

# Wechselwirkungen zwischen interkommunalem Finanzausgleich und Raumplanung

Schlussbericht

**Vertraulicher Entwurf**  
**zuhanden der Vereinsmitglieder für die**  
**Metropolitankonferenz vom 24.**  
**November 2017**

Auftraggeber:



Zürich, 20. Juni 2017

## Impressum

---

Auftraggeber	Metropolitankonferenz Zürich
Bearbeitung	BHP – Hanser und Partner AG Dr. Jürg Kuster
Projektleitung	Dr. Daniel Kolb, Kanton AG, Abteilung Raumentwicklung Dr. Andrea Näf, Kanton TG, Amt für Raumentwicklung
Begleitende Echo- gruppe	Nicole Bachmann, Kanton LU, Departementssekretariat Finanzde- partement, Organisation und Finanzausgleich HansjörgENZler, Kanton TG, Finanzverwaltung, Finanzausgleich und Gemeinderechnungswesen Jürg Feigenwinter, Kanton AG, Generalsekretariat Departement Volkswirtschaft und Inneres, Fachstelle Aufgaben- und Lastenver- teilung Dr. Alexander Gulde, Kanton ZH, Gemeindeamt, Gemeindefinan- zen Heinz Rauchenstein, Kanton SZ, Departementssekretariat Finanz- departement, Finanzausgleich / Lotteriefonds / Gemeindefinanzen Peter Schenk, Kanton SH, Amt für Justiz und Gemeinden, Ge- meindefinanzen Dr. Bernhard Thöny, Kanton SG, Bildungsdepartement, Finanzen und Informatik / Dr. Lukas Summermatter, Kanton SG, Departement des Innern, Amt für Gemeinden
Disclaimer	Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quel- len wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführun- gen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeit- punkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden. Gleichwohl kann BHP – Hanser und Partner AG für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.

## Inhaltsverzeichnis

---

Management Summary	5
1 Einleitung	7
Teil A: Finanzausgleich → Raumplanung	11
2 Vergleichende Übersicht über die Eckpunkte der Finanzausgleichssysteme der Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich	11
3 Massgebende Zielsetzungen der Raumplanung	14
4 Auswirkungen der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Erreichung der raumplanerischen Ziele	15
4.1 Vorbemerkungen	15
4.2 Topografischer Lastenausgleich	17
4.3 Ausgleich der „Kosten der Weite“	18
4.4 Soziodemografischer Lastenausgleich	19
4.5 Zentrumslastenausgleich	20
4.6 Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich	21
4.7 Ressourcenausgleich	22
4.8 Weitere Instrumente	23
4.9 Übersicht über die Analyseergebnisse	24
5 Hinweise zur optimalen Gestaltung der Finanzausgleichs-Instrumente	25
5.1 Ausgleich der „Kosten der Weite“	25
5.2 „Fusionsneutralität“ des Finanzausgleichs	26
Teil B: Raumplanung → Finanzausgleich	29
6 Übersicht über die wichtigsten Instrumente der Raumplanung	29
7 Massgebende Zielsetzungen des Finanzausgleichs	29
8 Auswirkungen der Instrumente der Raumplanung auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs	30
8.1 Instrumentengruppe I: Lenkung der Besiedelung innerhalb von Gemeinden	30
8.2 Instrumentengruppe II: Koordination der räumlichen Entwicklung innerhalb von funktionalen Räumen	32
8.3 Übersicht über die Analyseergebnisse	33
9 Überlegungen zur Optimierung der raumplanerischen Instrumente	34
Anhang 1: Porträts der interkommunalen Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich	35
Kanton Zürich	35
Kanton Luzern	36
Kanton Schwyz	39
Kanton Zug	40

---

Kanton Schaffhausen	41
Kanton St. Gallen	43
Kanton Aargau	45
Kanton Thurgau	47
Anhang 2: Finanzielle Eckwerte der Finanzausgleichssysteme	49

# Management Summary

## Aufgabe

Zwischen den beiden Politikbereichen „Interkommunaler Finanzausgleich“ und „Raumplanung“ gibt es zahlreiche Berührungspunkte, denn in beiden Politikbereichen spielen räumliche Aspekte und die Gemeinden als Akteure (Raumplanung) bzw. Zielgruppe (Finanzausgleich) eine zentrale Rolle.

Die Aufgabe des vorliegenden Berichtes ist, die Wechselwirkungen zwischen den beiden Politikbereichen in den acht Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich zu analysieren. Als Grundlage hierfür wurde eine systematische Auslegeordnung zu den Finanzausgleichsinstrumenten der acht Kantone (verschiedene Instrumente des Lastenausgleichs, Ressourcenausgleich etc.) erstellt. Auf dieser Grundlage wurden die gegenseitigen Wechselwirkungen zwischen Instrumenten des Finanzausgleichs und der Raumplanung auf die Ziele des anderen Politikbereichs untersucht. Da diese Instrumente unterschiedlich wirken (z.B. Zeithorizont) und Abhängigkeiten zwischen zwei Politikbereichen zu Problemen bei deren Steuerung führen können, wurde die Neutralität der Wirkungen auf den anderen Politikbereich als anzustrebende Wirkung beurteilt.

## A Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Zielerreichung der Raumplanung

Teil A der Studie setzt den Schwerpunkt auf die Analyse der Auswirkungen der verschiedenen Instrumente des Lastenausgleichs auf das Erreichen der raumplanerischen Zielsetzungen:

- Wie die Studie zeigt, widerspricht kein einziges der insgesamt 17 geprüften Instrumente des Lastenausgleichs (Instrumente des topografischen Lastenausgleichs, des Zentrumslastenausgleichs, des Ausgleichs der „Kosten der Weite“ etc.) den raumplanerischen Zielsetzungen. In allen Kantonen ist die ganz grosse Mehrzahl der Instrumente des Lastenausgleichs wirkungsneutral bezüglich der raumplanerischen Ziele.
- 3 der 17 betrachteten Instrumente des Lastenausgleichs begünstigen das Erreichen der raumplanerischen Zielsetzungen. So verwendet z.B. ein Kanton die Differenz zwischen der Gemeindefläche und der Grösse des Siedlungsgebietes als Indikator für den Ausgleich der „Kosten der Weite“ der Gemeinden. Eine Gemeinde kann damit die Beiträge aus dem Lastenausgleich im Zeitverlauf auf einem umso höheren Niveau halten, je besser es der Gemeinde gelingt, das Wachstum der Siedlungsfläche (z.B. durch die Entwicklung nach innen) zu begrenzen. Damit wird das Erreichen des raumplanerischen Ziels des Kulturlandschutzes tendenziell begünstigt. Diese begünstigende Wirkung wird positiv zur Kenntnis genommen, ohne das betreffende Instrument deshalb positiv zu würdigen, da möglichst neutrale Wirkungen zwischen den Politikbereichen angestrebt werden.
- Wird hingegen die Strassenlänge als Indikator für die „Kosten der Weite“ verwendet, so kann dies die raumplanerisch erwünschte Förderung kompakter Siedlungsgebiete tendenziell erschweren. Der Finanzausgleich schafft mindestens keinen Anreiz für eine möglichst effiziente Erschliessung mit Strassen, wenn deren Länge für den Finanzausgleich massgebend ist.
- Im Finanzausgleich werden zum Teil Schwellenwerte verwendet, um die Beitragsberechtigung einer Gemeinde zu beurteilen. Angenommen die Gemeinde X erhält Beiträge aus dem Lastenausgleich, weil ihre Bevölkerungsdichte unter dem geltenden Schwellenwert liegt; die Nachbargemeinde Y erhält keine Beiträge, da ihre Bevölkerungsdichte über dem Schwellenwert liegt. Schliessen sich diese beiden Gemeinden zusammen, kann die Bevölkerungsdichte der fusionierten Gemeinde über dem Schwellenwert liegen, so dass die Beiträge aus dem Lastenausgleich vollständig entfallen. Dies kann Hürden für einen Zusammenschluss von Gemeinden erhöhen und damit das Erreichen des raumplanerischen Ziels einer kohärenten Planung in funktionalen Räumen erschweren.

## B Auswirkungen der Raumplanung auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs

Ein übergeordnetes Ziel der Raumplanung ist es, eine geordnete Siedlungsentwicklung zu erreichen und den Boden haushälterisch zu nutzen. Dies dient auch einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung. Für die Raumplanung ist neben der kommunalen Optik auch eine regionale Betrachtung wichtig (z.B. im Hinblick auf die Ab-

stimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum). Regionale und kantonale Raumkonzepte können für die Entwicklung der Gemeinden deshalb auch differenzierte raumplanerische Entwicklungsvorgaben (z.B. bezüglich Einwohnerdichte) vorsehen. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen können unter anderem die finanzielle Entwicklung einer Gemeinde beeinflussen.

Ob etwa die Grösse der Bauzonenreserve einer Gemeinde eine Verbesserung oder eine Verschlechterung der finanziellen Lage einer Gemeinde bewirkt, kann nicht generell beantwortet werden. Ein Bevölkerungswachstum und/oder Arbeitsplatzwachstum in einer Gemeinde kann zwar zu zusätzlichen Erträgen (insbesondere Steuererträgen) führen, aber in der Regel auch zusätzliche Kosten für die Gemeinde (z.B. für Schulen, Sport, öffentlichen Verkehr, Gemeindestrassen) auslösen. Ob die wachstumsbedingten zusätzlichen Erträge oder die zusätzlichen Kosten überwiegen, hängt vom Einzelfall ab und kann sich im Verlauf der Jahre deutlich verändern. Ebenso muss eine stagnierende Einwohnerzahl einer Gemeinde keineswegs zu einer eher ungünstigen finanziellen Entwicklung führen.

Die vielfältigen finanziellen Folgeeffekte raumplanerischer Massnahmen sind nicht einfach und eindeutig vorhersehbar. Die auf längerfristige Wirkung ausgerichteten raumplanerischen Instrumente sind deshalb nicht geeignet, um die Zielerreichung des im Jahresrhythmus wirkenden Finanzausgleichs direkt zu unterstützen. Es muss genügen, mit raumplanerischen Instrumenten eine nachhaltige Gemeindeentwicklung zu ermöglichen. Indirekt und langfristig sollten sich somit auch raumplanerische Massnahmen positiv auf die Finanzsituation einer Gemeinde auswirken. Dies wiederum kann – ebenfalls langfristig – dem Finanzausgleich dienen, indem dieser entlastet wird.

## Fazit

Es gibt keine gravierenden negativen Auswirkungen des Finanzausgleichs auf das Erreichen der raumplanerischen Ziele und umgekehrt. Damit besteht kein Handlungsbedarf.

Die Studie liefert aber Hinweise, worauf bei einer allfälligen Revision eines interkommunalen Finanzausgleichs geachtet werden könnte, um die angestrebte Wirkungsneutralität zwischen Finanzausgleich und Raumplanung noch konsequenter zu gewährleisten.

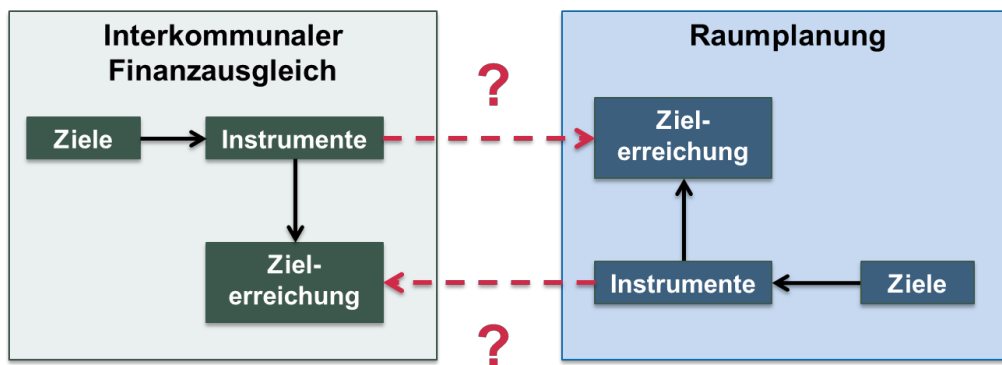
# 1 Einleitung

## Aufgabe

Die beiden Politikbereiche „Interkommunaler Finanzausgleich“ und „Raumplanung“ verfolgen unterschiedliche Ziele. Es gibt aber zwischen den beiden Politikbereichen zahlreiche Berührungspunkte, denn in beiden Politikbereichen spielen räumliche Aspekte und die Gemeinden als Akteure (Raumplanung) bzw. Zielgruppe (Finanzausgleich) eine zentrale Rolle.

Die Frage nach den Wechselwirkungen zwischen den beiden Politikbereichen liegt deshalb auf der Hand. Erschweren die eingesetzten Instrumente des interkommunalen Finanzausgleichs die Erreichung der Ziele der Raumplanung? Oder sind sie ohne Bedeutung für die raumplanerischen Ziele bzw. erleichtern die Zielerreichung der Raumplanung? Sinngemäss stellen sich diese Fragen auch für die Auswirkungen der Instrumente der Raumplanung auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs (vgl. Abb. 1).

Abb. 1 Wechselwirkungen zwischen Politikbereichen



Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG

Im Einzelnen werden sowohl für die Relation „Finanzausgleich → Raumplanung“ wie „Raumplanung → Finanzausgleich“ die folgenden Abklärungen durchgeführt:

	Finanzausgleich → Raumplanung	Raumplanung → Finanzausgleich
1.	Übersicht über die Instrumente des interkommunalen Finanzausgleichs in den 8 Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich	Übersicht über die wichtigsten raumplanerischen Instrumente auf kantonaler und kommunaler Ebene (b)
2.	Identifikation der Auswirkungen der Finanzausgleichs-Instrumente auf die Erreichung der Ziele der Raumplanung  Analysiert werden dabei die Wirkungsmechanismen aus einer formal-logischen Optik (a)	Identifikation der Auswirkungen der raumplanerischen Instrumente auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs
3.	Prüfung von Ansatzpunkten, um allfällige nicht angestrebte Effekte der Finanzausgleichs-Instrumente auf das Erreichen der raumplanerischen Ziele zu verringern	Prüfung von Ansatzpunkten, um allfällige nicht angestrebte Effekte der raumplanerischen Instrumente auf das Erreichen der Ziele des Finanzausgleichs zu verringern

(a) Eine Abschätzung der Grössenordnung der Wirkungen mittels Modellrechnungen bzw. empirische Wirkungsanalysen sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

(b) Im Unterschied zum kantonal geregelten interkommunalen Finanzausgleich ist die Raumplanung eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. In den 8 Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich gibt es mehr als 600 Gemeinden. Eine systematische Auslegeordnung der raumplanerischen Instrumente ist deshalb weder möglich noch zweckmässig. Die vorliegende Analyse beschränkt sich deshalb auf eine Übersicht über die wichtigsten – in allen Kantonen üblichen – raumplanerischen Instrumente.

## Beurteilung der erkannten Wirkungen

Mit Blick auf die Kohärenz der kantonalen Politik ist zu vermeiden, dass ein Politikbereich zu einer Beeinträchtigung der Zielerreichung eines anderen Politikbereichs führt.

In gewissen Fällen können die Instrumente eines Politikbereichs auch zur Zielerreichung eines anderen Politikbereichs beitragen. Dies ist im konkreten Fall durchaus wertvoll. Die Erfahrung lehrt aber, dass günstige Effekte eines Politikbereichs auf die Zielerreichung eines anderen Politikbereichs nicht zu einer Pflicht werden sollen, denn dies kann im Verlauf der Jahre zu vielfältigen, schwierig steuerbaren Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Politikbereichen führen. Dies kann zukünftige Anpassungen in einem Politikbereich an veränderte Rahmenbedingungen oder Zielsetzungen wesentlich erschweren, da die Gewährleistung der „positiven Effekte“ auf andere Politikbereiche im Laufe der Zeit zu einer gewissen Anspruchshaltung des profitierenden Politikbereichs führen kann.

Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass

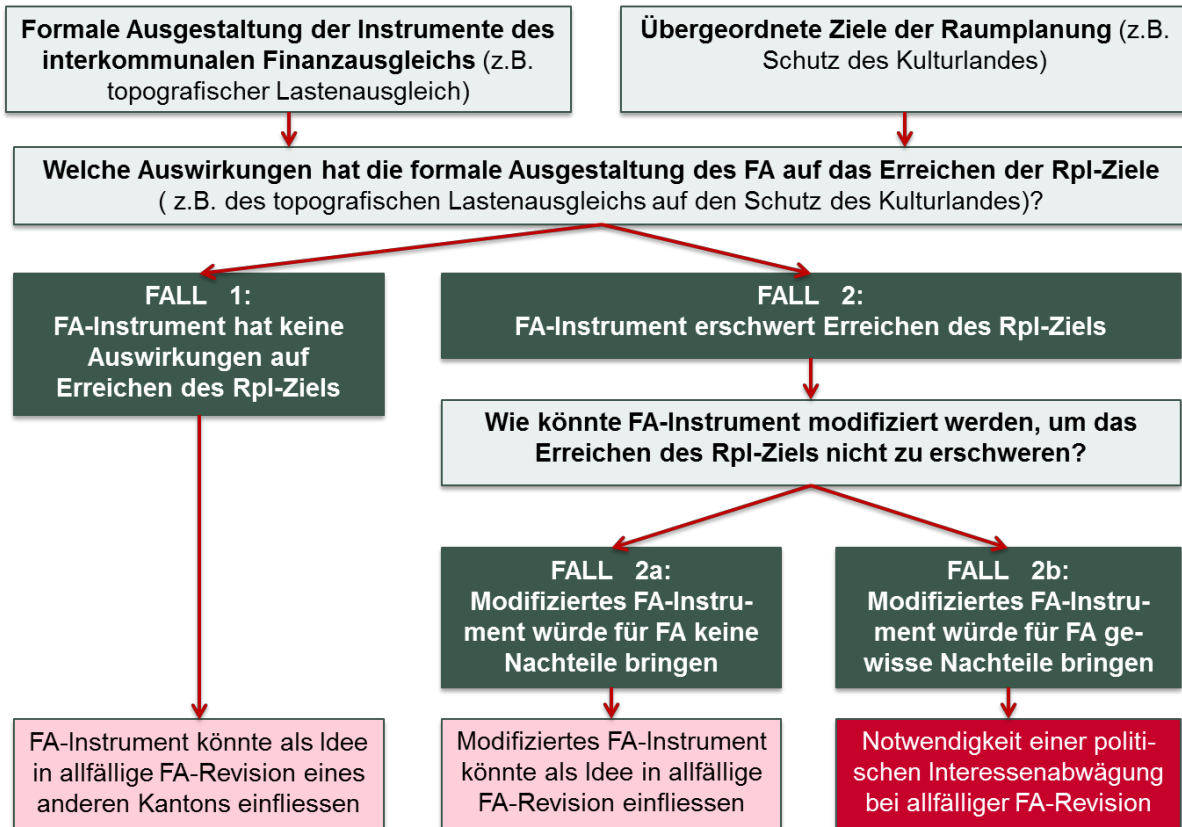
- die „Wirkungsneutralität“ der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Zielerreichung der Raumplanung (und umgekehrt) als „günstiger Zustand“ klassiert wird.
- eine Erschwerung der Zielerreichung der Raumplanung aufgrund der Instrumente des Finanzausgleichs (und umgekehrt) kritisch beurteilt wird.

