

gemeinderuggell

REGIERUNGSSEKRETARIAT

12. Sep. 2022

Regierung des Fürstentums Liechtenstein
Ministerium für Präsidiales und Finanzen
Herr Regierungschef Daniel Risch
Peter-Kaiser-Platz 1
9490 Vaduz

Gemeindevorstehung
Maria Kaiser-Eberle
Tel. +423 377 49 30
Maria.kaiser-eberle@ruggell.li

07.09.2022, mke/co

Vernehmlassung betreffend Totalrevision des Finanzausgleichgesetzes (FinAG)

Sehr geehrter Herr Regierungschef, *lieber Daniel*

Gerne nutzen wir die Gelegenheit, an der Vernehmlassung zur Totalrevision des Finanzausgleichgesetzes als direkt betroffene Gemeinde teilnehmen zu dürfen und beziehen zur Vorlage der Regierung wie folgt Stellung:

1. Rückblick auf den Vernehmlassungsbericht der Regierung zur Abänderung des Finanzausgleichgesetzes (FINAG) vom 22. Oktober 2019

Die liechtensteinischen Gemeinden haben im Rahmen der Vernehmlassung zur Abänderung des Finanzausgleichgesetzes im Februar 2020 bzw. vor rund zweieinhalb Jahren eine umfassende, weitestgehend einheitliche Stellungnahme zuhanden der Regierung abgegeben und gemeinsam verschiedene konstruktive Vorschläge unterbreitet. Anschliessend wurde das für die Gemeinden sehr wichtige Thema seitens der Regierung jedoch nicht weiterverfolgt.

2. Frühzeitiger Einbezug der Gemeinden in die Weiterentwicklung des Finanzausgleichgesetzes

Nach dem Landtagswahlen 2021 fanden erfreulicherweise erste Gespräche zwischen der neuen Regierung und Gemeindevertretern statt, um die Anpassung des Finanzausgleichssystems wieder anzugehen. Die Ende 2021 eingereichte Motion zur Ermöglichung von einheitlichen Gemeindesteuerzuschlägen verlieh dem wichtigen Anliegen einen zusätzlichen Schub. An der Vorsteherkonferenz im Februar 2022 stellte die Regierung eine mögliche Weiterentwicklung des Finanzzuweisungssystems vor. Die Gemeindevorsteherinnen und -vorsteher begrüßten grundsätzlich die vorgeschlagene Stossrichtung zur Anpassung des Finanzausgleichs, wurden doch die wichtigsten Punkte aus der Stellungnahme der Gemeinden vom Februar 2020 im Rahmen der damaligen Vernehmlassung der Regierung zur Abänderung des Finanzausgleichgesetzes in der neuen Vorlage berücksichtigt bzw. in diese übernommen. Die grundsätzliche Gutheissung der Gemeindevorsteherinnen und -vorsteher enthielt selbstverständlich den Vorbehalt, dass dem ordentlichen Vernehmlassungsprozess nicht vorgegriffen werden kann und der Vernehmlassungsbericht und die dazu erstellten Stellungnahmen der einzelnen Gemeinderäte abzuwarten sind.

3. Totalrevision des Finanzausgleichgesetzes (FINAG)

Der nun vorliegende Vernehmlassungsbericht und die darin vorgeschlagenen Abänderungen des Finanzausgleichgesetzes im Rahmen einer Totalrevision sind identisch mit den Vorschlägen der Regierung anlässlich der Präsentation im Februar 2022 und wurden Mitte August 2022 nochmals mit



den Gemeindevorstehenden besprochen. Gerne gehen wir auf die Schwerpunkte der gegenständlichen Vorlage aus Sicht der Gemeinden ein:

