

Bericht über die Evaluation der Effektivität des interkommunalen Finanzausgleichs für die Periode 2016-2019

**Der Staatsrat des Kantons Wallis
an
den Grossen Rat**

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

Der Art. 25 des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (GIFA) vom 15. September 2011 beauftragt den Staatsrat, in regelmässigen Abständen eine Beurteilung des Finanzausgleichssystems und dessen Ergebnissen durchzuführen und seine Schlussfolgerungen dem Grossen Rat mitzuteilen sowie gegebenenfalls notwendige Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Die Ausführungsbestimmungen sind in Art. 15 der Verordnung über den interkommunalen Finanzausgleich (VIFA) vom 21. Dezember 2011 festgehalten. Demnach hat die Kantonale Finanzverwaltung dem Staatsrat alle vier Jahre eine Beurteilung des interkommunalen Finanzausgleichssystems vorzulegen und, falls sie es für notwendig hält, vorzunehmende Gesetzesänderungen zur Anpassung des Systems zu unterbreiten.

Der vorliegende Bericht des Staatsrats wurde demzufolge erstellt, um den Grossen Rat über die von der Kantonalen Finanzverwaltung durchgeführte Beurteilung des interkommunalen Finanzausgleichssystems zu informieren. Er umfasst die zweite Anwendungsperiode des neuen Systems (2016-2019), welches im Rahmen des Projekts NFA II in Kraft getreten ist.

Wie es Art. 25 GIFA vorsieht, informiert der Staatsrat mit dem vorliegenden Bericht den Grossen Rat über seine Schlussfolgerungen.