## Verwendung der Ergebnisse

Es kann selbstverständlich nicht darum gehen, dass der Politikbereich „Raumplanung“ schliesslich dem Politikbereich „Finanzausgleich“ vorschreibt, wie er seine Instrumente zu gestalten hat (und umgekehrt). Der Zweck der Analyse der Wechselwirkungen ist lediglich, aus Sicht der „Raumplanung“ Hinweise an den „Finanzausgleich“ zu geben, worauf bei einer zukünftigen Revision geachtet werden könnte, um die Zielerreichung der Raumplanung nicht zu erschweren (und umgekehrt). Die Abbildung 2 gibt eine schematische Übersicht über die mögliche Verwendung der Analyseergebnisse. Exemplarisch dargestellt sind die Auswirkungen der Finanzausgleichsinstrumente auf die raumplanerischen Ziele. Wie der FALL 2b zeigt, wird dabei vor einer allfälligen Modifikation eines Finanzausgleichsinstrumentes eine politische Abwägung zwischen den Interessen der beiden hier betrachteten Politikbereiche notwendig sein. Besonders zu beachten sind dabei allfällige spezifische Auswirkungen auf bestimmte Gemeindetypen.



Abb. 2 Mögliche Verwendung der Analyse der Wechselwirkungen zwischen Finanzausgleich (FA) und Raumplanung (Rpl)



Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG

## Erarbeitung der Analyse

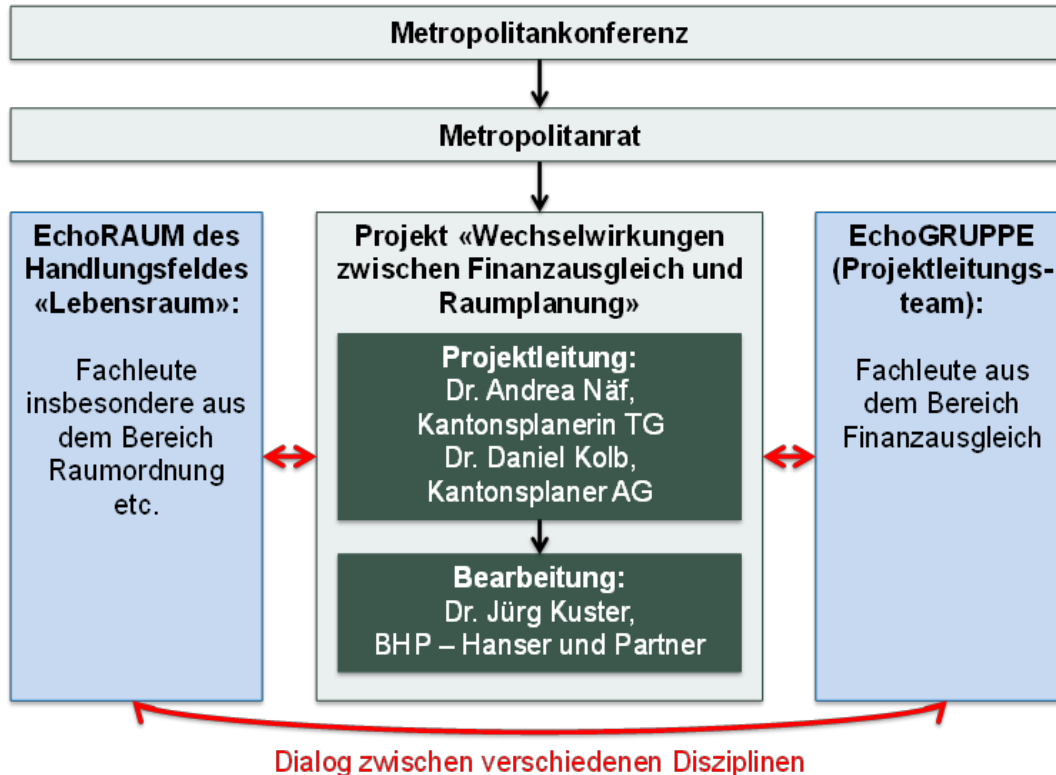
Die Erarbeitung der vorliegenden Analyse (vgl. Abbildung 3) erfolgte – geführt von der Projektleitung - im engen Dialog mit

- der speziell für das Projekt geschaffenen Echogruppe. In der Echogruppe sind Finanzausgleichsfachleute aus den Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich vertreten<sup>1</sup>. Die Echogruppe tagte am 27. Mai 2016, am 24. August 2016 und am 5. Mai 2017.
- dem Echoraum des Handlungsfeldes „Lebensraum“ des Metropolitanraums Zürich. Im Echoraum sind in erster Linie Fachleute aus dem Bereich Raumplanung, Städtebau und Architektur vertreten. Der Echoraum tagte am 8. September 2016 und am 30. März 2017.

An den Sitzungen des Echoraums haben auch einzelne Mitglieder der Echogruppe teilgenommen. Damit konnte – ergänzend zum Dialog zwischen verschiedenen Kantonen – ein Dialog zwischen verschiedenen Disziplinen lanciert werden.

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Echogruppe haben für ihren Kanton u.a. das Porträt des Finanzausgleichssystems (vgl. Anhang 1) sowie die finanziellen Kennziffern des Finanzausgleichssystems (vgl. Anhang 2) geprüft.

Abb. 3 Projektorganisation



Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG

## Aufbau des Berichtes

Der Bericht gliedert sich in zwei Teile mit identischer Gliederung:

Teil A: Finanzausgleich → Raumplanung

- Kapitel 2: Übersicht über die Instrumente des Finanzausgleichs in den 8 Kantonen
- Kapitel 3: Massgebende Zielsetzungen der Raumplanung
- Kapitel 4: Auswirkungen der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Erreichung der raumplanerischen Ziele
- Kapitel 5: Hinweise zur optimalen Gestaltung der Finanzausgleichs-Instrumente

Teil B: Raumplanung → Finanzausgleich

- Kapitel 6: Übersicht über die wichtigsten raumplanerischen Instrumente
- Kapitel 7: Massgebende Zielsetzungen des Finanzausgleichs
- Kapitel 8: Auswirkungen der raumplanerischen Instrumente auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs
- Kapitel 9: Überlegungen zur Optimierung der raumplanerischen Instrumente

Trotz gleicher Teilkapitel unterscheidet sich der Charakter der beiden Teile deutlich, denn wichtige Charakteristika der beiden Politikbereiche sind unterschiedlich:

- **Teil A:** Der Finanzausgleich erfolgt nach einem für alle Gemeinden eines Kantons geltenden formelbasierten Regelwerk mit einer Periodizität von einem Jahr. Dies ermöglicht eine Beurteilung der formal-logischen Wirkungsmechanismen zwischen dem Finanzausgleich und der Raumplanung.
- **Teil B:** Die konkrete Ausgestaltung der raumplanerischen Instrumente ist in jeder Gemeinde unterschiedlich. Ausserdem entfalten die Instrumente der Raumplanung ihre Wirkung mittel- bis langfristig. Die Beurteilung der Wirkungsmechanismen zwischen der Raumplanung und dem Finanzausgleich ist deshalb nicht in derselben formalisierten Form wie in Teil A möglich.

# Teil A: Finanzausgleich → Raumplanung

---

## 2 Vergleichende Übersicht über die Eckpunkte der Finanzausgleichssysteme der Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich

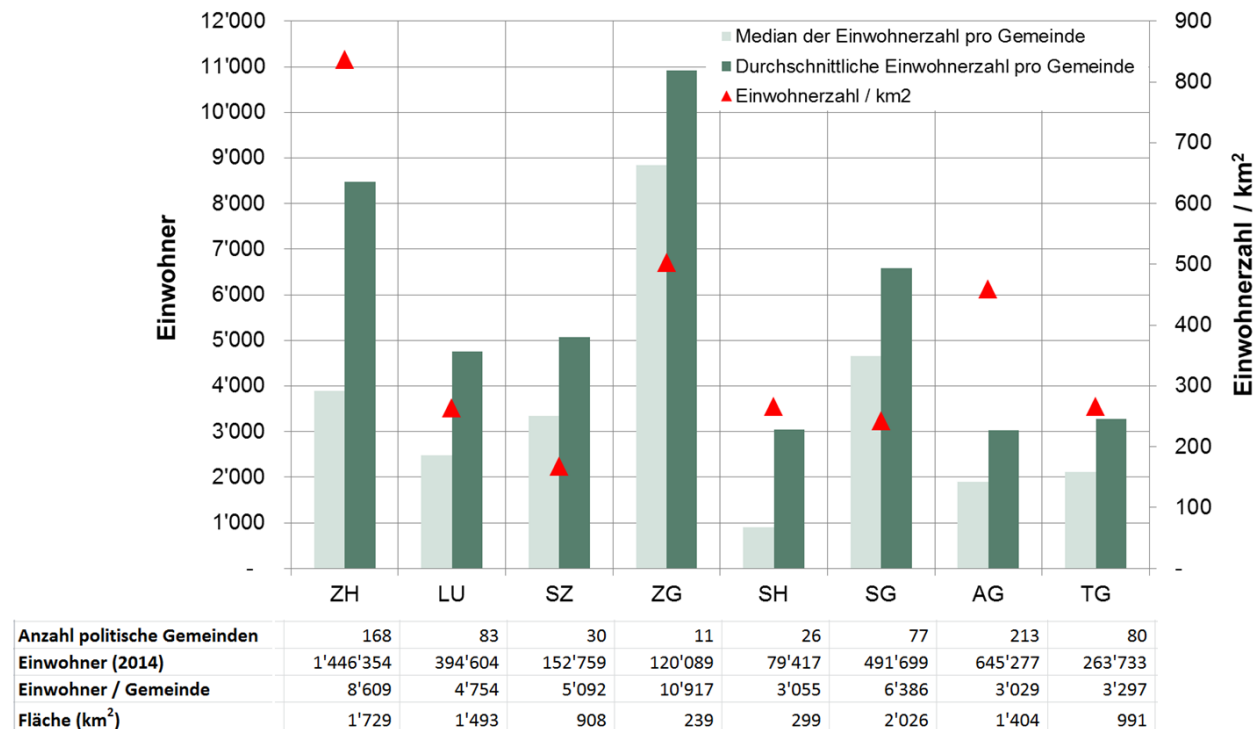
Die nachfolgenden Tabellen geben eine Übersicht über die Charakteristika der interkommunalen Finanzausgleichssysteme in den 8 Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich. Dargestellt ist die Rechtslage am 1. Januar 2016. Eine Ausnahme bildet der Kanton Aargau, wo das Volk am 12. Februar 2017 einer grundlegenden Revision zugestimmt hat.

Im Anhang 1 des Berichtes finden sich einheitlich gestaltete Faktenblätter zu den Finanzausgleichssystemen der Kantone, die alle für die Identifikation der Effekte des Finanzausgleichs auf die raumplanerischen Ziele erforderlichen Angaben enthalten.

### Grundelemente der Finanzausgleichssysteme

Die Gemeindestruktur ist in den 8 Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 4). Damit bestehen auch unterschiedliche Herausforderungen bei der Gestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs.

Abb. 4 Gemeindestruktur in den Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich



Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG auf Basis von Daten des Bundesamtes für Statistik (Gemeindebestand Februar 2016)

Vor zehn oder zwanzig Jahren bestanden wesentlich grössere Unterschiede in der Konzeption der Finanzausgleichssysteme in den verschiedenen Kantonen, als dies heute der Fall ist. Dies dürfte im Wesentlichen eine Folge der Reform des nationalen Finanzausgleichssystems und der im Vorfeld zu dieser Reform durchgeführten Abklärungen zur optimalen Gestaltung von Finanzausgleichssystemen sein.

Wie die Abbildung 5 zeigt, bestehen die interkommunalen Finanzausgleichssysteme der Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich - mit Ausnahme des Kantons ZG – aus den folgenden Hauptelementen:

- **Ressourcenausgleich:** Gemeinden, die aufgrund der geringen Finanzkraft der natürlichen und juristischen Personen in der Gemeinde nur vergleichsweise geringe Steuererträge erzielen können, erhalten im Rahmen des Ressourcenausgleichs einen finanziellen Beitrag. In der Regel ist der Ressourcenausgleich als Transfer von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden konzipiert. Diese Form der Finanzierung wird als „horizontal“ bezeichnet. Wie die Abbildung 5 zeigt, trägt aber in verschiedenen Kantonen auch der Kanton<sup>2</sup> zur Finanzierung des Ressourcenausgleichs bei oder finanziert den Ressourcenausgleich gar allein (Kanton SG). Die Finanzierung durch den Kanton wird als „vertikal“ bezeichnet.
- **Lastenausgleich:** Gemeinden, die Lasten zu tragen haben, deren Grösse sie selber nicht beeinflussen können (z.B. ungünstige Topografie, grosse Anzahl unterstützungsbedürftiger Einwohner), erhalten im Rahmen des Lastenausgleichs einen finanziellen Beitrag zur Deckung ihres Aufwandes. Die Finanzierung erfolgt mehrheitlich durch den Kanton. Nur in den Kantonen SH und AG tragen auch die Gemeinden mit besonders geringen Lasten einen Teil der Finanzierung. Die Abbildung 6 zeigt, welche Typen von Lasten in den verschiedenen Kantonen im Lastenausgleich berücksichtigt werden. Im Kanton SZ ist der Lastenausgleich als umfassender Normaufwandausgleich konzipiert. Dies bedeutet, dass die besondere finanzielle Belastung einer Gemeinde in einem Bereich (z.B. im Schulbereich) nicht durch einen Lastenausgleich genau in diesem Bereich verringert wird. Stattdessen werden die normierten Aufwände<sup>3</sup> in den verschiedenen Politikbereichen aufsummiert und der Gesamtheit der

<sup>2</sup> Im Kanton AG besteht eine Spezialfinanzierung für den Finanzausgleich.

<sup>3</sup> Gemäss aktueller Vollzugspraxis wird in gewissen Politikbereichen mit Normaufwänden gearbeitet (z.B. Schulen, Strassenwesen), in anderen Bereichen fliessen die tatsächlichen Aufwände in die Berechnungen ein. Ähnliches gilt für die Ermittlung der Normerträge.

normierten Erträge gegenübergestellt. Übersteigt die Summe der normierten Aufwände die Summe der normierten Erträge, so wird die Differenz im Finanzausgleich ausgeglichen.

Abb. 5 Hauptelemente und Finanzierungsmodus der Finanzausgleichssysteme der Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich

	ZH	LU	SZ (a)	ZG	SH	SG	AG	TG
<b>Ressourcen- ausgleich</b>								
• vertikal	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
• horizontal	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
<b>Lasten- ausgleich</b>								
• vertikal	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
• horizontal	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein

(a) Bezeichnungen im Kanton SZ: Ressourcenausgleich = Horizontaler Finanzausgleich, Lastenausgleich = Direkter Finanzausgleich

Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG auf Basis der kantonalen Gesetze sowie der Avenir Suisse (2013): Irrgarten Finanzausgleich, Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen.

Abb. 6 Detailangaben zu den Instrumenten des „Lastenausgleichs“

	ZH	LU	SZ	ZG	SH	SG	AG	TG
<b>Topografi- scher Las- tenausgleich</b>	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	(Ja) (a)	Nein	Nein
<b>Ausgleich der Kosten der Weite</b>	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Soziodemo- grafischer Lastenaus- gleich</b>	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zentrums- lastenaus- gleich</b>	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja

(a) Der Ausgleich der Kosten der Weite umfasst auch topografische Lasten

Quelle: Darstellung BHP - Hanser und Partner AG auf Basis der kantonalen Gesetze

In verschiedenen Kantonen wird der Ressourcen- und Lastenausgleich durch zusätzliche Instrumente ergänzt, die zum Teil auch einen Bezug zu anderen Politikbereichen aufweisen (vgl. Abbildung 7).

Abb. 7 Detailangaben zu den flankierenden und den weiteren Instrumenten

		ZH	LU	SZ	ZG	SH	SG	AG	TG
Flankierende Instrumente	Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
	Dämpfung von Härtefällen / individuellen Sonderlasten	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Weitere Instrumente	Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein (a)	Nein	Nein
	Anreiz für Gemeindefusionen	Nein (b)	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein (c)	Ja	Ja
	Abgeltung für Verzicht auf Vergrösserung Siedlungsgebiet	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja

(a) Malus im Finanzausgleich bei Unterlassen einer gebotenen Zusammenarbeit (Art. 135 Gemeindegesetz)

(b) Anreizinstrumente im Gemeindegesetz (Art. 8)

(c) Anreizinstrumente im Gemeindevereinigungs-gesetz (Art. 18)

Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG auf Basis der kantonalen Gesetze

### 3 Massgebende Zielsetzungen der Raumplanung

Mit der jüngsten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung steht das Anliegen der Eindämmung der Zersiedelung und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden (Entwicklung nach innen, Verdichtung, Schutz des Kulturlandes etc.) noch stärker im Fokus der Raumplanung als zuvor. Dabei ist eine regionale Optik wichtig, denn mit Blick auf die Eindämmung der Zersiedelung und den haushälterischen Umgang mit dem Boden ist es meist nicht zielführend, wenn in jeder Gemeinde Raum für jede Form der baulichen Nutzung (Industrie, Einkaufszentren etc.) geschaffen wird. Anzustreben ist, dass die verschiedenen Nutzungen innerhalb eines funktionalen Raumes jeweils an den am besten geeigneten Orten erfolgen. Dies erfordert eine verstärkte regionale Koordination.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Analyse der Effekte der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Erreichung der folgenden raumplanerischen Ziele<sup>4</sup>:

Ziel R1: Schutz des Kulturlandes vor baulicher Nutzung

Ziel R2: Förderung kompakter, effizient erschliessbarer Siedlungsgebiete

Ziel R3: Haushälterischer Umgang mit dem Boden im bereits überbauten Gebiet durch Entwicklung nach innen und massstabsgerechte, qualitativ hochwertige Verdichtung

Ziel R4: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in funktionalen Räumen bis hin zum Zusammenschluss von Gemeinden

<sup>4</sup> Die kantonalen Planungs- und Baugesetze sind nicht nur diesen Zielen verpflichtet. Weitere Regelungsbereiche betreffen die Bauvorschriften (Grenzabstände, Erfüllung energetischer Vorgaben etc.) sowie die übergeordnete Raumordnungspolitik (Städtesystem, Verkehrsnetz etc.).

