präzisiert, dass diese Maximaldauer von vier Jahren zugleich der Regelfall sein soll. Die strukturelle Situation des Gemeindehaushalts verändert sich meist nicht von einem Tag auf den andern. Daher soll in der Regel eine vierjährige Beitragsdauer gewählt werden, um unnötige Bürokratie zu vermeiden und den Gemeinden Planungssicherheit zu geben. Ausnahmen zu dieser Regel müssen aber möglich sein, damit nicht über mehrere Jahre offensichtlich zu hohe oder zu tiefe Ergänzungsbeiträge geleistet werden. Die Ausnahmen sind im § 16 Abs. 2 sowie im § 17 festgehalten.

Wenn es Hinweise gibt, dass die Finanzsituation sehr volatil ist oder dass für die Zukunft mit grösseren Veränderungen zu rechnen ist, können gemäss Absatz 2 die Beiträge für einen Zeitraum von weniger als vier Jahren gesprochen werden.

§17

Auch wenn der Beitrag für vier Jahre gesprochen wurde, kann es sein, dass es während dieser Zeit zu so starken Veränderungen in den Rahmenbedingungen kommt, dass die Beitragshöhe nicht mehr angemessen ist. Der Kanton wird die Jahresrechnungen von Gemeinden, die Ergänzungsbeiträge erhalten, detaillierter analysieren als die anderer Gemeinden. Somit erkennt er Anzeichen, die eine Neuberechnung der Ergänzungsbeiträge nötig machen. Andererseits kann auch die beitragsberechtigende Gemeinde jederzeit eine Neuberechnung verlangen, wenn sie der Auffassung ist, dass substantielle Veränderungen ihrer Finanzsituation dies nötig machen.

Veränderungen und Schwankungen während der Beitragsdauer sind in einem gewissen Ausmass "normal" und bilden keinen Grund für eine Beitragsanpassung. Um sicherzustellen, dass eine Anpassung nur bei wirklich substantiellen Veränderungen der Finanzlage erfolgt, legt Absatz 3 entsprechende Bedingungen fest: Der Beitragsanspruch wird nur dann angepasst, wenn das Ergebnis der Neuberechnung gegenüber dem ursprünglichen Beitrag um mehr als 25 % (mindestens aber um Fr. 20'000.–) abweicht oder wenn die Abweichung (unabhängig von der prozentualen Höhe) mehr als Fr. 40'000.– beträgt.

§18

Bei § 18 handelt es sich, wie unter Ziffer 1 erläutert, um einen Spezialfall des Sachverhalts, der im § 13 Abs. 6 geregelt ist. Wenn der Beitragsanspruch aufgrund von Jahresrechnungen ermittelt wird, die (teilweise) in den Zeitraum fallen, bevor die optimierte Aufgabenteilung und der neue Finanzausgleich finanzwirksam waren, so basiert er auf nicht mehr aktuellen Rahmenbedingungen. Die Neuordnung führt für viele Gemeinden, die möglicherweise Anspruch auf Ergänzungsbeiträge haben, zu einer Verschlechterung der Finanzlage. Wird dies nicht berücksichtigt, so würden systematisch zu tiefe Ergänzungsbeiträge ermittelt. Daher sind die Jahresrechnungen aus dem Zeitraum, in dem noch das alte Recht Geltung hatte, so anzupassen, als hätte bereits die Neuregelung gegolten. Dieses Vorgehen wird im § 18 im Detail beschrieben. Es handelt sich um einen technisch relativ komplizierten Prozess, der aber nur vorübergehend benötigt wird. Für Gesuche, die das Jahr 2023 und später betreffen, liegen alle der Berechnung zugrunde liegenden Jahre bereits im Zeitraum nach Inkrafttreten der Neuregelung. Die Überarbeitungsschritte gemäss § 18 sind dann nicht mehr nötig. Aus diesem Grund finden sich diese Regelungen hier unter den Übergangsbestimmungen und nicht bei den generellen Berechnungsvorschriften für die Ergänzungsbeiträge.

Eine andere Funktion kommt dem Absatz 3 zu: Die Toleranzgrenze, ab der ein erhöhter Nettoaufwand zu einer Kürzung des Beitragsanspruchs führt, soll für die ersten vier Jahre bei 120 % statt bei 110 % liegen. Den beitragsberechtigten Gemeinden wird somit die Anpassung ans neue Regime erleichtert und der erstmalige Vollzug der Regelungen wird nicht übermässig stark durch Diskussionen rund um Fragen zur Beitragskürzung belastet.

§19

Die Verordnung soll gleichzeitig wie das Gesetz und das Dekret in Kraft treten, also am 31. Dezember 2017.