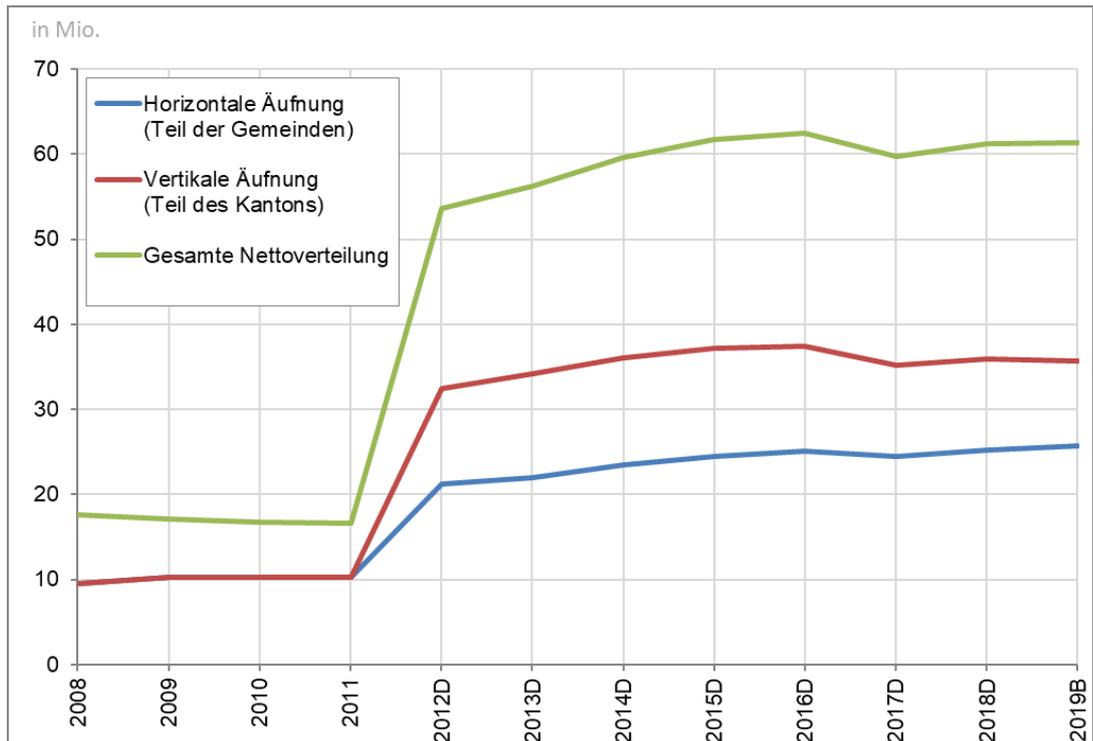
1. Entwicklung der Finanzflüsse

Das neue System des interkommunalen Finanzausgleichs hat es ermöglicht, ab seinem Inkrafttreten im Jahr 2012 die Finanzhilfen für die Walliser Gemeinden deutlich zu erhöhen. So hat sich zwischen 2008 und 2012 die gesamte Nettoverteilung des Finanzausgleichsfonds um mehr als 36 Millionen Franken erhöht.

Zwischen 2012 und 2019 entwickelte sich die Nettoverteilung des Finanzausgleichsfonds jedoch positiv, wenn auch weniger schnell als zuvor, und erhöhte sich um 7,7 Millionen Franken, was einer relativen Steigerung von 14,4% entspricht. Gleichzeitig stiegen auch die horizontale (Anteil der Gemeinden) und die vertikale (Anteil des Kantons) um 20,8% bzw. 10,2%.

Im Gegensatz zur letzten Evaluation (2012-2015), bei der die Tendenz der Finanzflüsse deutlich nach oben gerichtet war, stieg der Anteil der Gemeinden in der Berichtsperiode über vier Jahre sehr leicht um 613'843 Franken an, während der Anteil des Kantons (insbesondere aufgrund der neuen Anwendung von degressiven Sätzen im Rahmen des Härteausgleichs) und die gesamte

Nettoverteilung des Finanzausgleichsfonds um -4,6% bzw. -1,7% zurückging, was schliesslich eine gewisse Stabilität über den gesamten Zeitraum zeigt.



2. Ressourcenausgleich

Für das Jahr 2019 wurde das Budget des Ressourcenausgleichs auf 42'795'650 Franken brutto festgelegt, d.h. unter Berücksichtigung der Begrenzung der Beträge für Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnern (Art. 12 GIFA), ein Nettogesamtbetrag von 37'663'052 Franken, der auf die Gemeinden mit schwachem Potenzial verteilt wird; dies entspricht einer Erhöhung von mehr als 5 Millionen Franken gegenüber 2012, dem ersten Bezugsjahr des neuen Systems.

in Franken	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Horizontale Äufnung	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Vertikale Äufnung	16'709'035	16'343'155	16'836'387	17'118'260	409'225
Bruttoverteilung RA	41'772'582	40'857'885	42'090'968	42'795'650	1'023'068
Betragsbegrenzung	4'519'670	4'470'978	4'809'986	5'132'596	612'926
Nettoverteilung RA	37'252'916	36'386'906	37'280'983	37'663'052	410'136

In Bezug auf die relative Abweichung bleibt die Entwicklung des Finanzausgleichsfonds trotz einer Stärkung relativ zögerlich: +2,4% für die gesamte Äufnung und +1,1% für die Nettoverteilung zwischen 2016 und 2019. Im Vergleich dazu wies die vorangegangene Evaluationsperiode Wachstumsraten von +15,4% bzw. +13,0% auf.

in Prozent	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Horizontale Äufnung	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Vertikale Äufnung	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Bruttoverteilung RA	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Betragsbegrenzung	3.0	-1.1	7.6	6.7	13.6
Nettoverteilung RA	2.1	-2.3	2.5	1.0	1.1

Dieses schwache Wachstum erklärt sich insbesondere durch das Inkrafttreten der neuen Steuer auf Wasser- und Elektrizitätsunternehmen im Jahr 2012 und deren Auswirkungen auf die Gewinnsteuer der juristischen Personen, die unter anderem

(wie die drei Steuern auf Erbschaften, Grundstücksgewinne und Aufwand) zu einer Verlangsamung des Wachstums des Finanzausgleichs im Jahr 2016 und einem Rückgang im Jahr 2017 geführt haben.