## 4 Auswirkungen der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Erreichung der raumplanerischen Ziele

### 4.1 Vorbemerkungen

#### Konzeption und Darstellung der Analyse der Wirkungsmechanismen

Die Wirkungsanalyse erfolgt aus einer formal-logischen Optik. Dargestellt und beurteilt werden somit Wirkungsmechanismen. Die absolute Grösse einer Wirkung wird dabei ausser Acht gelassen – die Wirkungsanalyse enthält somit kaum Zahlen.

Die Ergebnisse der Analyse werden in folgender Form dargestellt (vgl. Abbildung 8):

Abb. 8 Prinzipschema zur Darstellung der Analyseergebnisse

	Zielsetzungen der Raumplanung			
	R1 Schutz Kulturland	R2 Förderung kompakter Siedlungsgebiete	R3 Haushälterischer Umgang mit Boden im Siedlungsgebiet	R4 Stärkung Zu- sammenarbeit in funktionalen Räumen
Finanzausgleichs- Instrument X				
Finanzausgleichs- Instrument Y				

	Finanzausgleichs-Instrument <b>begünstigt</b> Erreichen des raumplanerischen Ziels
	Finanzausgleichs-Instrument ist <b>ohne Bedeutung</b> für Erreichen des raumplanerischen Ziels («wirkungsneutral»)
	Finanzausgleichs-Instrument <b>erschwert</b> Erreichen des raumplanerischen Ziels
	Finanzausgleichs-Instrument <b>widerspricht</b> dem raumplanerischen Ziel

Quelle: Darstellung BHP – Hanser und Partner AG

In gewissen Fällen tragen die Instrumente eines Politikbereichs zur Zielerreichung eines anderen Politikbereichs bei. Dies ist im konkreten Fall durchaus wertvoll. Wie in Kapitel 1 bereits dargelegt wurde, kann diese Konstellation aber zukünftige Anpassungen in einem Politikbereich an veränderte Rahmenbedingungen oder Zielsetzungen wesentlich erschweren, da die Gewährleistung der „positiven Effekte“ auf andere Politikbereiche im Laufe der Zeit zu einer gewissen Abhängigkeit und Anspruchshaltung des profitierenden Politikbereichs führen kann. Auf der anderen Seite sind Widersprüche zwischen Politikbereichen selbstverständlich zu vermeiden.

Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass die „Wirkungsneutralität“ der Instrumente des Finanzausgleichs auf die Zielerreichung der Raumplanung (und umgekehrt) als „günstiger Zustand“ klassiert wird. Im für die vorliegende Aufgabenstellung weiterentwickelten „Ampelsystem“ wird deshalb die Wirkungsneutralität **grün** markiert (vgl. Abb. 8). Allfällige begünstigende Effekte werden positiv zur Kenntnis genommen, ohne dass entsprechende Wirkungen bei der Ausgestaltung der Instrumente zur Vorgabe gemacht werden. Im Ampelsystem wird deshalb die ampelfremde Farbe **blau** verwendet (vgl. Abb. 8).

## Interpretation der Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Bei der Betrachtung eines einzelnen Instrumentes des Finanzausgleichs wird jeweils der Kanton genannt, welcher mit dem betreffenden Instrument arbeitet. Dies soll es den Mitgliedern der Metropolitankonferenz Zürich erleichtern zu erkennen, welche Aspekte bei einer allfälligen Revision des Finanzausgleichs allenfalls in die Überlegungen einbezogen werden könnten. Wird ein Instrument in den folgenden Kapiteln aus der spezifischen Sicht der Raumplanung eher kritisch bewertet, so darf dies ohnehin nicht automatisch als Schwäche des Finanzausgleichssystems verstanden werden. Denn es gibt womöglich kantonsspezifische Gründe für die gewählte Gestaltung des Finanzausgleichs-Instrumentes. Die Abbildung 2 in Kapitel 1 zeigt, wie – und mit welchen Vorbehalten – die Ergebnisse der vorliegenden Wirkungsanalyse verwendet werden könnten.

## Betrachtete Wirkungsmechanismen

Die Finanzausgleichssysteme der Kantone bestehen aus einem Set von verschiedenen Instrumenten (vgl. Kapitel 2 und Anhang). So umfasst allein der Lastenausgleich z.B. in den Kantonen LU und SG je acht unterschiedliche Instrumente. Auch inhaltlich ähnlich ausgerichtete Instrumente können in den einzelnen Kantonen formal unterschiedlich ausgestaltet sein, wodurch unterschiedliche Wirkungsmechanismen resultieren können. In den Kapiteln 4.2 bis 4.8 werden die folgenden für die Raumplanung relevanten Wirkungsmechanismen näher betrachtet (vgl. Abb. 9). Das Kapitel 4.9 gibt eine zusammenfassende Übersicht über die Analyseergebnisse.

Abb. 9 Auswahl der näher untersuchten Instrumente des Finanzausgleichs

Elemente des Finanzausgleichs	Behandlung im Bericht
<b>Lastenausgleich</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Topografischer Lastenausgleich</li> <li>▪ Ausgleich der Kosten der Weite</li> <li>▪ Soziodemografischer Lastenausgleich</li> <li>▪ Zentrumslastenausgleich</li> <li>▪ Regeln zur Beitragsberechtigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kapitel 4.2</li> <li>→ Kapitel 4.3</li> <li>→ Kapitel 4.4</li> <li>→ Kapitel 4.5</li> <li>→ Kapitel 4.6</li> </ul>
<b>Ressourcenausgleich</b>	→ Kapitel 4.7
<b>Flankierende Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse</li> <li>▪ Dämpfung von Härtefällen, individuellen Sonderlasten etc.</li> </ul>	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="font-size: 2em; margin-right: 10px;">}</div> <div> <p>Diese Instrumente sind meist auf Sonderfälle ausgerichtet. Auf eine Analyse der grundlegenden Wirkungsmechanismen wird deshalb hier verzichtet.</p> </div> </div>
<b>Weitere Instrumente</b>	→ Kapitel 4.8
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> <li>▪ Anreiz für Gemeindefusionen</li> <li>▪ Abgeltung für Verzicht auf Vergrösserung Siedlungsgebiet</li> </ul>	

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG



## 4.2 Topografischer Lastenausgleich

Das Ziel des topografischen Lastenausgleichs ist, die besonderen finanziellen Belastungen einer Gemeinde aufgrund ihrer Höhenlage und/oder der bedeutenden Höhenunterschiede innerhalb der Gemeinde bis zu einem gewissen Grad auszugleichen. Zwei der acht Kantone der Metropolitankonferenz Zürich verfügen über einen topografischen Lastenausgleich<sup>5</sup>. Die Abbildung 10 zeigt die eingesetzten Finanzausgleichs-Instrumente und deren Effekte.

Abb. 10 Effekte der Instrumente des topografischen Lastenausgleichs

Verwendeter Indikator		Zielsetzungen der Raumplanung			
		R1 Schutz Kulturland	R2 Förderung kompakter Siedlungs- gebiete	R3 Haushälterischer Umgang mit Boden	R4 Stärkung Zu- sammenarbeit in funktionalen Räumen
... je grösser Gemeindefläche mit einer Hangneigung > 35%	ZH				
... je grösser Landwirtschaftliche Nutzfläche in den verschiedenen Erschwerniszonen (Hügelzone, Bergzonen 1 - 4). Je grösser «Erschwernis», desto höher das Gewicht der betreffenden Fläche	LU				

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Im Kanton ZH erhalten Gemeinden je nach der Grösse des Anteils der Gemeindefläche mit einer Hangneigung von > 35% im Rahmen des Finanzausgleichs einen finanziellen Beitrag<sup>6</sup>. Dieser Beitrag soll mithelfen, die speziellen Lasten zu tragen, die sich aufgrund der topografischen Charakteristika der Gemeinde ergeben (z.B. vergleichsweise hohe Kosten für Strassen und Wege).

Die Verwendung des Indikators „Hangneigung“ hat keine Auswirkungen auf den Schutz des Kulturlandes oder auf die Förderung kompakter Siedlungen, denn der Anteil der Gemeindefläche mit einer Hangneigung >35% ist konstant, egal ob in einer Gemeinde wegen intensiver Bautätigkeit viel Kulturland überbaut wird oder nicht. Der vom Kanton ZH verwendete Indikator „Hangneigung“ ist deshalb wirkungsneutral, d.h. er erschwert oder begünstigt das Erreichen der in Kapitel 3 genannten raumplanerischen Ziele nicht.

Anders im Kanton LU. Der verwendete Indikator „Landwirtschaftliche Nutzfläche in verschiedenen Erschwerniszonen“ begünstigt den Schutz des Kulturlandes durch die Gemeinden, denn die Überbauung von Kulturland führt zu einer Verkleinerung dieser Flächen und damit zu einer Verringerung der kommunalen Einnahmen aus dem topografischen Lastenausgleich, was für eine Gemeinde nicht erstrebenswert ist. Die Intensität dieser Wirkung ist hier nicht zu prüfen. Bezüglich der übrigen Zielsetzungen ist der Indikator als wirkungsneutral einzustufen.

<sup>5</sup> Der Ausgleich der „Kosten der Weite“ des Kantons SG umfasst auch Elemente eines topografischen Lastenausgleichs (vgl. Kap. 4.3).

<sup>6</sup> Beitragsberechtigt sind nur Gemeinden, in denen der Anteil an steilen Flächen mindestens 15% der Gemeindefläche ausmacht.

### 4.3 Ausgleich der „Kosten der Weite“

Das Ziel des Ausgleichs der „Kosten der Weite“ ist, die besonderen finanziellen Belastungen einer Gemeinde (z.B. im Bereich der Gemeindestrassen) aufgrund ihrer vergleichsweise grossen Fläche bis zu einem gewissen Grad auszugleichen. Sieben der acht Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich verfügen über einen Ausgleich der „Kosten der Weite“. Die Abbildung 11 zeigt die eingesetzten Finanzausgleichs-Instrumente und deren Effekte.

Abb. 11 Effekte der Instrumente des Ausgleichs der „Kosten der Weite“

Verwendeter Indikator		Zielsetzungen der Raumplanung			
		R1 Schutz Kultur- land	R2 Förderung kompakter Siedlungs- gebiete	R3 Haushäl- terischer Umgang mit Boden	R4 Stärkung Zusam- menarbeit in funktionalen Räumen
<i>Ausgleichsbeitrag an Gemeinde umso grösser ...</i>					
... je grösser <b>Länge der Fliessgewässer pro Einwohner</b>	LU	▲	▲	▲	▲
... je kleiner <b>Einwohnerzahl im Vergleich zur Grösse der Gemeindefläche</b>	ZH, SH, TG	▲	▲	▲	▲
... je grösser <b>Strassenlänge pro Einwohner</b> Gewicht Länge grösser • je höher Strassenkategorie • wenn Lage über 600m	SG, ähnlich LU, SZ	▲	▲ Ev.	▲	▲
... je grösser <b>Differenz zwischen Gemeindefläche und «Normwert» der Siedlungsfläche</b> • «Normwert» = 14-fache Siedlungsfläche	AG	◆	▲	▲	▲

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Die Indikatoren „Länge der Fliessgewässer“, „Einwohnerzahl im Vergleich zur Grösse der Gemeindefläche“ und „Strassenlänge“ sind als wirkungsneutral einzustufen. Die Verwendung des Indikators „Strassenlänge“ könnte die Förderung kompakter Siedlungsgebiete erschweren. Dieser Indikator schafft mindestens keinen Anreiz für eine möglichst effiziente Erschliessung mit Strassen (inkl. Waldstrassen), wenn deren Länge für den Finanzausgleich massgebend ist.

Der Kanton AG setzt für den Ausgleich der „Kosten der Weite“ ein Instrument ein, das den Schutz des Kulturlandes begünstigt. Je grösser die Differenz zwischen der gesamten Gemeindefläche und der Siedlungsfläche der betreffenden Gemeinde ist, desto grösser sind die Beiträge aus dem Lastenausgleich. Bei gegebener Gemeindefläche können die Beiträge aus dem Lastenausgleich im Zeitverlauf somit auf einem umso höheren Niveau gehalten werden, je besser es der Gemeinde gelingt, das Wachstum der Siedlungsfläche (z.B. durch die Entwicklung nach innen) zu begrenzen. Um die Beiträge auf die Gemeinden mit einer „grossen Weite“ zu konzentrieren, führt nur diejenige Gemeindefläche zu Beiträgen, die das 14-Fache der Siedlungsfläche (= „Normwert“) übersteigt (vgl. Abb. 11).

## 4.4 Soziodemografischer Lastenausgleich

Der soziodemografische Lastenausgleich umfasst je nach Kanton zwischen einem und sechs Indikatoren zur Messung der besonderen finanziellen Lasten einer Gemeinde aufgrund ihrer soziodemografischen Struktur. Die grosse Mehrzahl dieser Indikatoren weist keinen Raumbezug auf und ist somit mit Blick auf die raumplanerischen Ziele wirkungsneutral. Das gilt für die folgenden Indikatoren:

- Zahl der jugendlichen bzw. schulpflichtigen Gemeindeeinwohner bzw. dadurch verursachter Aufwand (Kantone ZH, LU, SZ, SH, SG, AG)
- Zahl der betagten Gemeindeeinwohner bzw. dadurch verursachter Aufwand (Kanton LU)
- Zahl der unterstützungsbedürftigen Einwohner bzw. dadurch verursachter Aufwand (Sozialhilfe) (Kantone LU, SH, SG, AG, TG)
- Aufwand für kantonale Polizei (Kanton SH)
- Aufwand für stationäre bzw. ambulante Pflege (Kanton SG)

Eine Ausnahme bilden die beiden Indikatoren „Arbeitsplatzdichte“ und „Dichte der Bebauung“, welche Elemente des soziodemografischen Lastenausgleichs des Kantons LU bilden. Neben den Zentren, die auch von einem separaten Zentrumslastenausgleich profitieren, dürften auch gewisse Gemeinden im Agglomerationsgürtel bei diesen beiden Indikatoren vergleichsweise hohe Werte aufweisen.

Abb. 12 Effekte ausgewählter Elemente des soziodemografischen Lastenausgleichs

Verwendeter Indikator		Zielsetzungen der Raumplanung			
		R1 Schutz Kulturland	R2 Förderung kompakter Siedlungs- gebiete	R3 Haushälter- ischer Umgang mit Boden	R4 Stärkung Zu- sammenarbeit in funktionalen Räumen
... je grösser <b>Arbeitsplatzdichte</b> (Anzahl Arbeitsplätze pro 100 Einwohner)	LU	▲	▲	▲	▲
... je grösser <b>Dichte der Bebauung</b> (Anteil der Wohngebäude mit mehr als drei Geschos- sen am Total aller Wohngebäude)	LU	▲	▲	◆	▲

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Wie die Abbildung 12 zeigt, ist der Indikator „Arbeitsplatzdichte“ als wirkungsneutral einzustufen. Die Verwendung dieses Indikators hat keine Auswirkungen auf den Schutz des Kulturlandes oder auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden, denn die „Anzahl Arbeitsplätze pro 100 Einwohner“ wird nicht beeinflusst durch die Dichte der baulichen Nutzung.

Die Verwendung des Indikators „Dichte der Bebauung“ dürfte hingegen die Festsetzung höherer baulicher Nutzungsintensitäten in den Nutzungsplänen der Gemeinden und damit den haushälterischen Umgang mit dem Boden tendenziell begünstigen.

## 4.5 Zentrumslastenausgleich

Städtische Zentren erbringen in der Regel verschiedenste Leistungen, die nicht nur den Einwohnern der betreffenden Stadt dienen, sondern auch den Einwohnern der umliegenden Gemeinden zugutekommen. Das Spektrum reicht von Kulturangeboten über das Angebot einer „attraktiven Fussgängerzone in der Innenstadt“ bis zu höheren ÖV-Frequenzen, um auch alle auswärtigen Passagiere transportieren zu können. Weil die umliegenden Gemeinden bzw. deren Einwohner den verursachten Kostenanteil der städtischen Zentren meist nicht vollständig mittels Gebühren (z.B. Parkgebühren, Kauf von Eintrittskarten für kulturelle Einrichtungen oder Sportanlagen) oder Pauschalbeiträgen tragen, resultieren für die städtischen Zentren ungedeckte Kosten. Diese Kosten werden als Zentrumslasten bezeichnet.

Das Ziel des Zentrumslastenausgleichs ist, im Rahmen des Finanzausgleichs zumindest einen Teil der Zentrumslasten der Städte zu decken. Fünf der acht Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich verfügen über einen Zentrumslastenausgleich. Die Abbildung 13 zeigt die eingesetzten Finanzausgleichs-Instrumente und deren Effekte.

Abb. 13 Effekte der Instrumente des Zentrumslastenausgleichs

Eingesetztes Instrument		Zielsetzungen der Raumplanung			
		R1 Schutz Kulturland	R2 Förderung kompakter Siedlungs- gebiete	R3 Haushälter- scher Umgang mit Boden	R4 Stärkung Zu- sammenarbeit in funktionalen Räumen
Im Finanzausgleichs- gesetz fixierter <b>Pauschalbeitrag</b> an namentlich genannte städtische Zentren	ZH, SH, SG				
<b>Formal fixierte Reduktion</b> der von städtischen Zentren zu leistenden <b>Abgaben in den Ressourcenaus- gleich</b> bzw. <b>Erhöhung</b> der <b>Beiträge aus dem Ressourcenausgleich</b> an die städtischen Zentren	LU, TG				



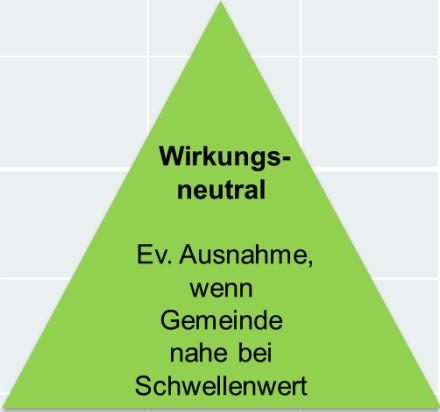




Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Im Unterschied zu den bisher dargestellten Instrumenten des topografischen oder des soziodemografischen Lastenausgleichs verzichteten alle Kantone beim Zentrumslastenausgleich darauf, die Höhe der Zentrumslasten mittels eines Sets von Indikatoren innerhalb des Finanzausgleichssystems zu erfassen. Entweder werden im Finanzausgleichsgesetz Pauschalbeiträge für die städtischen Zentren fixiert oder es werden den städtischen Zentren gewisse Begünstigungen beim Ressourcenausgleich eingeräumt. Aufgrund dieser pauschalierenden Praxis ist offensichtlich, dass der Zentrumslastenausgleich bezüglich der raumplanerischen Ziele R1, R2 und R3 wirkungsneutral ist. Dieser formal-logische Befund schliesst aber nicht aus, dass die konkrete Ausgestaltung des Zentrumslastenausgleichs die Entwicklungsmöglichkeiten einer Stadt generell beeinflusst und damit indirekt auch räumliche Auswirkungen haben kann.