3.1 Horizontaler Ausgleich

Um die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern, wird die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs empfohlen. Der vorgeschlagene horizontale Ausgleich entspricht im Grundsatz dem Vorschlag der Gemeinden im Rahmen der Vernehmlassung 2019, nur mit unterschiedlichen Komponenten. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen standardisierten Steuerkraft geben einen prozentualen Anteil an Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen standardisierten Steuerkraft ab. Dazu ist in Art. 5 FINAG vorgesehen, einen Faktor (h) analog zur Festlegung des Faktors (k) einzuführen. Der Faktor (h) steht für den für eine Vierjahresperiode festzulegenden horizontalen Ausgleichssatz, welcher sich in einer Bandbreite von 20 % bis 50 % bewegen soll. Diesen horizontalen Ausgleich begrüßen wir grundsätzlich, doch erscheint die obere Grenze eher hoch, weshalb die Gemeinden eine Bandbreite des Faktors (h) zwischen 20 % und 40 % vorschlagen, was immerhin einer möglichen Verdoppelung der abzugebenden Steueranteile der Geber-Gemeinden gleichkommt.

3.2 Standardisierte Steuerkraft

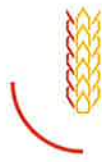
Die Berechnung der standardisierten Steuerkraft erfolgte bisher anhand eines einheitlichen Gemeindesteuerzuschlags auf die Vermögens- und Erwerbssteuer von 200 %. Unabhängig von der individuellen Wahl des Gemeindesteuerzuschlags einer Gemeinde sollte damit die Gleichbehandlung zwischen den Gemeinden sichergestellt werden. Der nun unterbreitete Vorschlag der Regierung zur Berechnung der standardisierten Steuerkraft mit einem einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag von 150 % auf die Vermögens- und Erwerbssteuer ist sehr zu begrüßen. Dadurch werden diejenigen Finanzausgleichsgemeinden, welche ihre Gemeindesteuerzuschläge unter 200 % festlegen, nicht mehr für ihre geringeren Gemeindesteuerzuschläge in der Stufe 1 (neu Stufe 2) des Finanzausgleichsgesetzes bestraft.

3.3 Mindestfinanzbedarf

Mit der Ausrichtung von Finanzausgleichszahlungen auf die Höhe des Mindestfinanzbedarfs sollen alle Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre Gemeindeaufgaben wahrnehmen zu können. Neben der Finanzierung der Gemeindeaufgaben soll mit den Finanzausgleichszahlungen auch eine Verminderung der teilweise beträchtlichen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden erfolgen. So werden Gemeinden mit einer standardisierten Steuerkraft unterhalb des Mindestfinanzbedarfs auf diesen angehoben.

Der Mindestfinanzbedarf errechnete sich bisher aus der Multiplikation des Finanzbedarfs mit einem vom Landtag auf Vorschlag der Regierung festgelegten Faktor (k), welcher zwischen 0 und 1 liegt. Der bis 2023 gültige Faktor (k) wurde im Jahr 2018 mit 0.76 festgesetzt. Im laufenden Jahr steht nun die Festlegung des Faktors (k) und damit des Mindestfinanzbedarfs für die kommende Finanzausgleichsperiode von 2024 bis 2027 an. Die Bestimmung des Finanzbedarfs für die kommenden Jahre ergibt sich auf der Grundlage der Gemeindeausgaben von 2018 bis 2021. Nachdem die Ergebnisse des letzten Rechnungsjahres zum Zeitpunkt der Vernehmlassungsberichterstellung nicht vollumfänglich vorlagen, ist noch offen, in welcher Höhe der Faktor (k) seitens der Regierung dem Landtag zur Beschlussfassung vorgeschlagen wird. Ausgehend vom heutigen Finanzausgleichssystem kann jedoch festgehalten werden, dass eine Erhöhung des Mindestfinanzbedarfs allen Finanzausgleichsgemeinden entgegenkommt und die Differenz zu den finanzstarken Gemeinden vermindert, was mit ein wichtiges Ziel dieser Gesetzesvorlage ist, weshalb die Gemeinden eine entsprechende Erhöhung des Faktors (k) bzw. des Mindestfinanzbedarfs erwarten.