Entwicklung in Franken	2016D	2017D	2018D	2019B
Einkommensteuer NP	8'061'137	7'174'706	6'760'672	3'650'527
Vermögensteuer NP	4'444'012	2'216'277	5'814'549	3'949'609
Quellensteuer	1'851'986	1'357'645	2'086'790	1'249'936
Aufwandsteuer	2'044'930	-147'656	5'650'711	1'788'788
Kapitalleistungen	378'600	344'351	555'355	963'745
Liquidationsgewinnsteuer	256'536	22'908	-1'094'514	-251'185
Lotteriegewinnsteuer	148'846	933'380	-85'559	-175'660
Erbschaftssteuer	-1'546'299	-1'775'800	201'757	1'736'212
Schenkungssteuer	114'004	196'807	358'585	162'195
Grundstückgewinnsteuer	4'264'586	-201'733	-106'926	-1'556'318
Gewinnsteuer JP	879'444	-3'615'547	-2'187'162	198'281
Kapitalsteuer JP	1'204'383	1'675'265	1'481'414	2'718'536
Mindeststeuer JP	380'731	454'681	447'053	-194'811
Grundstücksteuer JP	803'473	694'498	812'028	532'654
Grundstücksteuer NP	822'598	1'086'980	863'072	850'089
Wasserzinsen (75%)	1'779'938	2'250'355	-433'321	1'427'473
Total der Ressourcen	25'888'904	12'667'119	21'124'503	17'050'072

Im Gegensatz zeigte das minimale Ressourcenpotential während der Berichtsperiode fast keine Volatilität (Index von 84,1% und 83,9%) im Vergleich zu der eher rückläufigen Tendenz in den Jahren 2012-2015. Es liegt damit durchaus im Bereich von 80 bis 90% des durchschnittlichen Ressourcenpotentials aller Gemeinden, wie es in Art. 10, Abs. 3 GIFA empfohlen wird, und zeigt ein gewisses Gleichgewicht der Disparitäten zwischen den Gemeinden.

	2016D	2017D	2018D	2019B
Erreichter Zielwert	84.1%	84.1%	84.1%	83.9%
Progressionskoeffizient	2.38	2.36	2.35	2.44
Anzahl Beiträrgemeinden	44	41	40	40
Anzahl Empfängergemeinden	90	85	86	86
Gemeinden Total	134	126	126	126
Durchschnittliche Einwohnerzahl	317'146	321'922	326'835	331'490

Nach einer Prüfung der definitiven Ergebnisse 2017 hat das kantonale Finanzinspektorat zwei Empfehlungen bezüglich der im Rahmen des Ressourcenausgleichs berücksichtigten Daten abgegeben:

- Integration der interkommunalen Einkommens- und Vermögensverteilungen von natürlichen Personen;
- Verbuchung einer standardisierten Steuer (Indexierung 100, Koeffizient 1) für Liquidationsgewinne, Kapitalleistungen und Lotteriegewinne.

Diese beiden Empfehlungen, die Gegenstand eines Antrags an die kantonale Steuerverwaltung zur Änderung der aktuellen Extraktionen waren, werden im Prinzip für die endgültigen Berechnungen für das Jahr 2020 gültig sein. Diese Änderungen werden die Qualität der berücksichtigten Steuerdaten verbessern, haben aber nur einen sehr geringen Einfluss auf die Ressourcenausgleichsberechnungen.

3. Lastenausgleich

Der nur durch den Kanton finanzierte Kostenausgleichsfonds stieg zwischen 2016 und 2019 (+460'377 Franken) und auch zwischen 2012 und 2019 (+3'319'307 Franken), obwohl er 2017 zurückging (-411'612 Franken gegenüber 2016).

in Franken	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Vertikale Äufnung	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Verteilung LA	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377

Die relative Entwicklung betrug +2,2% im Jahr 2016, -2,2% im Jahr 2017, +3,0% im Jahr 2018 und +1,7% im Jahr 2019, was einer durchschnittlichen Wachstumssteigerung von +2,4% im Zeitraum 2016-2019 entspricht.