## 4.6 Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich

Die Wirkungen der Instrumente des Lastenausgleichs auf das Erreichen der raumplanerischen Ziele hängen einerseits von den für die Bemessung verwendeten Indikatoren ab (vgl. hierzu Kapitel 4.2 bis 4.5), andererseits von flankierenden Bestimmungen zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich. Bei der grossen Mehrzahl der oben betrachteten Instrumente des Lastenausgleichs sind nur diejenigen Gemeinden beitragsberechtigt, bei welchen die Belastungen auf der „ungünstigen Seite“ eines Schwellenwertes liegen. Oft entspricht dieser Schwellenwert dem kantonalen Durchschnittswert der betreffenden Last. Die Abbildung 14 zeigt dies am Beispiel des Ausgleichs der „Kosten der Weite“. Sinngemäss gilt dies auch für den topografischen und den sozio-demografischen Lastenausgleich.

Abb. 14 Effekte der formalen Gestaltung der Instrumente des Lastenausgleichs

Voraussetzung für Beitragsberechtigung	Exemplarisches Beispiel: Instrumente zum Ausgleich der «Kosten der Weite»	Zielsetzungen der Raumplanung			
		R1 Schutz Kulturland	R2 Förderung kompakter Siedlungsgebiete	R3 Haushälterischer Umgang	R4 Stärkung Zusammenarbeit in funktionalen Räumen
Beiträge nur für Gemeinden mit Indikatorwert über bzw. unter dem KANTONALEN DURCHSCHNITT	LU/ SG: Strassenlänge				Fusion 
	SH/TG: Bevölkerungsdichte				Fusion 
Beiträge nur für Gemeinden mit Indikatorwert über bzw. unter einem SCHWELLENWERT	ZH: Bevölkerungsdichte				Fusion 
	AG: Siedlungsfläche				Fusion 
	LU: Länge Fliessgewässer				Fusion 
Beiträge für ALLE Gemeinden	SZ: Strassenlänge				Fusion 

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Auf die Erreichung der raumplanerischen Ziele R1 bis R3 hat die Verwendung von Schwellenwerten kaum einen Einfluss. Massgebend ist die Wahl der verwendeten Indikatoren, die in Kapitel 4.3 bereits kommentiert worden ist.

Wie das folgende Beispiel zeigt, kann die Verwendung von Schwellenwerten für die Beitragsberechtigung im Lastenausgleich aber einen namhaften Einfluss auf die Bereitschaft von Gemeinden zu einem Zusammenschluss haben: Angenommen die Gemeinde X erhält Beiträge aus dem Lastenausgleich, weil ihre Bevölkerungsdichte unter dem geltenden Schwellenwert liegt; die Nachbargemeinde Y erhält keine Beiträge, da ihre Bevölkerungsdichte über dem Schwellenwert liegt. Falls sich diese beiden Gemeinden zusammenschliessen, ist es möglich, dass die Bevölkerungsdichte der fusionierten Gemeinde über dem Schwellenwert liegt, so dass die Beiträge aus dem Lastenausgleich entfallen. Dies kann die Bereitschaft zum Zusammenschluss von Gemeinden verringern und damit das Erreichen des raumplanerischen Ziels der vermehrten Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in funktionalen Räumen erschweren. Je nach der spezifischen Ausgangslage der bei-

den Gemeinden X und Y können Schwellenwerte im konkreten Fall auch wirkungsneutral sein oder einen Zusammenschluss sogar begünstigen.

Im Kanton SZ ist der Lastenausgleich – im Grundsatz – als Normaufwandausgleich konzipiert. Schwellenwerte für die Beitragsberechtigung entfallen. Für jede Gemeinde werden die normierten Aufwände in den verschiedenen Politikbereichen (z.B. Belastungen aufgrund der Länge der Gemeindestrassen) aufsummiert und der Gesamtheit der normierten Erträge gegenübergestellt. Übersteigt die Summe der normierten Aufwände die Summe der normierten Erträge, so wird die Differenz im Finanzausgleich ausgeglichen. Schliessen sich zwei Gemeinden zusammen, so hat dies keine Auswirkungen auf den Normaufwandausgleich. Die Bereitschaft zum Zusammenschluss von Gemeinden wird nicht beeinflusst (vgl. Abbildung 14).

## 4.7 Ressourcenausgleich

Gemeinden, die aufgrund der geringen Finanzkraft der natürlichen und juristischen Personen in der Gemeinde nur vergleichsweise geringe Steuererträge erzielen können, erhalten im Rahmen des Ressourcenausgleichs einen finanziellen Beitrag. Alle acht Kantone der Metropolitankonferenz Zürich verfügen über einen derartigen Ressourcenausgleich. Die kantonalen Systeme unterscheiden sich insbesondere bezüglich der zur Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigten Ertragsquellen<sup>7</sup> sowie bezüglich der Höhe der gewährleisteten finanziellen Mindestausstattung. Das Ziel des Ressourcenausgleichs ist, allen Gemeinden eine gewisse finanzielle Mindestausstattung pro Einwohner zu gewährleisten.

Eine geringe Finanzkraft einer Gemeinde pro Einwohner kann auf verschiedenste Ursachen zurückzuführen sein. Besonders oft dürften die folgenden Gemeindetypen zu den Empfängern von Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich zählen:

- **„Periphere Gemeinde mit finanzschwacher Bevölkerungsstruktur“:** Die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich stellen für diesen Gemeindetyp eine wichtige oder sogar die bedeutendste Ertragsposition dar. Ohne diese Beiträge wäre die Existenz mancher dieser Gemeinden in Frage gestellt. Aus staatspolitischer und föderalistischer Sicht hat der Fortbestand solcher peripherer Gemeinden einen hohen Stellenwert. Gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung haben Bund, Kantone und Gemeinden denn auch die Aufgabe „... auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken.“<sup>8</sup> Festzuhalten bleibt aber aus einer formal-logischen Optik, dass die Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft das Erreichen der raumplanerischen Ziele des Schutzes des Kulturlandes vor baulicher Nutzung (Ziel R1) und der Förderung kompakter Siedlungsgebiete (Ziel R2) wohl tendenziell erschwert. Das bedeutet, dass der Ressourcenausgleich das Erreichen dieser beiden raumplanerischen Ziele im Gemeindetyp „Periphere Gemeinde mit finanzschwacher Bevölkerungsstruktur“ u.U. erschweren kann. Bezüglich des raumplanerischen Ziels des haushälterischen Umgangs mit dem Boden im bereits überbauten Gebiet (Ziel R3) ist der Ressourcenausgleich hingegen als wirkungsneutral einzustufen.
- **„Zentrumsnahe Gemeinde mit finanzschwacher Bevölkerungsstruktur“:** Die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich stellen auch für diesen Gemeindetyp oft eine wichtige Ertragsposition dar. Der Stellenwert der Beiträge aus dem Ressourcenausgleich dürfte in der Regel aber geringer sein als im Gemeindetyp „Periphere Gemeinde“. Der Ressourcenausgleich wird deshalb für den Gemeindetyp „Zentrumsnahe Gemeinde mit finanzschwacher Bevölkerungsstruktur“ bezüglich den raumplanerischen Zielen R1, R2 und R3 als wirkungsneutral eingestuft.

Die aus staatspolitischer und föderalistischer Sicht angestrebten Effekte des Ressourcenausgleichs, d.h. der Abbau der finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinden und der Beitrag zu einer dezentralen Besiedlung wurden somit bei der Gestaltung des Ressourcenausgleichs höher gewichtet, als die vom Ressourcenausgleich ausgehenden Nebeneffekte, welche den Schutz des Kulturlandes sowie die Förderung kompakter Siedlungsgebiete in Randregionen u.U. erschweren können.

<sup>7</sup> Neben den Erträgen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen werden – je nach Kanton – die Erträge aus den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, die Erträge der Grundstücksgewinnsteuern, der Handänderungssteuern, der Erbschafts- und Schenkungssteuern etc. sowie ev. auch allfällige Nettoerträge aus dem Vermögen der Gemeinde berücksichtigt.

<sup>8</sup> Art. 1 Abs. 2 Buchstabe c Bundesgesetz über die Raumplanung



Ähnlich wie beim Lastenausgleich finden sich auch im Ressourcenausgleich verschiedener Kantone Bemessungsregeln, die dazu führen, dass der Zusammenschluss von zwei Gemeinden zu einer Schlechterstellung der neu entstehenden Gemeinde im Vergleich zu den beiden alten Gemeinden führen kann. Dies kann die Bereitschaft der Gemeinden zu einem Zusammenschluss verringern und damit das Erreichen des raumplanerischen Ziels der intensiveren Zusammenarbeit in funktionalen Räumen erschweren.

## 4.8 Weitere Instrumente

In verschiedenen Kantonen finden sich im Gesetz zum interkommunalen Finanzausgleich Instrumente, welche auch offensichtliche Berührungspunkte zu anderen Politikbereichen aufweisen<sup>9</sup>.

### Anreize für interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gemeindefusionen

Die Finanzausgleichsgesetze verschiedener Kantone der Metropolitankonferenz Zürich enthalten Instrumente, welche Impulse für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden geben und damit einen Beitrag zum entsprechenden raumplanerischen Ziel R4 leisten:

- Die Kantone LU und SH können im Rahmen des Finanzausgleichs finanzielle Beiträge an Projekte gewähren, die eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zum Ziel haben.
- Die Kantone LU, SH, AG und TG können im Rahmen des Finanzausgleichs Projekte zum Zusammenschluss von Gemeinden unterstützen. In den Kantonen LU, AG<sup>10</sup> und TG sind diese Instrumente als finanzielle Anreize ausgestaltet. Im Kanton SH sind sie in erster Linie auf die Verringerung von finanziellen Hürden für Zusammenschlussprojekte ausgerichtet (Beitrag an Projektkosten, Verringerung der Verschuldung von Gemeinden, Ausgleich allfälliger Einbussen beim Ressourcenausgleich infolge des Zusammenschlusses von Gemeinden).

Auch die Kantone ZH und SG unterstützen die Intensivierung der Zusammenarbeit bzw. die Fusion von Gemeinden. Allerdings finden sich die entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht im Finanzausgleichsgesetz, sondern zum Beispiel im Gemeindegesetz.

### Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung Siedlungsgebiet

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons TG sieht eine Abgeltung an Gemeinden vor, die auf die Vergrößerung des Siedlungsgebietes verzichten. Die Berührungspunkte dieses Instrumentes zum Politikbereich Raumplanung sind offensichtlich.

Auf Gesuch erhalten die Gemeinden vom Kanton einen einmaligen finanziellen Beitrag pro Hektare ausgezontem Bauland sowie pro Hektare Richtplangebiet, das reduziert wird. Pro Hektare Bauland in der Industrie- und Gewerbezone beträgt die Abgeltung maximal CHF 240'000, pro Hektare Bauland in der Wohnzone W3 maximal CHF 480'000.

Diese Abgeltung begünstigt den Schutz des Kulturlandes<sup>11</sup>. Ein gewisser positiver Effekt auf die Schaffung kompakter, effizient erschliessbarer Siedlungsgebiete darf ebenfalls erwartet werden. Allerdings dürfte dieser Effekt begrenzt bleiben, denn für das Ausmass der Streuung der Bauten im Raum ist insbesondere die Entwicklung der Bauten ausserhalb der Bauzonen von Bedeutung. Bezüglich der beiden weiteren Ziele der Raumplanung ist die Abgeltung als wirkungsneutral einzustufen.

<sup>9</sup> Es ist nicht Aufgabe des vorliegenden Berichtes, sich zur Rechtssystematik zu äussern.

<sup>10</sup> Falls einzelne an einem Fusionsprojekt beteiligte Gemeinden aus der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs und/oder dem Ausgleich der „Kosten der Weite“ Beiträge erhalten, so bleiben diese Beiträge in den ersten acht Jahren nach der Fusion gewährleistet.

<sup>11</sup> Der Vollzug dieses noch jungen Instrumentes wird das Ausmass und die Dauerhaftigkeit der Wirkungen dieses Instrumentes zeigen.

## 4.9 Übersicht über die Analyseergebnisse

Die Effekte der Finanzausgleichsinstrumente der Kantone der Metropolitankonferenz Zürich auf das Erreichen der Ziele der Raumplanung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Instrumente des Lastenausgleichs sind bezüglich der raumplanerischen Ziele mehrheitlich wirkungsneutral.
- Die bedeutendste unerwünschte Wirkung der Instrumente des Lastenausgleichs ergibt sich bezüglich der raumplanerischen Zielsetzung „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in funktionalen Räumen“. Werden in den Instrumenten des Finanzausgleichs Schwellenwerte zur Ermittlung der beitragsberechtigten Gemeinden verwendet, können diese zu einer Hürde für Gemeindefusionen werden (vgl. Kap. 4.6).  
Ähnliches gilt auch für den Ressourcenausgleich, wenn der Modus zur Berechnung der Beiträge an die finanzschwachen Gemeinden bzw. der Abgaben der finanzstarken Gemeinden nicht symmetrisch ausgestaltet ist und/oder die Höhe der Abgaben (bzw. Beiträge) nicht proportional zur grösseren Finanzkraft ansteigt (bzw. geringer wird).
- In verschiedenen Kantonen begünstigen einzelne Instrumente des Lastenausgleichs das Erreichen der raumplanerischen Ziele. Speziell zu nennen sind hier die beiden folgenden Instrumente:
  - Topografischer Lastenausgleich: Die Verwendung der Grösse der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den verschiedenen Erschwerniszonen (Hügelzone, Bergzonen 1 bis 4) als Indikator zur Ermittlung der topografisch bedingten Lasten kann die Gemeinden dazu motivieren, das Kulturland besonders konsequent vor Überbauung zu schützen. Andernfalls müssen sie mit einer Verringerung der Beiträge aus dem topografischen Lastenausgleich rechnen (vgl. Kap. 4.2).
  - Ausgleich der „Kosten der Weite“: Die Verwendung der Differenz zwischen der gesamten Gemeindefläche und der Siedlungsfläche einer Gemeinde als Indikator zur Ermittlung der „Kosten der Weite“ kann die Gemeinden dazu motivieren, die Grösse der Siedlungsfläche möglichst klein zu halten und damit zum Schutz des Kulturlandes beizutragen. Andernfalls müssen sie mit einer Verringerung der Beiträge aus dem Lastenausgleich rechnen (vgl. Kap. 4.3).
- Die Finanzausgleichsgesetze verschiedener Kantone beinhalten Instrumente, die offensichtliche Berührungspunkte zu anderen Politikbereichen aufweisen (vgl. Kap. 4.8):
  - Finanzielle Anreize für die interkommunale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (inkl. Gemeindefusionen)
  - Finanzielle Anreize zum Verzicht auf eine Vergrösserung des Siedlungsgebietes und damit zur Erreichung eines verstärkten Schutzes des Kulturlandes.
- Der Ressourcenausgleich trägt dazu bei, das übergeordnete raumordnungspolitische Ziel einer „angemessenen Dezentralisation der Besiedlung und Wirtschaft“<sup>12</sup> zu erreichen. Dieses Ziel wurde bei der Gestaltung des Ressourcenausgleichs höher gewichtet als die vom Ressourcenausgleich ausgehenden Nebeneffekte, welche den Schutz des Kulturlandes sowie die Förderung kompakter Siedlungsgebiete in Randregionen u.U. erschweren können.

<sup>12</sup> Art. 1 Abs. 2 Buchstabe c Bundesgesetz über die Raumplanung



## 5 Hinweise zur optimalen Gestaltung der Finanzausgleichs-Instrumente

Die Analyse in Kapitel 4 zeigt, dass die grosse Mehrzahl der Finanzausgleichs-Instrumente keine Auswirkungen auf das Erreichen der verschiedenen raumplanerischen Ziele hat (grüne Farbe der Ampel). Bei diesen Instrumenten besteht kein Optimierungsbedarf. Es gibt einzelne Finanzausgleichs-Instrumente, welche das Erreichen der raumplanerischen Ziele begünstigen (blaue Ampelfarbe).

Die Gestaltung einiger weniger Instrumente erschwert das Erreichen einzelner Ziele der Raumplanung (gelbe Farbe der Ampel). Zu diesen Instrumenten werden nachfolgend prüfenswerte Optimierungen zur Diskussion gestellt, um die angestrebte „Wirkungsneutralität“ bezüglich der raumplanerischen Ziele zu erreichen:

- Indikatoren, die zur Bemessung des Ausgleichs der „Kosten der Weite“ verwendet werden → Kap. 5.1
- Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich sowie Bemessungsregeln im Ressourcenausgleich, welche die Fusion von Gemeinden erschweren können → Kap. 5.2

### 5.1 Ausgleich der „Kosten der Weite“

Im Rahmen des Ausgleichs der „Kosten der Weite“ verwenden verschiedene Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich die Länge der Gemeindestrassen als Indikator zur Messung der Belastung (vgl. Kap. 4.3).

Die Verwendung dieses Indikators kann unter Umständen die Förderung kompakter Siedlungsgebiete (raumplanerisches Ziel R2) erschweren, da mit dem Bau zusätzlicher Strassen (inkl. Waldstrassen) zusätzliche kommunale Einnahmen aus dem Lastenausgleich erzielt werden können.

In der Abbildung 15 finden sich Hinweise zu anderen denkbaren Indikatoren. Deren Tauglichkeit ist vor dem Hintergrund der spezifischen kantonalen Verhältnisse zu prüfen. So dürfte etwa der Indikator „Länge der Fliessgewässer“ kaum geeignet sein für Kantone mit wenigen Oberflächengewässern.