Zur Berechnung des Mindestfinanzbedarfs haben die Gemeinden in der Stellungnahme zur Vernehmlassung 2019 die Frage gestellt, weshalb sich die Regierung an der Gemeinde mit den



tiefsten Durchschnittsausgaben orientiert (Art. 5, Abs. 3 FAG) und nicht an den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben aller Gemeinden. Dadurch würden die Gemeinden für ihren sorgsamsten Umgang mit den öffentlichen Mitteln nicht bestraft werden. Diese Frage wurde nun dahingehend beantwortet, indem die Regierung bei der Festlegung des Faktors (k) auf die ergänzende Ausführung, welche eine Orientierung an der Gemeinde mit den tiefsten Durchschnittsausgaben vorsieht, in Art. 6 Abs. 3 FINAG verzichtet, was zu begrüßen ist.

3.4 Kleinheitszuschläge

Da kleinere Gemeinden einen höheren Finanzbedarf pro Kopf ausweisen, werden an Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 3'300 bisher zusätzliche Beiträge in Stufe 2 des Finanzausgleichs ausgerichtet. Das geltende dreistufige Zuschlagsmodell für die Kleinheit soll durch eine lineare Ausgestaltung der Zuschlagssätze ersetzt werden. Durch die Linearisierung der Zuschlagssätze entfallen die stufenweisen Effekte, welche sich trotz einer geringfügigen Zunahme der Einwohnerzahl ergeben können. Diese Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes haben die Gemeinden bereits in ihrer Stellungnahme im Februar 2020 gefordert, weshalb nun der vorliegende Regierungsvorschlag, wenn auch nicht analog der Gemeindestellungsmaßnahmen, sehr zu begrüßen ist. Gegebenenfalls bietet es sich zusätzlich an, die Bandbreite der Kleinheitszuschläge bis 3'300 Einwohnerinnen und Einwohnern einer kritischen Würdigung zu unterziehen, da aus Sicht der Gemeinden für diese Limite keine sachlich-objektive Grundlage besteht.

3.5 Massnahmenkombination

Die Regierung schlägt mit dem vorliegenden Bericht verschiedene Systemanpassungen vor. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Erweiterung des Zweckartikels, welcher neben der Finanzierung der Gemeindeaufgaben neu auch eine Reduktion der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden vorsieht. Dazu soll mit der Einführung einer horizontalen Finanzausgleichsstufe ein wichtiger Schritt gemacht werden. Des Weiteren werden mit der Umstellung der Berechnung der standardisierten Steuerkraft und der Linearisierung der Kleinheitszuschläge weitere wichtige Gemeindeanliegen umgesetzt, die es in der Gesamtschau zu berücksichtigen gilt. Während die Umstellung der Ausrichtung der Kleinheitszuschläge unabhängig von den weiteren Massnahmen vorgenommen werden kann, ist dem Umstand, dass die weiteren Anpassungsvorschläge ineinandergreifen, entsprechend Rechnung zu tragen. So führt eine für das Land neutrale Umstellung der Berechnung der standardisierten Steuerkraft mit einem einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag von 150 % anstatt wie bisher von 200 % zu einer Verminderung des Faktors (k). Demgegenüber sieht die Regierung mit der Weitergabe der horizontalen Abgeltung an die finanzschwächeren Gemeinden und der damit verbundenen Stärkung der Finanzausgleichsgemeinden vor, den Faktor (k) entsprechend zu erhöhen. Die Massnahmenkombination ist soweit nachvollziehbar und schlüssig, entscheidend für die Finanzausgleichsgemeinden ist jedoch die Festlegung des zukünftigen Faktors (k) durch den Landtag, die aber zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt ist. Die Gemeinden gehen davon aus, dass die Festlegung des Faktors (k) respektive des Mindestfinanzbedarfs für die nächste Periode mindestens in jener Höhe ausfällt, die im vorliegenden Vernehmlassungsbericht als Berechnungsgrundlage diente. Grundsätzlich erwarten die Gemeinden im Rahmen dieser Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes beziehungsweise im Sinne der Angleichung der Steuerkraftunterschiede eine Erhöhung des Mindestfinanzbedarfs über den Faktor (k) gegenüber den heutigen Gegebenheiten.