in Prozent	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Vertikale Äufnung	2.2%	-2.2%	3.0%	1.7%	2.4%
Verteilung des LA	2.2%	-2.2%	3.0%	1.7%	2.4%

4. Härteausgleich

Elf Gemeinden fusionierten in der Berichtsperiode, konkret am 1. Januar 2017: Mollens, Chermignon, Montana und Randogne fusionierten zu Crans-Montana; Niederwald, Blitzingen, Grafenschaft, Reckingen-Gluringen und Münster-Geschinen traten unter der neuen Einheit Goms zusammen und Les Agettes fusionierte zur Gemeinde Sion.

Zudem wurden im Rahmen der Fusionsausgleich (Art. 19, Buchstabe. b) GIFA) im Jahr 2017 816'530 Franken an die neu entstandenen Gemeinden gezahlt, im Jahr 2018 1'247'985 Franken und im Budget 2019 sind 1'083'956 Franken vorgesehen.

Darüber hinaus sieht Buchstabe a) von Abschnitt 19 GIFA eine alternative Verwendung des Härteausgleichsfonds vor, um den Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem zu erleichtern. Während im vorangegangenen Evaluationszeitraum die den betreffenden Gemeinden gewährten Beträge (im Anhang zum VIFA) festgelegt wurden, wurde im ersten Jahr der Berichtsperiode für die nächsten 12 Jahre ein degressiver Satz von 7,69% angewandt (vorbehaltlich einer Gemeindefusion oder eines Index von mehr als 100%).

5. Gesamtverteilung zugunsten der Walliser Gemeinden

Unter Berücksichtigung der im Rahmen des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und des Härtefonds für die Berichtsperiode verteilten Volumen ist das auf die begünstigten Gemeinden verteilte Nettovolumen (inkl. Betragsbegrenzung) zwischen 2016 und 2019 von 62,5 auf 61,4 Millionen Franken zurückgegangen. Auch wenn der Rückgang im Jahr 2017 hier wieder spürbar ist, zeigen die Beträge dennoch eine gewisse Stabilität.

Im Vergleich zu 2012 ist das Nettovolumen um mehr als 7,7 Millionen CHF gestiegen.

<i>In Franken</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Horizontale Äufnung RA (A)	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Vertikale Äufnung RA (B)	16'709'035	16'343'155	16'836'387	17'118'260	409'225
Bruttoverteilung RA (A+B)	41'772'582	40'857'885	42'090'968	42'795'650	1'023'068
Betragsbegrenzung (C)	-4'519'670	-4'470'978	-4'809'986	-5'132'596	-612'926
Nettoverteilung RA (A+B+C)	37'252'916	36'386'906	37'280'983	37'663'052	410'136
Vertikale Äufnung LA (D)	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Verteilung LA (E)	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Verteilung des Härteausgleichsfonds (F)	6'425'886	4'947'129	5'003'208	4'463'805	-1'962'081
Bruttoverteilung total an die Gemeinden (A+B+D+F)	66'996'133	64'191'067	66'035'114	66'517'497	-478'636
Nettoverteilung total an die Gemeinden (A+B+C+D+F)	62'476'467	59'720'088	61'225'129	61'384'899	-1'091'568

<i>in Prozent (mit Härteausgleichsfonds)</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Gesamtbruttoverteilung an die Gemeinden	1.3%	-4.2%	2.9%	0.7%	-0.7%
Gesamtnettoverteilung an die Gemeinden	1.2%	-4.4%	2.5%	0.3%	-1.7%

<i>Finanzausgleich</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Teil der Gemeinden	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Teil des Kantons	35'506'700	34'729'208	35'777'325	36'376'302	869'602
Gemischte Finanzierung (Gemeinden + Kanton) (F)	6'425'886	4'947'129	5'003'208	4'463'805	-1'962'081

In der Berichtsperiode stieg der Gemeindeanteil an der Finanzausgleichsfinanzierung um 613'843 CHF, während der Kantonsanteil um fast 870'000 CHF anstieg. Der Härtefonds wurde um 1'962'081 Franken gekürzt, hauptsächlich aufgrund des ab 2016 geltenden degressiven Satzes für die Beträge, die bestimmten Gemeinden gewährt werden, um den Übergang zum neuen Finanzausgleichs- und Aufgabenteilungssystem zu erleichtern (-7,69% des ursprünglich in der Verordnung über den interkommunalen Finanzausgleich vorgesehenen Betrags).