Abb. 15 Hinweise für Optimierungen im Bereich des Ausgleichs der „Kosten der Weite“

Ansatzpunkte	Hinweise zur Interessenabwägung
<p><b>Ersatz des Indikators „Strassenlänge“ durch wirkungsneutralen Indikator</b></p> <p>Verschiedene Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich verwenden für den Ausgleich der „Kosten der Weite“ bzw. für den thematisch verwandten „topografischen Lastenausgleich“ Indikatoren, die bezüglich dem Ziel „Förderung kompakter Siedlungsgebiete“ wirkungsneutral sind (vgl. Kap. 4.2 und 4.3). Bei Verwendung der Indikatoren (a) oder (b) kann sogar mit einer günstigen Wirkung auf die Förderung kompakter Siedlungsgebiete gerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Differenz zwischen Gemeindefläche und Siedlungsfläche</li> <li>(b) Grösse der landwirtschaftlichen Nutzfläche</li> <li>(c) Einwohnerzahl im Vergleich zur Grösse der Gemeindefläche</li> <li>(d) Länge der Fliessgewässer</li> <li>(e) Gemeindefläche mit einer grossen Hangneigung</li> </ul> <p>Im geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes werden auch die folgenden Indikatoren verwendet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(f) Zahl der Einwohner mit Wohnsitz in höher gelegenen Zonen (mehr als x Meter über Meer)</li> <li>(g) Anteil der Einwohner in kleinen Siedlungsteilen (mit weniger als y Einwohnern) zur Berücksichtigung der Lasten einer grossen räumlichen Streuung der Siedlungen</li> </ul>	<p><i>Mit dem Ersatz des Indikators „Strassenlänge“ durch wirkungsneutrale Indikatoren kann das aus raumplanerischer Sicht angestrebte Ziel erreicht werden.</i></p> <p><i>Vor dem Ersatz des Indikators „Strassenlänge“ durch alternative Indikatoren bleibt aber vertieft zu prüfen, ob die spezifischen Lasten der Gemeinden aufgrund „der grossen Weite“ mit den alternativen Indikatoren besser oder zumindest ähnlich gut erfasst werden können wie mit dem Indikator „Strassenlänge“.</i></p> <p><i>Speziell zu beachten bleibt, dass der vom Bund verwendete Indikator „Räumliche Streuung der Siedlungen“ (Indikator (g) die Förderung kompakter Siedlungsgebiete – ähnlich wie der Indikator „Strassenlänge“ – erschweren kann.</i></p>

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

## 5.2 „Fusionsneutralität“ des Finanzausgleichs

Wie in den Kapiteln 4.6 und 4.7 gezeigt wurde, finden sich in den interkommunalen Finanzausgleichssystemen verschiedener Kantone Instrumente, die nicht „fusionsneutral“ sind. Dies bedeutet, dass eine neue durch eine Fusion entstandene Gemeinde nicht den Beitrag aus dem Finanzausgleich erhält, welcher der Summe der Beiträge an die beiden ursprünglichen Gemeinden entsprechen würde<sup>13</sup>. Falls die neue Gemeinde schlechter dastehen würde, so kann dies die Bereitschaft zur Fusion beeinträchtigen.

Nachfolgend finden sich deshalb Hinweise, wie die Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich bzw. die Bemessungsregeln im Ressourcenausgleich mit Blick auf die „Fusionsneutralität“ modifiziert werden könnten.

### Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich

Bei der grossen Mehrzahl der Instrumente des Lastenausgleichs (Topografischer Lastenausgleich, Ausgleich der „Kosten der Weite“, soziodemografischer Lastenausgleich) sind nur diejenigen Gemeinden beitragsberechtigt, bei welchen die Belastung auf der „ungünstigen Seite“ eines Schwellenwertes liegt (vgl. Kap. 4.6).

Die Verwendung von Schwellenwerten für die Beitragsberechtigung im Lastenausgleich kann einen unerwünschten Einfluss auf die Bereitschaft von Gemeinden zu einem Zusammenschluss haben. Beispiel: Die Gemeinde X erhält Beiträge aus dem Lastenausgleich, weil die Strassenlänge pro Einwohner über dem geltenden Schwellenwert liegt; die Nachbargemeinde Y erhält keine Beiträge, da ihre Strassenlänge pro Einwohner unter dem Schwellenwert liegt. Falls sich diese beiden Gemeinden zusammenschliessen, ist es möglich, dass die Strassenlänge pro Einwohner in der fusionierten Gemeinde unter dem Schwellenwert liegt, so dass die Beiträge aus dem Lastenausgleich gänzlich entfallen. Dies kann die Bereitschaft zum Zusammenschluss von Gemeinden verringern und damit das Erreichen des entsprechenden raumplanerischen Ziels (Ziel R4) erschweren.

In der Abbildung 16 finden sich Hinweise zu denkbaren Optimierungen.

Abb. 16 Hinweise für Optimierungen im Bereich der „Regeln zur Beitragsberechtigung im Lastenausgleich“

Ansatzpunkte	Hinweise zur Interessenabwägung
<p><b>Verzicht auf Schwellenwerte.</b> Alle Gemeinden erhalten einen Beitrag, der mit wachsender Belastung (z.B. aufgrund der Strassenlänge pro Einwohner) ansteigt. Damit der Beitrag an die fusionierte Gemeinde genau der Summe der Beiträge an die beiden ursprünglichen Gemeinden entspricht, muss die Höhe des Beitrags mit wachsender Belastung linear ansteigen. Ist dies gewährleistet, so hat der Lastenausgleich weder eine hemmende noch eine fördernde Wirkung auf die Bereitschaft von Gemeinden zu einer Fusion. Die angestrebte „Wirkungsneutralität“ des Finanzausgleichs-Instrumentes ist damit erreicht.</p>	<p><i>Der Verzicht auf Schwellenwerte führt zu einem deutlichen Anwachsen des Beitragsvolumens des Lastenausgleichs, da neu auch Gemeinden mit einer geringen Belastung ein – wenn auch kleineren – Lastenausgleich erhalten. Der Lastenausgleich wird in den meisten Kantonen aus der ordentlichen Kantonsrechnung finanziert. Die Umsetzung des Ansatzpunktes führt deshalb in der Regel zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung des Kantons. Diese Zusatzbelastung dürfte schwierig zu rechtfertigen sein, weil neu auch Gemeinden mit kleinen, d.h. leichter zu tragenden Lasten Beiträge erhalten würden. Will der Kanton seinen Aufwand gleichwohl konstant halten, so müsste er das Niveau des Lastenausgleichs insgesamt absenken. Damit würden aber Gemeinden mit grossen Belastungen geringere Beiträge als heute erhalten, was aus Sicht des Finanzausgleichs kaum wünschbar ist.</i></p>
<p><b>Wahrung des Besitzstandes.</b> Führen die Regeln des Finanzausgleichs dazu, dass die fusionierte Gemeinde finanziell schlechter gestellt wäre, als es die beteiligten Gemeinden vor dem Zusammenschluss wa-</p>	<p><i>Die befristete Wahrung des Besitzstandes erlaubt eine gezielte Milderung allfälliger hemmender Wirkungen des Finanzausgleichs auf den Zusammenschluss von Gemeinden. Für den Kanton resultiert kein zusätzlicher finanzieller</i></p>

<sup>13</sup> Sinngemäss gilt dies auch für die Höhe allfälliger Abgaben.

<p>ren, so gewährleistet der Kanton während einer Übergangsfrist den finanziellen Besitzstand der sich zusammenschliessenden Gemeinden. Damit wird eine allfällig hemmende Wirkung des Finanzausgleichs auf einen Gemeindezusammenschluss deutlich verringert.</p>	<p><i>Aufwand, aber während der Übergangsfrist entgeht ihm eine Reduktion seines Aufwandes. Insgesamt bleibt die grundsätzliche Schwäche des Finanzausgleichs-Instrumentes bestehen.</i></p>
<p><b>Horizontale Finanzierung des Lastenausgleichs.</b> Gemeinden mit einer geringen Belastung in einem bestimmten Bereich (z.B. kleine landwirtschaftliche Nutzfläche in Bergzone pro Einwohner) leisten eine Abgabe. Gemeinden mit einer hohen Belastung erhalten einen Beitrag. Die Bemessung der Abgaben bzw. Beiträge erfolgt symmetrisch und linear. Ein Schwellenwert ist nicht mehr notwendig. Festzulegen ist lediglich, bis zu welcher Belastung Beiträge an eine Gemeinde geleistet werden und ab welcher Belastung die Gemeinde Abgaben zu leisten hat.</p>	<p><i>In der Mehrzahl der Kantone der Metropolitankonferenz wird der Lastenausgleich vertikal, d.h. durch den Kanton finanziert. Mit der Einführung einer horizontalen Finanzierung könnten die Schwellenwerte beseitigt werden, ohne das finanzielle Gesamtvolumen des Lastenausgleichs auszuweiten. Allerdings müssten die Gemeinden mit geringen Belastungen den betreffenden Ausgleich finanzieren, obwohl sie nicht die Ursache für die hohen Belastungen in den Empfänger-gemeinden sind. Es bleibt abzuwägen, ob eine solche horizontale Umverteilung erwünscht ist.</i></p>

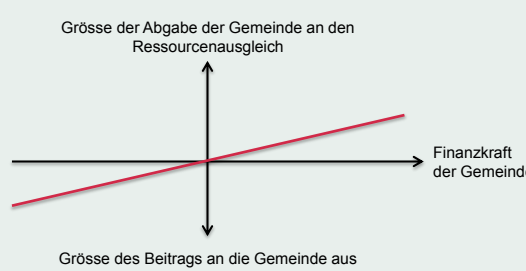
Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

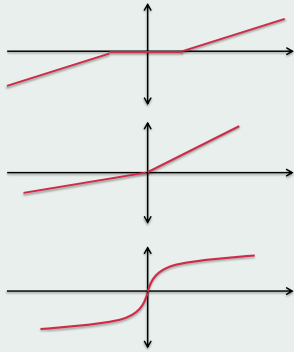
### Bemessungsregeln im Ressourcenausgleich

Wie in Kapitel 4.7 gezeigt wurde, können die Regeln zur Beitrags- und Abgabebemessung im Ressourcenausgleich zu einer Hürde für Gemeindefusionen werden.

Die Abbildung 17 gibt Hinweise, wie die „Fusionsneutralität“ des Ressourcenausgleichs erreicht werden könnte.

Abb. 17 Hinweise für Optimierungen im Bereich der „Regeln zur Beitrags- und Abgabebemessung“ im Ressourcenausgleich“

Ansatzpunkte	Hinweise zur Interessenabwägung
<p><b>Symmetrische und lineare Gestaltung des Ressourcenausgleichs.</b> Der Ressourcenausgleich ist „fusionsneutral“, wenn der Beitrag, den die zusammengeschlossene Gemeinde aus dem Ressourcenausgleich erhält (bzw. die Abgabe, die sie bezahlen muss) der Summe der Beiträge bzw. Abgaben entspricht, welche die beiden alten Gemeinden erhalten bzw. geleistet haben. Um dies zu erreichen, muss der Berechnungsmodus des Ressourcenausgleichs symmetrisch und linear sein (vgl. untenstehendes Schema). Umgangssprachlich gesagt müssen die Beiträge und Abgaben der beiden alten Gemeinden bei einem Zusammenschluss „addierbar“ sein.</p>  <p>Nicht „fusionsneutral“ ist ein Berechnungsmodus hingegen, wenn er einem der folgenden Schemas entspricht:</p>	<p><i>Ein symmetrischer und linearer Berechnungsmodus des Ressourcenausgleichs gewährleistet „Fusionsneutralität“. Mathematisch ist eine allfällige Modifikation des Berechnungsmodus einfach umzusetzen. Im Rahmen der Interessenabwägung ist aber zu prüfen, ob die Ausgleichsziele des Ressourcenausgleichs mit dem fusionsneutralen Berechnungsmodus ähnlich gut erreicht werden können, wie mit dem bisherigen Modus.</i></p>



Nicht „fusionsneutral“ ist ein Modus, der den Gemeinden eine bestimmte Mindestausstattung (z.B. x% des kantonalen Mittels der Steuerkraft pro Einwohner) gewährleistet. Dies führt – bei einer horizontalen Finanzierung des Ressourcenausgleichs - dazu, dass die Gruppe der finanzstarken Gemeinden gemeinsam einen exakt bestimmten CHF-Betrag an Abgaben leisten muss, um die erforderlichen Mittel für die Beitragszahlungen zu generieren. Ist die Zahl der abgabepflichtigen Gemeinden – wie in den meisten Kantonen – relativ klein, so kann eine starke Progression der Abgabenlast mit steigender Finanzkraft erforderlich sein. Die mittlere der obigen Grafiken stellt diesen Fall dar.

#### **Wahrung des Besitzstandes.**

Führt die Bemessung des Ressourcenausgleichs dazu, dass die fusionierte Gemeinde finanziell schlechter gestellt wäre, als es die beteiligten Gemeinden vor dem Zusammenschluss waren, so gewährleistet der Kanton während einer Übergangsfrist den finanziellen Besitzstand der sich zusammenschliessenden Gemeinden. Damit wird eine allfällig hemmende Wirkung des Ressourcenausgleichs auf einen Gemeindezusammenschluss nicht beseitigt, aber doch deutlich verringert.

*Die befristete Wahrung des Besitzstandes erlaubt eine gezielte Milderung allfälliger hemmender Wirkungen des Ressourcenausgleichs auf den Zusammenschluss von Gemeinden.*

*Die grundsätzliche Schwäche des Berechnungsmodus bleibt bestehen.*

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

# Teil B:

## Raumplanung → Finanzausgleich

---

### 6 Übersicht über die wichtigsten Instrumente der Raumplanung

Im Unterschied zum kantonal geregelten interkommunalen Finanzausgleich ist die Raumplanung eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. In den acht Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich gibt es mehr als 600 Gemeinden. Eine systematische Auslegeordnung der raumplanerischen Instrumente ist deshalb weder möglich noch zweckmässig. Ausserdem besteht im Vollzug der raumplanerischen Instrumente oft ein Gestaltungsspielraum, der zu vielfältigen Ausprägungen einzelner Instrumente führen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die Analyse auf die beiden folgenden - in allen Kantonen üblichen – raumplanerischen Instrumentengruppen zu fokussieren:

- Instrumentengruppe I: Lenkung der Besiedelung innerhalb von Gemeinden durch Instrumente wie z.B.
  - Begrenzen der Grösse der Bauzonen
  - Festsetzen der zulässigen Art und Intensität der baulichen Nutzungen
- Instrumentengruppe II: Koordination der räumlichen Entwicklung innerhalb von funktionalen Räumen durch Instrumente wie z.B.
  - Festsetzen von Entwicklungsschwerpunkten für Wohnen bzw. Arbeiten
  - Koordination innerhalb von funktionalen Räumen mittels regionalen Richtplänen, Agglomerationsprogrammen etc.

### 7 Massgebende Zielsetzungen des Finanzausgleichs

Mit dem interkommunalen Finanzausgleich verfolgen alle Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich ähnliche übergeordnete Ziele, auf welche sich die nachfolgende Analyse der Effekte der raumplanerischen Instrumente konzentriert:

Ziel F1: Reduktion der finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinden, die bestehen aufgrund

- der unterschiedlichen Möglichkeiten der Gemeinden, Einnahmen (insbesondere Steuererträge) zu erzielen und
- der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (z.B. aufgrund der topografischen Lage der Gemeinde oder der soziodemografischen Charakteristika der Gemeindebevölkerung)<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Der Finanzausgleich des Kantons Zug beschränkt sich auf die Reduktion der finanziellen Disparitäten, die auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Gemeinden zur Erzielung von Einnahmen zurückzuführen sind (vgl. Kap. 2 und Anhang 1).

Ziel F2: Beitrag für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung und zu einem fairen Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden durch eine gewisse Nivellierung der finanziellen Ressourcen der Gemeinden

## 8 Auswirkungen der Instrumente der Raumplanung auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs

Die folgenden Kapitel beleuchten die Effekte der raumplanerischen Instrumente auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs:

- Instrumentengruppe I → Kapitel 8.1
- Instrumentengruppe II → Kapitel 8.2

Das Kapitel 8.3 gibt eine zusammenfassende Übersicht über die Analyseergebnisse.

### 8.1 Instrumentengruppe I: Lenkung der Besiedelung innerhalb von Gemeinden

Die Festsetzung der zulässigen Art und Intensität der Nutzung einer Bauzone kann die Entwicklung einer Gemeinde wesentlich prägen. Zum einen wird die Entwicklung der Zahl der Einwohner in der Gemeinde beeinflusst. Zum anderen die sozioökonomische Struktur der Bevölkerung, denn in einer Bauzone mit vergleichsweise lockerer baulicher Nutzung wählen – ceteris paribus - andere Segmente der Bevölkerung ihren Wohnsitz als in einer Bauzone mit vergleichsweise dichter Nutzung.

Die einzelnen Bevölkerungssegmente generieren unterschiedliche Kosten und Erträge für die Gemeinden. Die Abbildung 18 zeigt dies in einer vereinfachten idealtypischen Form. Familien mit Kindern führen z.B. in der Regel zu vergleichsweise hohen Kosten für die Gemeinden (Schule, familienergänzende Betreuung etc.), aber nur zu relativ geringen zusätzlichen Erträgen in Form von Steuern (u.a. wegen Abzügen vom Einkommen wegen Kindern, Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung etc.). Das umgekehrte Bild ergibt sich in der Regel z.B. für Doppelverdienerehepaare mittleren Alters ohne Kinder. Zusätzliche Komplexität entsteht dadurch, dass jedes Quartier im Laufe der Jahrzehnte einen „Lebenszyklus“ mit sich verändernder Bevölkerungsstruktur und entsprechenden Folgen auf die Kosten sowie Erträge der Gemeinde durchläuft.

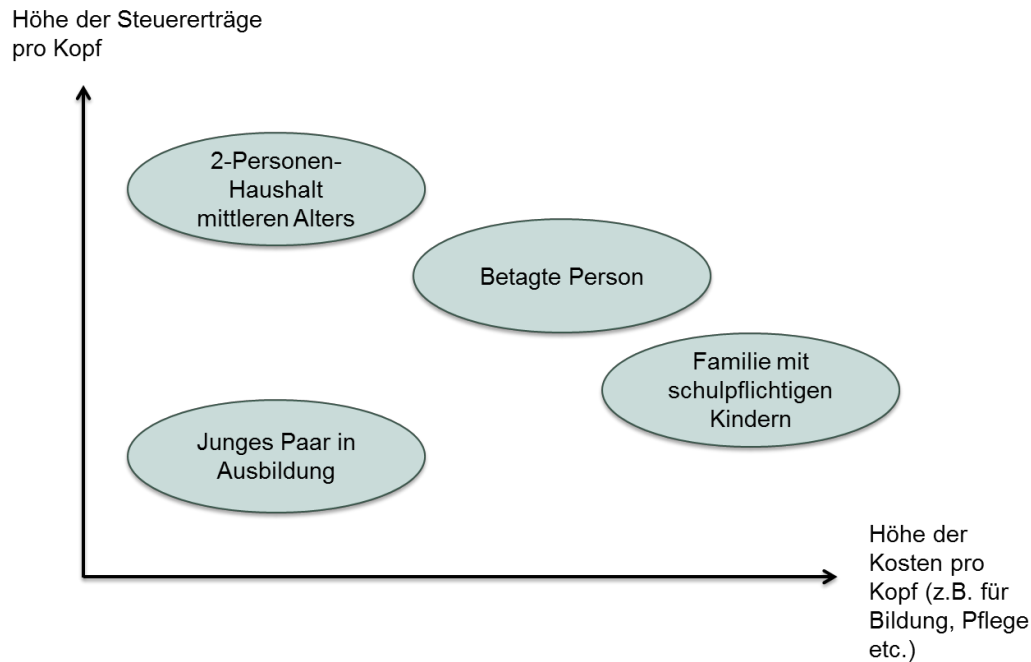
Ebenso haben die Vorgaben der Nutzungsplanung einen Einfluss auf die Art der Betriebe in der Gemeinde (Einkaufszentren, Industrien, Bürogebäude etc.) und damit z.B. auf die Kosten der Erschliessung mittels Strassen und ÖV.