3.6 Finanzielle Konsequenzen für die Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen des Finanzausgleichssystems für die einzelnen Gemeinden werden im Vernehmlassungsbericht rückwirkend für die Gemeinderrechnungen von 2016 bis 2020 simuliert. Dabei hätte sich bei allen Finanzausgleichsgemeinden der Finanzausgleich leicht bis mässig erhöht, was sehr erfreulich ist. Offen ist jedoch, wie sich die zukünftigen Finanzausgleichszahlungen an die Gemeinden entwickeln werden.



3.7 Finanzielle Konsequenzen für das Land

Das derzeitige Finanzausgleichssystem, welches nur vertikale Ausgleichszahlungen umfasst, soll um eine horizontale Komponente ergänzt werden. Trotz des horizontalen Ausgleichs zwischen den Gemeinden ist die Mehrzahl der Gemeinden weiterhin auf vertikale Zuschüsse des Landes zur Erreichung des Mindestfinanzbedarfs angewiesen. Unter Berücksichtigung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zur Anpassung des Finanzausgleichs hätte dies rückwirkend für den Betrachtungszeitraum von 2016 bis 2020 zu einem Mehraufwand von jährlich CHF 0.2 Mio. für das Land geführt, sodass das Ziel der Regierung zu einer deutlichen Verminderung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden für das Land annähernd ausgabenneutral erreicht worden wäre.

Selbst wenn es durch diese Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes mit dem Ziel einer Verminderung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zu einer gewissen Mehrbelastung für das Land kommen würde, wäre dies aus Sicht der Gemeinden sehr wohl begründbar, haben doch die Gemeinden rückblickend einen deutlich höheren Beitrag zur Sanierung des Staatshaushalts geleistet, als die damals geforderten CHF 50 Mio.

4. Aufgabenentflechtung

Sowohl in der Postulatsbeantwortung vom 2. Oktober 2018 als auch im Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 22. Oktober 2019 geht die Regierung auf die Aufgabenentflechtung zwischen dem Land und den Gemeinden ein. In dieser Vernehmlassung ist aber nichts über eine mögliche weitere Aufgabenentflechtung zu lesen, was sehr bedauerlich ist. Wir sehen uns deshalb veranlasst, an dieser Stelle nochmals darauf einzugehen.

Im Jahr 2005 wurde mit dem Ziel einer möglichst sachgerechten Aufgabenzuordnung eine erste umfassende Aufgabenentflechtung zwischen dem Land und den Gemeinden vorgenommen. Auf Anregung der Gemeinden wurde im Jahr 2011 eine zweite Aufgabenentflechtungsrunde durchgeführt. Ein dritter Anlauf folgte im Jahr 2018. In einer Arbeitsgruppe bestehend aus Landes- und Gemeindevertretern wurden in mehreren Gesprächsrunden die möglichen Entflechtungsgebiete aufgearbeitet. Diese Entflechtungsgebiete betreffen insbesondere die Lehrerbesoldung der Gemeindeschulen (Primarlehrer- und Kindergärtnerinnenlöhne), Unterrichts- und lehrpersonenbezogene Sachkosten der Gemeindeschulen, Sonderschulung, Wirtschaftliche Hilfe, Ergänzungsleistungen / Betreuungs- und Pflegegeld für häusliche Betreuung, Stationäre Alterspflege, Ausserhäusliche Kinderbetreuung und Familienhilfen.

Verschiedene Themen wurden immerhin einer Überprüfung unterzogen, dennoch hielt das Land an einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung fest. Denn die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Gemeinden habe sich bewährt und es dränge sich keine weitere Entflechtung auf. Auch sah die Regierung gemäss Vernehmlassungsbericht vom 22. Oktober 2019 keinen Mehrwert in einer weiteren Aufgabenentflechtung.