Gemeinden mit hohem Tourismuspotenzial leisten zwar einen wichtigen Beitrag zum Ressourcenausgleich in Bezug auf das Volumen, sind es aber nicht unbedingt, wenn man ihre Pro-Kopf-Beiträge berechnet. Es zeigt sich auch, dass gerade diese Gemeindetypen am meisten von dem Lastenausgleich in Bezug auf das Sammelvolumen profitiert.

6. Effektivität des interkommunalen Finanzausgleichssystems

Aufgrund der analysierten Elemente in Bezug auf die Effektivität des Ressourcenausgleichssystems kann festgestellt werden, dass:

- das minimale Ressourcenziel während der gesamten Periode erreicht wurde;
- das Ressourcenausgleichssystem eine nachgewiesene und solide Stabilität über die gesamte Analyseperiode zeigt;
- die Korrelation zwischen dem Ressourcenpotential vor und nach dem Ausgleich sehr hoch ist;
- die Aufteilung der Beträge pro Einwohner gemäss einer optimalen Verteilung in Bezug auf Leistung und Effektivität durchgeführt wird;
- der Ressourcenausgleich keinen Einfluss auf die durchgeführte Steuerbelastung der Walliser Gemeinden gehabt hat;
- der Ausgleich kein Hindernis für die Fusion von Gemeinden in Bezug auf den Ressourcenausgleich darstellt,

Die kantonale Finanzverwaltung schlägt dem Staatsrat vor, das Ressourcenausgleichssystem nicht zu ändern und in seiner aktuellen Form weiterzuführen.

Aufgrund der analysierten Elemente in Bezug auf die Effektivität des Lastenausgleichssystems kann festgestellt werden, dass:

- das vom Gesetzgeber im Jahre 2011 angestrebte Ziel über die gesamte Berichtsperiode erreicht wurde;
- die Korrelation zwischen den Kriterien des Lastenausgleichs und der Verteilung der Hilfe, die sowohl für die soziodemographischen als auch für die geotopographischen Kriterien als gut bis sehr gut bezeichnet werden kann, auch bedeutet, dass das vom Gesetzgeber im Jahre 2011 angestrebte Ziel erreicht wurde und der Lastenausgleich in erster Linie die gewünschte Art von Zielgemeinde betrifft;
- alle beitragsberechtigten Gemeinden im Rahmen der Regionalpolitik es auch im Rahmen des Lastenausgleichs sind, und dies für jedes Jahr der Periode 2016-2019;
- der Ausgleich kein Hindernis für die Fusion von Gemeinden in Bezug auf den Lastenausgleich darstellt,

Die kantonale Finanzverwaltung schlägt dem Staatsrat vor, das Lastenausgleichssystem nicht zu ändern und in seiner aktuellen Form mit einer Gewichtung von 1 pro Lastenkriterium weiterzuführen.

Aufgrund der durchgeführten Prüfung und der oben genannten Schlussfolgerungen schlagen wir daher vor, den interkommunalen Finanzausgleich in seiner aktuellen Form (Status quo) weiterzuführen, so dass keine Gesetzesänderung notwendig ist.

Eine erneute Beurteilung der Effektivität des Ausgleichssystems wird am Ende der kommenden Vier-Jahres-Periode aber spätestens im Laufe des Jahres 2023 durchgeführt werden.

Sitten, den 19. Februar 2020.

Der Präsident des Staatsrates : **Roberto Schmidt**
Der Staatskanzler : **Philipp Spörri**