Festzuhalten bleibt damit das Folgende:

Entgegen der oft vertretenen Meinung führt ein quantitatives Wachstum einer Gemeinde nicht automatisch zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinde, weil den zusätzlichen (Steuer)Erträgen in der Regel auch zusätzliche Kosten gegenüberstehen. Je nach der sozio-demografischen Struktur der neu zuziehenden und der bereits ansässigen Bevölkerung (bzw. Wirtschaft) kann ein quantitatives Wachstum eine Verschlechterung oder eine Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinde bewirken. Einfache allgemeingültige Aussagen zum Saldo zwischen zusätzlichen Erträgen und zusätzlichen Kosten sind nicht möglich.



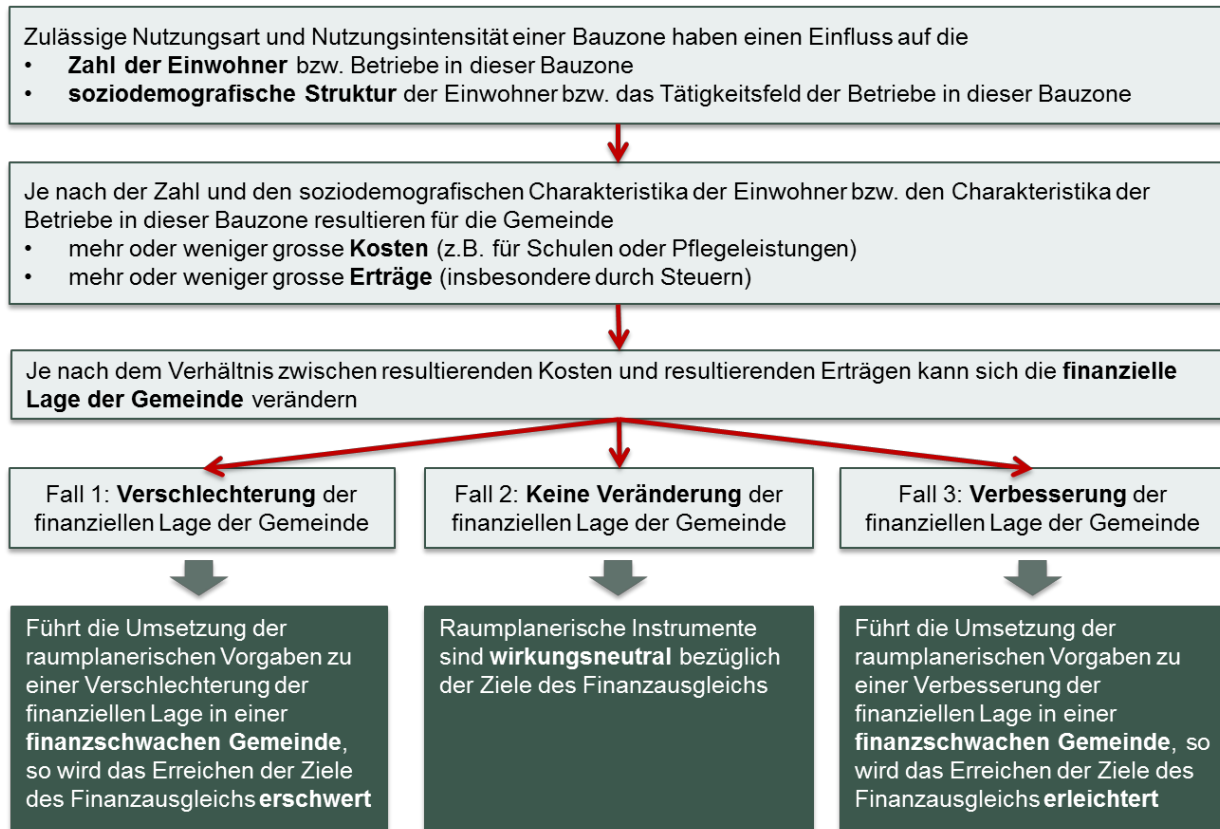
Abb. 18 Bedeutung der soziodemografischen Bevölkerungsstruktur für die Gemeindefinanzen (idealtypische Darstellung)



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Wie die Abbildung 19 zeigt, können die Instrumente zur Lenkung der Besiedelung innerhalb der Gemeinden ganz unterschiedliche Effekte auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs haben. So ist es möglich, dass die raumplanerischen Instrumente die Zielerreichung des Finanzausgleichs in einer finanzschwachen Gemeinde begünstigen und in einer anderen finanzschwachen Gemeinde erschweren, denn es sind keine allgemeingültigen Aussagen möglich, ob die raumplanerischen Vorgaben zur Art und Intensität der Nutzung der Bauzonen einer Gemeinde zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung der finanziellen Lage der Gemeinde führen. Ermöglichen die Vorgaben der Raumplanung in einer finanzstarken Gemeinde eine Entwicklung, die zu einer weiteren Stärkung der Finanzkraft führt, so ist dies aus Sicht des Finanzausgleichs in der Regel zu begrüßen, obwohl dadurch eine mit Blick auf die Ziele des Finanzausgleichs unerwünschte Vergrößerung der finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinden resultieren kann.

Abb. 19 Effekte der Instrumentengruppe I



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

## 8.2 Instrumentengruppe II: Koordination der räumlichen Entwicklung innerhalb von funktionalen Räumen

Auf überkommunaler Ebene strebt die Raumplanung eine koordinierte räumliche Entwicklung an. Es soll eine gewisse „Aufgabenteilung“ innerhalb von funktionalen Räumen stattfinden, indem Gemeinden – abgestimmt auf ihre Potenziale - spezifische Funktionen (z.B. Industriestandort, Angebot von Freizeitaktivitäten, Zentrumsfunktion) erfüllen, aber auf andere Funktionen verzichten. Die Festsetzung eines Entwicklungsschwerpunktes für Wohnen bzw. Arbeiten in einer Gemeinde oder die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen sind Beispiele diesbezüglicher raumplanerischer Instrumente.

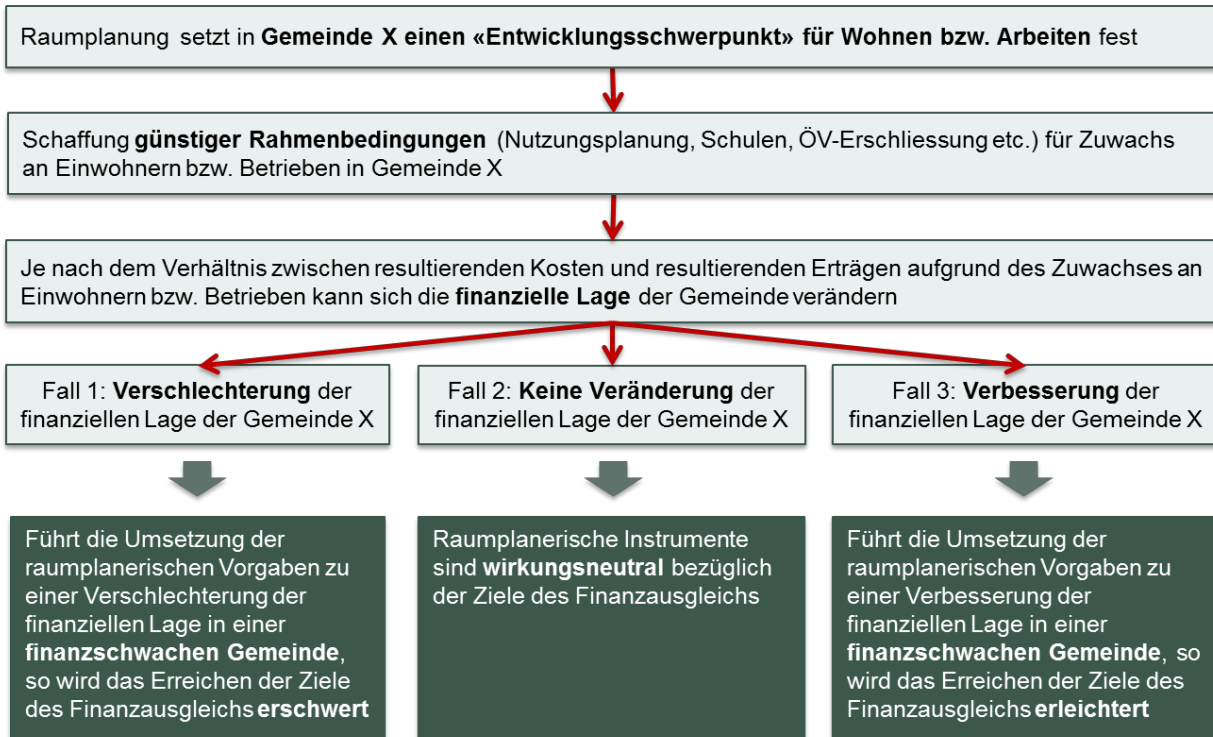
Diese koordinierenden raumplanerischen Instrumente können unterschiedliche Effekte auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs haben:

- Abbildung 20 obere Hälfte: Wird in der Gemeinde X ein Entwicklungsschwerpunkt festgesetzt, so kann dies je nach der finanziellen Situation der Gemeinde X das Erreichen der Finanzausgleichsziele erleichtern oder erschweren. Es gelten die in Kapitel 8.1 gemachten Aussagen.
- Abbildung 20 untere Hälfte: Die Zuweisung der Gemeinde Y zum ländlichen Entwicklungsraum dürfte bezüglich der Ziele des Finanzausgleichs in der Regel wirkungsneutral sein, da – modellhaft gesprochen - von geringen Veränderungen in der Gemeinde auszugehen ist.

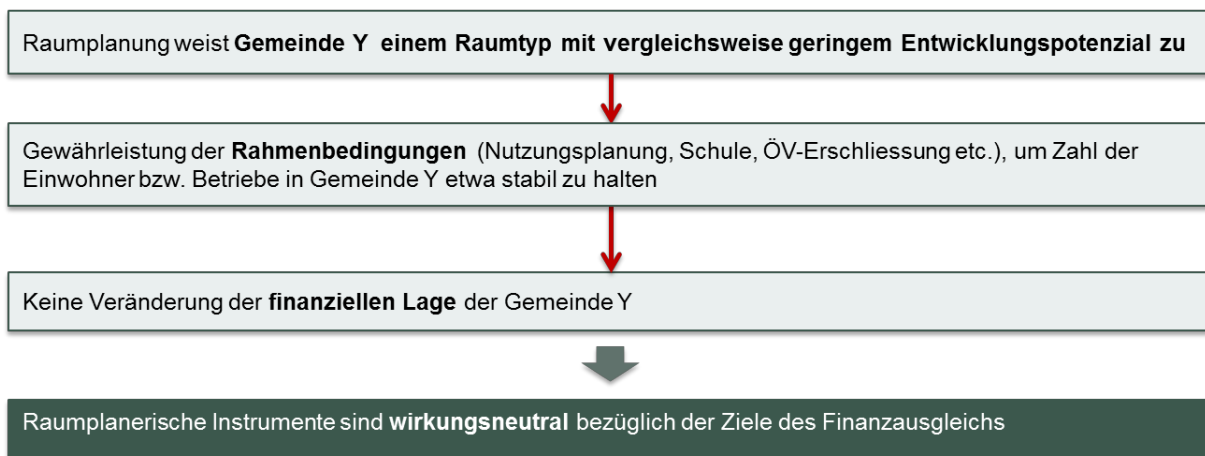


Abb. 20 Effekte der Instrumentengruppe II

### Gemeinde X



### Gemeinde Y



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

## 8.3 Übersicht über die Analyseergebnisse

Die raumplanerischen Instrumente haben einen Einfluss auf die Gemeindeentwicklung und damit auch auf die finanzielle Lage einer Gemeinde sowie als Folgeeffekt auf das Erreichen der Ziele des Finanzausgleichs. Zu den Auswirkungen der raumplanerischen Instrumente auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs sind keine allgemeingültigen Aussagen möglich. Denn es sind keine allgemeingültigen Aussagen darüber möglich, wie sich die raumplanerischen Vorgaben zur Gemeindeentwicklung auf die finanzielle Lage der Gemeinde auswirken.

## 9 Überlegungen zur Optimierung der raumplanerischen Instrumente

Ein übergeordnetes Ziel der Raumplanung ist es, „eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung“<sup>15</sup> zu erreichen und damit eine nachhaltige Gemeindeentwicklung zu ermöglichen. Da für die Raumplanung nicht nur eine kommunale sondern auch eine regionale Optik wichtig ist, wird für die Entwicklung unterschiedlicher Gemeinden oft auch eine unterschiedliche raumplanerische Entwicklungsvorgabe (z.B. anzustrebende Einwohnerdichte) gesetzt. Dies kann bedeuten, dass den einzelnen Gemeinden unterschiedliche räumliche Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden, die das Wachstum und damit die finanzielle Entwicklung einer Gemeinde wesentlich beeinflussen können.

Das Kapitel 8 zeigt, dass keine allgemeingültigen Aussagen möglich sind, ob ein raumplanerisches Instrument die Zielerreichung des Finanzausgleichs eher erschwert oder eher erleichtert. Erstens hängen die spezifischen Wirkungen von der konkreten Ausgestaltung der raumplanerischen Festlegungen in jeder einzelnen Gemeinde ab. Zweitens sind keine allgemeingültigen Aussagen möglich, ob ein quantitatives Wachstum einer Gemeinde aufgrund entsprechender raumplanerischer Rahmenbedingungen eine Verbesserung oder eine Verschlechterung der finanziellen Lage einer Gemeinde bewirkt. Ein Bevölkerungs- und/oder Arbeitsplatzwachstum in einer Gemeinde führt wohl zu zusätzlichen Erträgen (insbesondere Steuererträge), aber in der Regel auch zu zusätzlichen Kosten für die Gemeinde (z.B. für Schulen, Sport, öffentlichen Verkehr, Gemeindestrassen). Ob die wachstumsbedingten zusätzlichen Erträge oder die zusätzlichen Kosten überwiegen, hängt vom Einzelfall ab und kann sich im Verlauf der Jahre deutlich verändern. Ebenso muss eine stagnierende Einwohnerzahl einer Gemeinde keineswegs zu einer eher ungünstigen finanziellen Entwicklung führen.

Die vielfältigen finanziellen Folgeeffekte raumplanerischer Massnahmen sind nicht einfach und eindeutig vorhersehbar. Ausserdem verändern sie sich im Zeitverlauf. Die auf längerfristige Wirkung ausgerichteten raumplanerischen Instrumente sind deshalb nicht geeignet, um die Zielerreichung des im Jahresrhythmus wirkenden Finanzausgleichs direkt zu unterstützen. Es muss genügen, mit raumplanerischen Instrumenten eine nachhaltige Gemeindeentwicklung zu ermöglichen, was sich indirekt und langfristig positiv auf die Finanzsituation einer Gemeinde auswirken sollte. Dies wiederum kann – ebenfalls langfristig – dem Finanzausgleich dienen, indem dieser entlastet wird.

---

<sup>15</sup> Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung

# Anhang 1: Porträts der interkommunalen Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich

Die nachfolgenden Porträts stellen die Rechtslage am 1. Januar 2016 dar. Eine Ausnahme bildet der Kanton Aargau, wo das Volk am 12. Februar 2017 einer grundlegenden Revision zugestimmt hat.

Thematisch konzentrieren sich die Porträts auf den direkten Finanzausgleich<sup>16</sup> in den einzelnen Kantonen.

## Kanton Zürich

Abb. 21 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Zürich

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton ZH
Rechtsgrundlage	Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (Stand 1.1.2016) (132.1) Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (Stand 1.1.2016) (132.11)
Ressourcenausgleich (a)	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Grundmodell:</b> Jeder Gemeinde wird eine <b>Mindestausstattung pro Einwohner</b> gewährleistet, die <b>95 Prozent des kantonalen Mittels der Steuerkraft pro Einwohner</b> entsprechen. Bei der Bemessung des Beitrags wird die Höhe des kommunalen Steuerfusses berücksichtigt.</li> <li>• <b>Finanzierung:</b> Finanzierung der Mindestausstattung durch <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Kopf, die mindestens 10% über dem kantonalen Mittel liegt</li> </ul> </li> </ul> <p>Es gibt somit Gemeinden, die weder beitragsberechtigt noch abgabepflichtig sind.</p>
Lastenausgleich	
• Topografischer Lastenausgleich (b)	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verwendeter Indikator:</b> Anteil des Gemeindegebietes mit einer <b>Hangneigung von über 35%</b></li> <li>• <b>Anspruchsberechtigung:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, bei denen mehr als 15% des Gemeindegebietes die obige Hangneigung aufweisen, erhalten Beitrag.</li> <li>○ Nur Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuss mindestens dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels entspricht, erhalten den vollen Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss zwischen dem 0.75-Fachen und dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss von weniger als dem 0.75-Fachen des Kantonsmittels erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <b>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</b> Beitrag pro Einwohner</li> <li>• <b>Bemessung des Beitrags:</b> Beitrag (in CHF) = 15 * (Prozentanteil des Gemeindegebietes mit einer Hangneigung &gt; 35%) * Einwohnerzahl</li> </ul>
• Ausgleich der „Kosten der Weite“ (a)	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verwendeter Indikator: Bevölkerungsdichte pro Quadratkilometer</b></li> <li>• <b>Anspruchsberechtigung:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte weniger als 150 Personen pro Quadratkilometer beträgt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>○ Nur Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuss mindestens dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels entspricht, erhalten den vollen Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss zwischen dem 0.75-Fachen und dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss von weniger als dem 0.75-Fachen des Kantonsmittels erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> </ul>

<sup>16</sup> Zu beachten: Im Kanton Schwyz hat der Begriff „Direkter Finanzausgleich“ eine vom Sprachgebrauch in den anderen Kantonen abweichende Bedeutung.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse</i>: Beitrag pro Einwohner</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags</i>: Beitrag (in CHF) = (400 – Bevölkerungsdichte der Gemeinde) * Einwohnerzahl</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator</i>: <b>Anteil der Einwohner unter 20 Jahren</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung</i>: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, deren Anteil an jungen Einwohnern mindestens dem 1,1-Fachen des betreffenden Anteils im Kanton entspricht, erhalten einen Beitrag.</li> <li>○ Nur Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuss mindestens dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels entspricht, erhalten den vollen Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss zwischen dem 0.75-Fachen und dem 1.3-Fachen des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag. Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss von weniger als dem 0.75-Fachen des Kantonsmittels erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse</i>: Beitrag pro Einwohner unter 20 Jahren für diejenige Einwohnerzahl, die über Anspruchsgrenze liegt</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags</i>: Beitrag (in CHF) = 12'000 * Anzahl Einwohner unter 20 Jahren, welche über der Anspruchsgrenze liegen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator</i>: <b>Höhe der Zentrumslasten</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung</i>: Explizite Beschränkung auf die Städte Zürich und Winterthur</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse</i>: Pauschalbetrag für jede Stadt</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags</i>: Pauschalbetrag, der im Gesetz fixiert ist</li> </ul>
<b>Weitere Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<b>Nein (c)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse</li> </ul>	<b>Ja</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Dämpfung von Härtefällen</li> </ul>	<b>Ja</b>

(a) Ohne Ressourcenausgleich der Schulgemeinden

(b) Der topografische Lastenausgleich und der Ausgleich der Kosten der Weite sind in einer einzigen Formel mit „additivem Charakter“ zusammengefasst.