Demgegenüber sind die meisten Gemeinden der Meinung, dass eine weitere, wenn möglich abschliessende Aufgabenentflechtung sehr wohl einen Mehrwert bringt. Was nützt es, wenn die Gemeinden verschiedene Kosten, wie beispielsweise die Lehrerlöhne oder die Wirtschaftliche Hilfe zur Hälfte mittragen müssen, obwohl sie kein oder nur ein beschränktes Mitspracherecht haben und diese Kosten über den Finanzausgleich wieder ausgeglichen werden?

Gerade im Zuge der Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes bzw. dieser Totalrevision würde es sich anbieten, im Sinne einer angestrebten Ausgabenneutralität zwischen dem Land und den Gemeinden eine weitere Aufgabenentflechtung mit Blickwinkel „Wer zahlt, befiehlt“ durchzuführen. Allfällige Aufwandverschiebungen könnten über den Finanzausgleich wieder ausgeglichen werden. Insbesondere bei einer Verschiebung der Kosten zulasten der Gemeinden könnte eine weitere Steuerkraftangleichung erzielt werden, indem der Mehraufwand der finanzschwächeren



Finanzausgleichsgemeinden über den Finanzausgleich wieder ausgeglichen werden würde, hingegen die finanzstarken Gemeinden den Mehraufwand selbst zu tragen hätten. Die Gemeinden würden eine weitere Aufgabenentflechtung begrüßen, die sich wie die Regierung im damaligen Vernehmlassungsbericht schrieb, „an einem Mehrwert bei einer eindeutigen Zuordnung zu einer Staatsebene orientiert“. Die Gemeinden sehen deshalb der Bestellung einer gemeinsamen Arbeits- oder Projektgruppe, die eine weitere Aufgabenentflechtung zwischen dem Land und den Gemeinden zum Auftrag hat, wohlwollend entgegen. Weiteren, zukünftigen Mischfinanzierungen und Aufgabenverflechtungen stehen wir ablehnend gegenüber.

5. Besonderheiten der Gemeinde Ruggell

Die Linearisierung des Kleinheitszuschlag kann durchaus als positiv betrachtet werden, sodass keine sprunghaften Veränderungen mehr, wie wir das im Jahr 2011 erfahren mussten, möglich sind. Wir hatten das Jahr 2011 mit 2001 Einwohner beendet, was zu einer Kürzung des Kleinheitszuschlag von CHF 750'000.- wegen der Überschreitung der 2000 Einwohnergrenze führte.

Das überdurchschnittliche Einwohnerwachstum von 20 % in 10 Jahren zeigt auf, wie attraktiv Ruggell als Wohngemeinde ist, wenn zugleich der Landesdurchschnitt bei 8 % lag.

Das ausserordentlich starke Einwohnerwachstum lässt aber den Kleinheitszuschlag dahinschwinden und zwingt uns auch, unsere bestehende Infrastruktur nicht nur zu unterhalten, sondern auch stetig zu erweitern.

Um diese Aufgaben auch weiterhin vollumfänglich wahrzunehmen zu können, sind wir auf einen erhöhten Finanzausgleich angewiesen.

6. Dank für den frühzeitigen Einbezug und die Möglichkeit zur Stellungnahme

Abschliessend danken wir der Regierung für den frühzeitigen und laufenden Einbezug der Gemeinden in dieses für sie existenzielle Thema, weshalb wir die kurze bzw. verkürzte Vernehmlassungsfrist mit Nachsicht hinnehmen. Gleichzeitig danken wir der Regierung für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes Stellung beziehen zu dürfen. Es wäre wünschenswert, wenn wie bei dieser Gesetzesrevision, auch zukünftig bei anderen für die Gemeinden wichtigen Gesetzesanpassungen die zweite Verwaltungsebene des Staates frühzeitig miteinbezogen werden würde.

Freundliche Grüsse



Maria Kaiser-Eberle
Gemeindevorsteherung