(c) Anreizinstrumente im Gemeindegesetz (Art. 8)

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Luzern

Abb. 22 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Luzern

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton LU
<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (Stand 1.1.2016) (610)</i> <i>Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (Stand 1.1.2016) (611)</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell</i>: Jeder Gemeinde wird eine <b>Mindestausstattung pro Einwohner</b> gewährleistet, die <b>86.4 Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner</b> entsprechen. Weist eine ausgleichsberechtigte Gemeinde einen im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt tiefen Steuerfuss aus, so wird ihr Ressourcenausgleich gekürzt.</li> <li>• <i>Finanzierung</i>: Finanzierung der Mindestausstattung durch</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kanton (drei Viertel der erforderlichen Mittel)</li> <li>○ Gemeinden mit einem Ressourcenindex über dem kantonalen Mittel (ein Viertel der erforderlichen Mittel)</li> </ul> <p>Es gibt somit Gemeinden, die weder beitragsberechtigt noch abgabepflichtig sind.</p>
<b>Lastenausgleich</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Topografischer Lastenausgleich (a)</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Grösse der landwirtschaftlich genutzten Flächen in Erschwerniszonen gemäss landwirtschaftlichem Produktionskataster</i> (Hügelzone, Bergzone 1 - 4). Dabei werden die Flächen der verschiedenen Erschwerniszonen unterschiedlich gewichtet.</li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Nur Gemeinden, deren - gemäss den Erschwerniszonen gewichtete - landwirtschaftliche Nutzfläche pro Einwohner über dem kantonalen Mittelwert liegt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Der Beitrag ist umso höher, je weiter die – gemäss den Erschwerniszonen gewichtete – landwirtschaftliche Nutzfläche pro Einwohner über dem kantonalen Mittelwert liegt und je grösser die Einwohnerzahl ist. Für die Gesamtheit der beitragsberechtigten Gemeinden steht ein auf politischer Ebene festgelegter Gesamtbetrag zur Verfügung.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgleich der „Kosten der Weite“ (a)</li> </ul>	<p><b>Ja.</b> Berücksichtigt werden dabei die <b>ZWEI FOLGENDEN INDIKATOREN:</b></p> <p><b>INDIKATOR 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Länge der Güter- und Gemeindestrassen.</i> Dabei wird die Länge <ul style="list-style-type: none"> <li>○ nach der Strassenkategorie gewichtet (b)</li> <li>○ mit dem Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den – unterschiedlich gewichteten - Erschwerniszonen gemäss landwirtschaftlichem Produktionskataster gewichtet.</li> </ul> </li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Nur Gemeinden, deren - gemäss obigen Regeln gewichtete – Strassenlänge pro Einwohner über dem kantonalen Mittelwert liegt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Der Beitrag ist umso höher, je weiter die - gemäss obigen Regeln gewichtete – Strassenlänge pro Einwohner über dem kantonalen Mittelwert liegt und je grösser die Einwohnerzahl ist. Für die Gesamtheit der beitragsberechtigten Gemeinden steht ein auf politischer Ebene festgelegter Gesamtbetrag zur Verfügung.</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Länge der Fliessgewässer</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Nur Gemeinden mit einer Länge der Fliessgewässer pro Einwohner von mehr als 150% des kantonalen Mittels erhalten einen Beitrag.</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Der Beitrag pro Einwohner ist umso höher, je stärker die Länge der Fliessgewässer pro Einwohner 150% des kantonalen Mittels übersteigt. Für die Gesamtheit der beitragsberechtigten Gemeinden steht ein auf politischer Ebene festgelegter Gesamtbetrag zur Verfügung.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja.</b> Berücksichtigt werden dabei die <b>FÜNF FOLGENDEN INDIKATOREN:</b></p> <p><b>INDIKATOR 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Anteil der Einwohner in der obligatorischen Schulpflicht</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einem schulpflichtigen Bevölkerungsanteil, der über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>○ Nur Gemeinden mit einem Ressourcenindex (c) von maximal 90 Prozent erhalten den vollen Beitrag. Gemeinden mit einem Ressourcenindex zwischen 90 und 100 Prozent erhalten einen linear reduzierten Beitrag. Gemeinden mit einem Ressourcenindex von mehr als 100 Prozent erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Der Beitrag pro Einwohner ist umso höher, je stärker der Anteil der Gemeindeeinwohner in der obligatorischen Schulpflicht über dem kantonalen Mittel liegt. Für die Gesamtheit der beitragsberechtigten Gemeinden steht ein auf politischer Ebene festgelegter Gesamtbetrag zur Verfügung.</li> </ul>

	<p><b>INDIKATOR 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Anteil der Einwohner, der durch Sozialhilfe unterstützt wird und jünger als 65 Jahre ist</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einem unterstützten Bevölkerungsanteil, der über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: sinngemäss wie Indikator 1</i></li> </ul> <p><b>INDIKATOR 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Anteil der Einwohner, der älter als 80 Jahre ist</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einem hochbetagten Bevölkerungsanteil, der über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: sinngemäss wie Indikator 1</i></li> </ul> <p><b>INDIKATOR 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Arbeitsplatzdichte.</i> Massgebend ist der Arbeitsplatzbesatz, d.h. die Arbeitsplatzzahl im Vergleich zur Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einem Arbeitsplatzbesatz, der über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: sinngemäss wie Indikator 1</i></li> </ul> <p><b>INDIKATOR 5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Dichte der Bebauung.</i> Massgebend ist der Anteil der Wohngebäude mit mehr als drei Geschossen am Total aller Wohngebäude</li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einer Bebauungsdichte, die über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: sinngemäss wie Indikator 1</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja (implizit)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Zentrumskategorien nach kantonalem Richtplan</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung: Hauptzentrum und Regionalzentren</i></li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung: Prozentuale Reduktion der allenfalls zu leistenden Abgaben in den horizontalen Ressourcenausgleich für das Hauptzentrum (Reduktion um etwa die Hälfte) und die Regionalzentren (Reduktion um etwa ein Sechstel)</i></li> </ul>
<p><b>Weitere Instrumente</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Set von qualitativen Indikatoren</i> zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit</li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung: keine Einschränkung</i></li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: Beitrag an anrechenbare Projektkosten. Beitragshöhe wird vom Regierungsrat nach qualitativen Kriterien bestimmt</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Einwohnerzahl der fusionierenden Gemeinden ohne die Einwohnerzahl der grössten Gemeinde</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung: Gemeinden, die fusionieren</i></li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse: Einwohnerzahl und ev. Zusatzbeitrag</i></li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags: Einmaliger Beitrag, dessen Höhe von der Einwohnerzahl der fusionierenden Gemeinden ohne die Einwohnerzahl der grössten Gemeinde abhängt. Degressiver Beitrag pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrösserung des Siedlungsgebietes</li> </ul>	<p><b>Nein</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Verringerung ausseror-</li> </ul>	<p><b>Nein</b></p>



deutlich hoher Steuerfüsse	
• ... zur Dämpfung von Härtefällen	<b>Ja</b>

- (a) Der topografische Lastenausgleich und der Ausgleich der Kosten der Weite sind in einem Instrument zusammengefasst, das drei „additive Komponenten“ umfasst.
- (b) Der Waldwirtschaft dienende Güterstrassen werden geringer gewichtet.
- (c) Der Ressourcenindex einer Gemeinde entspricht deren Ressourcenpotenzial im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt (= 100 Prozent)

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Schwyz

Der Finanzausgleich des Kantons Schwyz unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht von den Finanzausgleichssystemen der anderen Kantone in der Metropolitankonferenz Zürich:

- Das Gesetz und die Vollzugsverordnung des Kantons Schwyz setzen lediglich einen Rahmen für die Gestaltung des Finanzausgleichs. Innerhalb dieses Rahmens hat der Regierungsrat einen Gestaltungsspielraum. Die Höhe der Beiträge und Abgaben, welche die Gemeinden erhalten bzw. zu bezahlen haben, legt der Regierungsrat jährlich in einem Regierungsratsbeschluss fest.
- Der Lastenausgleich ist als umfassender Normaufwandausgleich konzipiert. Dies bedeutet, dass die besondere finanzielle Belastung einer Gemeinde in einem Bereich (z.B. im Schulbereich) nicht durch einen Lastenausgleich genau in diesem Bereich verringert wird. Stattdessen werden die normierten Aufwände<sup>17</sup> in den verschiedenen Politikbereichen aufsummiert und der Gesamtheit der normierten Erträge gegenübergestellt. Übersteigt die Summe der normierten Aufwände die Summe der normierten Erträge, so wird die Differenz im Finanzausgleich ausgeglichen.

Abb. 23 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Schwyz

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs (a)	Kanton SZ
<b>Rechtsgrundlage</b>	<i>Gesetz über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001 (Stand 1.1.2016) (154.100)</i> <i>Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Finanzausgleich vom 15. Januar 2002 (Stand 1.1.2016) (154.111)</i>
<b>Ressourcenausgleich (b)</b>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner, die unter dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag. Die Höhe dieses Beitrags wird durch die Summe der erhobenen Abgaben bei den steuerkraftstarken Gemeinden bestimmt.</li> <li>○ Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner, die über dem kantonalen Mittel liegt, leisten eine Abgabe im Umfang von 10% bis 50% des Steuerkraftüberhangs.</li> </ul> </li> <li>• <i>Finanzierung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner, die über dem kantonalen Mittel liegt</li> </ul> </li> </ul>
<b>Lastenausgleich (c)</b>	
• Topografischer Lastenausgleich	<b>Nein</b>
• Ausgleich der „Kosten der Weite“	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Länge der Gemeindestrassen</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Alle Gemeinden, sofern die Summe ihrer normierten Aufwände die Summe ihrer normierten Erträge übersteigt</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Es wird kein spezifischer Beitrag für die Verringerung der</li> </ul>

<sup>17</sup> Gemäss aktueller Vollzugspraxis wird in gewissen Politikbereichen mit Normaufwänden gearbeitet (z.B. Schulen, Strassenwesen), in anderen Bereichen fließen die tatsächlichen Aufwände in die Berechnungen ein. Ähnliches gilt für die Ermittlung der Normerträge.

	Belastungen im Strassenbereich ausgerichtet. Die normierten Aufwände im Strassenbereich fliessen als ein Element in den Normaufwandausgleich ein (siehe einleitender Abschnitt).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Zahl der Kinder in Kindergarten und Primarschule</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Alle Gemeinden, sofern die Summe ihrer normierten Aufwände die Summe ihrer normierten Erträge übersteigt</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Es wird kein spezifischer Beitrag für die Verringerung der Belastungen im Schulbereich ausgerichtet. Die normierten Aufwände im Schulbereich fliessen als ein Element in den Normaufwandausgleich ein (siehe einleitender Abschnitt).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<b>Nein</b>
<b>Weitere Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrösserung des Siedlungsgebietes</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Dämpfung von Härtefällen</li> </ul>	<b>Nein</b>

(a) Gilt sinngemäss auch für Bezirke

(b) Wird als „horizontaler Finanzausgleich“ bezeichnet

(c) Wird als „direkter Finanzausgleich“ bezeichnet.

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Zug

Abb. 24 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Zug

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton ZG
<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (Stand 1.1.2016) (621.1)</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell:</i> Jeder Gemeinde wird ein <b>Grundbetrag</b> garantiert, welcher besteht aus                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ einem <b>Sockelbetrag</b> von CHF 0.5 Mio., der unabhängig von der Gemeindegrösse ist</li> <li>○ einem <b>Pro-Kopf-Betrag</b>, der sich am mittleren Kantonssteuerertrag pro Einwohner orientiert. Dabei wird der Kantonssteuerertrag der steuerkraftstarken Gemeinden nur zu 40% berücksichtigt.</li> </ul>                             Gemeinden mit einem Kantonssteuerertrag unter dem Grundbetrag erhalten <b>Ausgleichsbeiträge bis zum Niveau des Grundbetrags</b>. Weist eine ausgleichsberechtigte Gemeinde einen Steuerfuss auf, der unter dem Mittel der Steuerfüsse der abgabepflichtigen Gemeinden liegt, so wird ihr Ressourcenausgleich gekürzt.                         </li> <li>• <i>Finanzierung:</i> Finanzierung der Ausgleichsbeiträge durch                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gemeinden mit einem Kantonssteuerertrag über dem Grundbetrag (a)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Lastenausgleich</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Topografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgleich der „Kosten der Weite“</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografi-</li> </ul>	<b>Nein</b>



scher Lastenausgleich	
• Zentrumslastenausgleich	<b>Nein</b>
<b>Weitere Instrumente</b>	
• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit	<b>Nein</b>
• ... als Anreiz für Gemeindefusionen	<b>Nein</b>
• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes	<b>Nein</b>
• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse	<b>Nein</b>
• ... zur Dämpfung von Härtefällen	<b>Nein</b>

(a) In den Jahren 2015 bis 2017 leistet auch der Kanton einen Finanzierungsbeitrag.

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Schaffhausen

Abb. 25 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Schaffhausen

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton SH
<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004 (Stand 1.1.2016) (621.100)</i> <i>Finanzausgleichsdekret vom 3. September 2007 (Stand 1.1.2016) (621.110)</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell:</i> Jeder Gemeinde wird eine <b>Mindestausstattung pro Einwohner</b> gewährleistet, die <b>73 Prozent des kantonalen Mittels der Steuerkraft pro Einwohner</b> entsprechen. Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner auf einem ausgleichsberechtigten Niveau erhalten nur dann einen Ausgleich, wenn sie einen überdurchschnittlichen Steuerfuss aufweisen.</li> <li>• <i>Finanzierung:</i> Finanzierung der Mindestausstattung durch                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kanton (die Hälfte der erforderlichen Mittel)</li> <li>○ Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner über dem Niveau der Mindestausstattung (die Hälfte der erforderlichen Mittel)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Lastenausgleich</b>	
• Topografischer Lastenausgleich	<b>Nein</b>
• Ausgleich der „Kosten der Weite“	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator: Einwohnerzahl pro Hektare</i></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, deren durchschnittliche Einwohnerzahl pro Hektare unter dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>○ Insgesamt werden fünf Lasten in der sog. Lastenbilanz berücksichtigt. Nur Gemeinden, die pro Einwohner aufgrund der Lastenbilanz insgesamt eine über dem kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten einen Ausgleichsbeitrag. Die übrigen Gemeinden leisten eine Abgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs.</li> <li>○ Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Ermittlung der Last pro Gemeindeeinwohner für jede der fünf Lasten → Summierung der Last pro Gemeindeeinwohner für alle fünf Lasten → Vergleich der aufsummierten Last pro Gemeindeeinwohner mit der mittleren Last pro Kantoneinwohner → Je nach Grösse und Vorzeichen des Unterschiedes zwischen der</li> </ul>

	<p>Lastenbilanz pro Gemeindeeinwohner und pro Kantonseinwohner erhält Gemeinde pro Gemeindeeinwohner einen Beitrag oder muss eine Abgabe leisten.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja.</b> Berücksichtigt werden dabei die <b>DREI FOLGENDEN INDIKATOREN:</b></p> <p><b>INDIKATOR 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Zahl der schulpflichtigen Einwohner</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Insgesamt werden fünf Lasten in der sog. Lastenbilanz berücksichtigt. Nur Gemeinden, die pro Einwohner aufgrund der Lastenbilanz insgesamt eine über dem kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten einen Ausgleichsbeitrag. Die übrigen Gemeinden leisten eine Abgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs.</li> <li>○ Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Ermittlung der Last pro Gemeindeeinwohner für jede der fünf Lasten → Summierung der Last pro Gemeindeeinwohner für alle fünf Lasten → Vergleich der aufsummierten Last pro Gemeindeeinwohner mit der mittleren Last pro Kantonseinwohner → Je nach Grösse und Vorzeichen des Unterschiedes zwischen der Lastenbilanz pro Gemeindeeinwohner und pro Kantonseinwohner erhält Gemeinde pro Gemeindeeinwohner einen Beitrag oder muss eine Abgabe leisten.</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Aufwand für Sozialhilfe</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> wie Indikator 1</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Beitrag der Gemeinde an Schaffhauser Polizei</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> wie Indikator 1</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Höhe der Zentrumslasten</b> (Pauschalbetrag ist im Gesetz fixiert)</li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Explizite Beschränkung auf die Gemeinden Schaffhausen und Neuhausen</li> <li>○ Insgesamt werden fünf Lasten in der sog. Lastenbilanz berücksichtigt. Nur Gemeinden, die pro Einwohner aufgrund der Lastenbilanz insgesamt eine über dem kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten einen Ausgleichsbeitrag. Die übrigen Gemeinden leisten eine Abgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs.</li> <li>○ Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss erhalten keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Ermittlung der Last pro Gemeindeeinwohner für jede der fünf Lasten → Summierung der Last pro Gemeindeeinwohner für alle fünf Lasten → Vergleich der aufsummierten Last pro Gemeindeeinwohner mit der mittleren Last pro Kantonseinwohner → Je nach Grösse und Vorzeichen des Unterschiedes zwischen der Lastenbilanz pro Gemeindeeinwohner und pro Kantonseinwohner erhält Gemeinde pro Gemeindeeinwohner einen Beitrag oder muss eine Abgabe leisten.</li> </ul>
<b>Weitere Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Kosten von Projekten zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Förderungswürdig sind nur Projekte, welche zur wirtschaftlicheren Erfüllung von Gemeindeaufgaben beitragen und dadurch den Kanton dauerhaft entlasten.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Nein</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Höhe des Beitrags bemisst sich nach der Bedeutung des Projektes für die beteiligten Gemeinden und nach deren Steuerkraft.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> Verschiedene <b>potenzielle finanzielle Hürden für einen Gemeindezusammenschluss (Projektkosten, Verschuldung beteiligter Gemeinden,</b></li> </ul>

	<p><b>Einbussen beim Ressourcenausgleich der neuen Gemeinde im Vergleich zu den aufgehobenen Gemeinden )</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beiträge werden nur gewährt, wenn dadurch der Finanzausgleich dauerhaft entlastet wird.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Ja (implizit)</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Höhe des Beitrags zur Entschuldung der aufgehobenen Gemeinden hängt von der Steuerkraft und dem Abschreibungsbedarf der aufgehobenen Gemeinden ab.</li> <li>○ Falls die neue Gemeinde beim Ressourcenausgleich im Vergleich zu den aufgehobenen Gemeinden Einbussen erleiden würde, erhält sie in den Jahren 1 bis 5 nach dem Zusammenschluss denselben Beitrag aus dem Ressourcenausgleich wie die aufgehobenen Gemeinden erhalten hätten. In den Jahren 6 bis 9 erhält die neue Gemeinde einen reduzierten Ausgleichsbeitrag.</li> </ul> </li> </ul>
• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes	<b>Nein</b>
• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse	<b>Nein</b>
• ... zur Dämpfung von Härtefällen	<b>Ja</b>

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton St. Gallen

Abb. 26 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons St. Gallen

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton SG
<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007 (Stand 1.1.2016) (813.1)</i> <i>Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 30. Oktober 2007 (Stand 1.1.2016) (813.11)</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell:</i> Jeder Gemeinde wird eine <b>Mindestausstattung pro Einwohner</b> gewährleistet, die <b>90 bis 100 Prozent (a) des kantonalen Mittels der technischen Steuerkraft pro Einwohner</b> entspricht. Bei der Bemessung des Beitrags wird die Höhe des kommunalen Steuerfusses berücksichtigt.</li> <li>• <i>Finanzierung:</i> Finanzierung der Mindestausstattung durch <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kanton</li> </ul> </li> </ul>
<b>Lastenausgleich</b>	
• Topografischer Lastenausgleich	<b>(Ja)</b> Der Ausgleich der „Kosten der Weite“ umfasst auch topografische Lasten.
• Ausgleich der „Kosten der Weite“	<p><b>Ja.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Strassenlänge pro Einwohner</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, deren gewichtete (siehe unten) Strassenlänge pro Einwohner über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Ausgleichsbeitrag.</li> <li>○ Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft erhalten einen reduzierten Beitrag pro Kilometer gewichtete Strassenlänge.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Für die Ermittlung der Strassenlänge wird die Länge höher klassierter Strassen bzw. Wege stärker gewichtet. Zusätzlich werden Strassen und Wege, die oberhalb von 600 Meter über Meer liegen, stärker gewichtet. Beitrag = (Gewichtete Strassenlänge pro Gemeindegewohner – Gewichtete Strassenlänge pro Einwohner im kantonalen Mittel) * Einwohnerzahl * CHF-Pauschalbetrag pro km</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja.</b> Berücksichtigt werden dabei die <b>SECHS FOLGENDEN INDIKATOREN:</b></p> <p><b>INDIKATOR 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Kosten der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit Kosten pro Einwohner, die über dem kantonalen Durchschnitt liegen, erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Beitrag = (Kosten pro Gemeindeeinwohner – Durchschnittliche Kosten pro Kantonseinwohner) * Einwohnerzahl * 55%</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Kosten der Sozialhilfe</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> wie Indikator 1</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Kosten der stationären Pflege</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> wie Indikator 1</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Kosten der ambulanten Pflege gemäss eidgenössischer Krankenpflege-Leistungsverordnung</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> wie Indikator 1</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Die massgebende Höhe der ambulanten Pflegekosten ergibt sich aus dem Pauschalbeitrag pro Stunde gemäss eidgenössischem Recht und einem Abzug aufgrund der Höhe des Selbstbehalts gemäss kantonalem Recht. Beitrag = (Pflegestunden pro Gemeindeeinwohner – Durchschnittliche Pflegestunden pro Kantonseinwohner) * (Pauschalbeitrag pro Pflegestunde nach Reduktion aufgrund Selbstbehalt) * Einwohnerzahl * 55%</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Schülerzahl in Volksschule pro Gemeindeeinwohner</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden mit einer Schülerquote, die über dem kantonalen Durchschnitt liegt, erhalten einen Beitrag.</li> <li>○ Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft erhalten nur einen reduzierten oder gar keinen Beitrag.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Beitrag = (Schülerzahl pro Gemeindeeinwohner – Durchschnittliche Schülerzahl pro Kantonseinwohner) * Einwohnerzahl * Pauschalbetrag pro Schüler</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 6</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Schülerzahl in Sonderschule pro Gemeindeeinwohner</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> wie Indikator 5</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> wie Indikator 5</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> wie Indikator 5</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Höhe der Zentrumslasten</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> Explizite Beschränkung auf die Stadt St. Gallen</li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Pauschalbetrag für die Stadt</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Pauschalbetrag, der im Gesetz fixiert ist (CHF 16.5 Mio.). Falls die Gemeinde St. Gallen nach Vollzugsbeginn des Finanzausgleichsgesetzes neue Abgeltungen für zentralörtliche Leistungen erhält, so werden diese Beiträge vom Zentrumslastenausgleich subtrahiert.</li> </ul>
<p><b>Weitere Instrumente</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<p><b>Nein (b)</b></p>

• ... als Anreiz für Gemeindefusionen	<b>Nein (c)</b>
• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes	<b>Nein</b>
• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse	<b>Ja</b>
• ... zur Dämpfung von Härtefällen	<b>Ja</b>

(a) Wert wird vom Kantonsparlament jeweils für vier Jahre festgelegt.

(b) Malus im Finanzausgleich bei Unterlassen einer gebotenen Zusammenarbeit (Art. 135 Gemeindegesetz)

(c) Anreizinstrumente im Gemeindevereinigungsgesetz (Art. 18)

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Aargau

Abb. 27 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Aargau

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton AG
<b>Rechtsgrundlage</b>	<i>Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden vom 1. März 2016</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundmodell:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Jede Gemeinde mit einem unterdurchschnittlichen Normsteuerertrag pro Einwohner erhält pro Einwohner einen <b>Beitrag von 20 bis 40 Prozent (a) der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Normsteuerertrag pro Einwohner und dem Normsteuerertrag der Gemeinde pro Einwohner</b></li> <li>○ Durch allfällige zusätzliche Beiträge wird eine <b>Mindestausstattung pro Einwohner gewährleistet, die 80 bis 86 Prozent (a) des kantonalen Mittels des Normsteuerertrags pro Einwohner</b> entspricht.</li> <li>○ Gemeinden, die bei Betrachtung des gesamten Ressourcen- und Lastenausgleichs per Saldo einen Beitrag erhalten würden, erhalten nur einen reduzierten oder gar keinen Beitrag, falls sie einen Steuerfuss aufweisen, der um mehr als 5 Steuerfussprozente unter dem Mittelwert all jener Gemeinden liegt, die Abgaben in den Finanzausgleich leisten müssen.</li> </ul> </li> <li>• <i>Finanzierung:</i> Finanzierung des Ressourcenausgleichs durch <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kanton: Mindestausstattung</li> <li>○ Gemeinden: Steuerkraftausgleich</li> </ul> </li> </ul>
<b>Lastenausgleich</b>	
• Topografischer Lastenausgleich	<b>Nein</b>
• Ausgleich der „Kosten der Weite“	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Grösse der Siedlungsfläche im Vergleich zur gesamten Gemeindefläche</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, deren Siedlungsfläche weniger als 7.25% der Gesamtfläche ausmacht, erhalten einen Beitrag</li> <li>○ Anspruchskürzung bei tiefem Steuerfuss (siehe Ressourcenausgleich)</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrosse:</i> Gemeindefläche</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Gemeinden mit einer im Vergleich zur Siedlungsfläche grossen Gesamtfläche erhalten einen Beitrag. Der Beitrag ist umso grösser, je grösser die Differenz zwischen der Gesamtfläche der Gemeinde und dem sog. „Normwert“ der Gemeinde ist. Der „Normwert“ einer Gemeinde entspricht etwa der 14-fachen Siedlungsfläche (Exakt: Normwert = Quotienten aus der Siedlungsfläche und dem Divisor 0.0725). Beitrag (in CHF) = (Differenz zwischen Gesamtfläche und „Normwert“ in Hektaren) * Pauschalbetrag pro Hektare. Der Pauschalbetrag pro Hektare wird vom Kantonsparla-</li> </ul>

	<p>ment im Bereich zwischen CHF 700 und CHF 1'200 festgesetzt. Der Beitrag pro Gemeinde darf den Wert, der sich aus der Multiplikation der Gesamtfläche mit dem Pauschalbetrag von CHF 500 ergibt, nicht übersteigen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Ja.</b> Berücksichtigt werden die <b>ZWEI FOLGENDEN INDIKATOREN:</b></p> <p><b>INDIKATOR 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Zahl der Volksschüler</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, die einen überdurchschnittlichen Anteil an Schülern aufweisen, erhalten Beiträge</li> <li>○ Anspruchskürzung bei tiefem Steuerfuss (siehe Ressourcenausgleich)</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Schülerzahl und Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Gemeinden mit einer Schülerzahl über dem sog. „Normwert“ erhalten einen Beitrag – Gemeinden mit einer Schülerzahl unter dem „Normwert“ leisten eine Abgabe. Der Beitrag bzw. die Abgabe sind umso höher, je weiter die Schülerzahl der Gemeinde vom „Normwert“ abweicht. Der „Normwert“ einer Gemeinde entspricht dem Produkt aus der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem Anteil aller Schüler an der kantonalen Gesamtbevölkerung. Beitrag bzw. Abgabe (in CHF) = (Differenz zwischen Schülerzahl in Gemeinde und „Normwert“ der Gemeinde) * Pauschalbetrag pro Schüler Der Pauschalbetrag pro Schüler beträgt zwischen CHF 1'900 und CHF 3'800.</li> </ul> <p><b>INDIKATOR 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> <b>Zahl der unterstützten Personen gemäss Sozialhilfestatistik</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nur Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweisen, erhalten Beiträge</li> <li>○ Anspruchskürzung bei tiefem Steuerfuss (siehe Ressourcenausgleich)</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Anzahl unterstützte Personen und Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> Gemeinden mit einer Anzahl unterstützter Personen über dem sog. „Normwert“ erhalten einen Beitrag – Gemeinden mit einer Anzahl unterstützter Personen unter dem „Normwert“ leisten eine Abgabe. Der Beitrag bzw. die Abgabe sind umso höher, je weiter die Anzahl der unterstützten Personen in der Gemeinde vom „Normwert“ abweicht. Der „Normwert“ einer Gemeinde entspricht dem Produkt aus der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem Anteil aller unterstützten Personen an der kantonalen Gesamtbevölkerung. Beitrag bzw. Abgabe (in CHF) = (Differenz zwischen Anzahl unterstützter Personen in Gemeinde und „Normwert“ der Gemeinde) * Pauschalbetrag pro unterstützte Person Der Pauschalbetrag pro unterstützte Person beträgt zwischen CHF 4'400 und CHF 8'800.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<p><b>Nein</b></p>
<p><b>Weitere Instrumente</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<p><b>Nein</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<p><b>Ja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwendeter Indikator:</i> Gestaltung als eigentliches <b>Anreizinstrument ohne expliziten Bezug zu Aufwandpositionen.</b></li> <li>• <i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Den sog. Zusammenschlussbeitrag (s. unten) erhalten nur Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft.</li> </ul> </li> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl (für Bemessung Zusammenschlussbeitrag)</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Einerseits Zusammenschlusspauschale</li> <li>○ Andererseits Zusammenschlussbeitrag. Die Höhe des Beitrags ist umso grösser je tiefer die Steuerkraft und je höher die Einwohnerzahl.</li> </ul> </li> </ul> <p>Falls einzelne beteiligte Gemeinden aus der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs und/oder dem Ausgleich der „Kosten der Weite“ Beiträge erhalten haben, so bleiben diese Beiträge während 8 Jahren garantiert. Die übrigen Ausgleichsinstrumente sind linear und symmetrisch konstruiert, so dass eine Gemeindefusion nicht zu Verän-</p>



	derungen der Finanzausgleichszahlungen führen kann.
<ul style="list-style-type: none"> <li>... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse</li> </ul>	<b>Ja</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>... zur Dämpfung von Härtefällen</li> </ul>	<b>Ja</b>

(a) Wert wird vom Kantonsparlament festgelegt.

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Kanton Thurgau

Abb. 28 Porträt des interkommunalen Finanzausgleichssystems des Kantons Thurgau

Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs	Kanton TG (a)
<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002 (Stand 1.1.2016) (613.1)</i> <i>Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 4. März 2003 (Stand 1.1.2016) (613.11)</i>
<b>Ressourcenausgleich</b>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gewährleistung einer Mindestausstattung pro Einwohner von 80 bis 84 Prozent der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft pro Einwohner. Festlegung des Niveaus innerhalb der Bandbreite durch Regierungsrat.</li> <li>Finanzierung der Mindestausstattung durch <ul style="list-style-type: none"> <li>Kanton</li> <li>Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner über dem kantonalen Durchschnitt, die einen Beitrag im Umfang von 12 bis 18 Prozent dieser Überschreitung zu leisten haben.</li> </ul> </li> <li>Es gibt somit Gemeinden, die weder beitragsberechtigt noch abgabepflichtig sind.</li> </ul>
<b>Lastenausgleich</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Topografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausgleich der „Kosten der Weite“</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Verwendeter Indikator: Bevölkerungsdichte</i></li> <li><i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nur Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 50% des kantonalen Durchschnitts erhalten einen Beitrag.</li> <li>Nur Gemeinden mit einem Steuerfuss über einem bestimmten Niveau erhalten den vollen Beitrag. Ansonsten wird der Beitrag reduziert oder entfällt ganz.</li> </ul> </li> <li><i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li><i>Bemessung des Beitrags:</i> Höhe des Beitrags pro Einwohner ist umso höher, je weiter die Bevölkerungsdichte unter dem kantonalen Durchschnitt liegt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soziodemografischer Lastenausgleich</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Verwendeter Indikator: Sozialhilfekosten</i></li> <li><i>Anspruchsberechtigung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Sozialhilfekosten pro Einwohner von mehr als 120% des kantonalen Durchschnitts erhalten einen Beitrag.</li> </ul> </li> <li><i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse:</i> Einwohnerzahl</li> <li><i>Bemessung des Beitrags:</i> Höhe des Beitrags pro Einwohner ist umso höher, je weiter die Sozialhilfekosten pro Gemeindegewohner über 120% des kantonalen Durchschnitts liegen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zentrumslastenausgleich</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Verwendeter Indikator: Zentren</i> gemäss kantonalem Richtplan</li> <li><i>Anspruchsberechtigung:</i> Im Richtplan namentlich genannte Zentren Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Berücksichtigung der Gemeindegrösse</i>: Einwohnerzahl</li> <li>• <i>Bemessung des Beitrags</i>: Im Rahmen des Ressourcenausgleichs wird den Zentren die Steuerkraft für die Berechnung einer allfälligen Mindestausstattung um 8% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft bzw. für die Berechnung einer allfälligen Abschöpfung um 12% reduziert. In jedem Fall beträgt die Abgeltung für die Zentrumsfunktionen mindestens 30 Fr. pro Einwohner.</li> </ul>
<b>Weitere Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Anreiz für Gemeindefusionen</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beitrag an Gemeindezusammenschluss (bzw. Bildung einer Einheitsgemeinde) bis zum dreifachen Betrag der durchschnittlichen Finanzausgleichsbeiträge, wenn der Finanzausgleich durch den Zusammenschluss entlastet wird.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... als Abgeltung für Verzicht auf Vergrößerung des Siedlungsgebietes</li> </ul>	<b>Ja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinden können dem Kanton Gesuch „für einen Beitrag zum Ausgleich für diesen Verzicht stellen“.</li> <li>• Zur Beitragsbemessung werden raumplanerische Kriterien sowie die Entwicklung der Gemeindefinanzkennzahlen im Vergleich zu den Mittelwerten aller Gemeinden herangezogen. Gemäss der massgebenden Richtlinie (b) beträgt der maximale Beitrag CHF 240'000 (Industrie- und Gewerbezone) bis CHF 480'000 (Wohnzone W3) pro Hektare ausgezontem Bauland sowie maximal CHF 20'000 pro Hektare Richtplangebiet, das reduziert wird.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Verringerung ausserordentlich hoher Steuerfüsse</li> </ul>	<b>Nein</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... zur Dämpfung von Härtefällen</li> </ul>	<b>Ja</b>

(a) Neben dem hier betrachteten Finanzausgleich der Politischen Gemeinden gibt es einen Finanzausgleich der Schulgemeinden.

(b) Richtlinie betreffend Vollzug des Verzichtsausgleichs gemäss §2 Finanzausgleichsgesetz (29. 9. 2015)

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG auf Basis des kantonalen Rechts

## Anhang 2: Finanzielle Eckwerte der Finanzausgleichssysteme

Abb. 29 Volumen der Transferzahlungen in den Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich

Angaben in Mio. CHF	ZH (2015)	LU (2015)	SZ (2015)	ZG (2013)	SH (2015)	SG (2016)	AG (Modellrechnung für 2016)	TG (2015)
<b>Ressourcen- ausgleich</b>								
• vertikal	0	62	0	0	1	99	11	8
• horizontal	667	21	28	90	1	0	53	4
<b>Lasten- ausgleich</b>								
• vertikal	523	69	15	0	1	116	16	8
• horizontal	0	0	0	0	1	0	31	0
<b>Einwohnerzahl (2014 in Tausend)</b>	1'446	395	153	120	79	492	645	263

Quelle: Darstellung BHP auf Basis von Daten der Kantone