

Fürstliche Regierung
Ministerium für Präsidiales und Finanzen
Regierungsgebäude
Peter-Kaiser-Platz 1
Postfach 684
9490 Vaduz



Vaduz, 19. Februar 2020

Bürgermeisteramt / Roland Ospelt / +423 237 78 12 / roland.ospelt@vaduz.li
Ref.:mab /roo / Akte: 01.01.05

Stellungnahme zur Abänderung des Finanzausgleichgesetzes (FinAG)

Sehr geehrter Herr Regierungschef, *GESCHÄTZTER ADRIAN*

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2019 lädt die Regierung die Gemeinde Vaduz ein zur Abänderung des Finanzausgleichgesetzes (FinAG) Stellung zu beziehen. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns.

1. Rückblick auf das Finanzausgleichsgesetz seit 2007

Bevor auf die von der Regierung vorgeschlagene Abänderung des Finanzausgleichgesetzes eingegangen wird, gilt es einen Blick zurück zu werfen. Das im Jahr 2007 in Kraft getretene und für das Rechnungsjahr 2008 erstmals angewendete Finanzausgleichsgesetz hat sich aus Sicht der Gemeinden bewährt. Mit der Abkehr vom ertragsorientierten System zu einem aufwandorientierten, am Finanzbedarf der Gemeinden ausgerichteten Finanzausgleich konnten verschiedene Ziele erreicht werden. Der Zweck der Ausgleichsbeiträge, die Finanzierung der den Gemeinden obliegenden öffentlichen Aufgaben sicherzustellen, wurde erreicht und die Planungssicherheit für die Gemeinden konnte massgeblich erhöht werden. Der Finanzausgleich gleicht sinkende Steuererträge aus und ermöglicht den Gemeinden, für zukünftige Aufgaben oder grosse Projekte Reserven zu äufnen.

2. Massnahmenpaket I zur Sanierung des Staatshaushalts 2012

Dennoch verzeichneten die Finanzzuweisungen an die Gemeinden seit dem Jahr 2008 eine deutliche Verminderung. Grund dafür war das im Zuge der Sanierung des Staatshaushalts beschlossene Massnahmenpaket I, welches zu einer Reduktion der Finanzzuweisungen an die Gemeinden in Höhe von jährlich CHF 50 Mio. führte. Dabei wurden die nachstehenden Anpassungen des Finanzzuweisungssystems vorgenommen:

- Vollständige Streichung des Gemeindeanteils an der Grundstücksgewinnsteuer
- Senkung des Gemeindeanteils an der Ertragssteuer von 40% auf 35%
- Begrenzung des maximalen Anteils einer Gemeinde an der Ertragssteuer von 40% auf 25%
- Reduktion des Faktors(k) zur Festlegung des Mindestfinanzbedarfs für die Finanzausgleichsgemeinden von 0.87 in zwei Schritten auf 0.71. (Dies entspricht einer Reduktion von rund 18%).
- Reduktion der Zuschlagssätze für die Finanzausgleichsstufe 2 für kleinere Gemeinden um jeweils 10%.

Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden waren beträchtlich und schränkten deren Handlungsspielraum enorm ein. Beispielsweise sind seit der Streichung des 2/3-Gemeindeanteils an der Grundstücksgewinnsteuer von 2012 bis 2018 rund CHF 104 Mio. mehr beim Land verblieben, obwohl die Gemeinden in der Regel einen wesentlichen Beitrag zu einer erfolgreichen Handänderung eines Grundstücks in der Gemeinde leisten, sei dies in Form von Infrastruktur- oder Erschliessungskosten, usw. Bemerkenswert ist zudem, dass die Höhe der Grundstücksgewinnsteuer seit 2012 (Total CHF 18 Mio.) stetig angestiegen ist und allein im Jahr 2018 landesweit eine Summe von rund CHF 33 Mio. erreichte.

Auch die Besteuerung nach dem Aufwand für natürliche Personen (Pauschalbesteuerung), an welcher die Gemeinden bis 2012 mit einem Anteil von rund 60% beteiligt waren, erhöhte sich von 2012 mit rund CHF 5 Mio. in der Zwischenzeit um das Doppelte auf rund CHF 10 Mio., die nun zur Gänze beim Land verbleiben. Die Streichung des Gemeindeanteils an der Pauschalbesteuerung beläuft sich von 2013 bis 2018 auf rund CHF 34 Mio.

Die Gemeinden waren weit aus am stärksten von den Massnahmenpaketen zur Sanierung des Staatshaushalts betroffen und leisteten bzw. leisten noch heute einen wesentlichen Beitrag für einen mehr als ausgeglichenen und gesunden Staatshaushalt.

Die Regierung hielt dazu im Bericht und Antrag zur Anpassung des Faktors(k) zur Festlegung des Mindestfinanzbedarfs für die Finanzausgleichsperiode 2020 – 2023 (Nr. 82/2018) fest: „Des Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass die Gemeinden mit der Reduktion der Finanzzuweisungen seit dessen Einführung bereits einen erheblichen Anteil zur Sanierung des Landeshaushalts beisteuerten.“

3. Postulatsbeantwortung betreffend die Überprüfung des Finanzausgleichssystems an die Gemeinden und der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten zwischen Land und Gemeinden vom 2. Oktober 2018, im Landtag behandelt am 7. November 2018

Bei diesem Postulat wurde die Regierung eingeladen zu prüfen, welche Massnahmen innerhalb des bestehenden Finanzausgleichssystems ergriffen werden könnten, um die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden sowie die Finanzausgleichszuweisungen vom Staat an die Gemeinden weiter zu reduzieren und in welchen Bereichen eine weitere Entflechtung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten zwischen dem Staat und den Gemeinden aus Sicht der Regierung sinnvoll wäre.

In der Postulatsbeantwortung unterbreitete die Regierung sieben Anpassungsvarianten, die identisch mit denjenigen im vorliegenden Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes sind. Der Landtag lehnte den Antrag der Regierung mit 13 Stimmen bei 24 Anwesenden ab, der lautete, die Regierung zu beauftragen, eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Variante „Steuerkraftreduktion Mindestfinanzbedarf“ zur Reduktion der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden auszuarbeiten. Die Regierung hat nun dennoch nach nur einem Jahr seit diesem Landtagsbeschluss eine Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt, dessen Inhalt vom Landtag bereits abgelehnt bzw. nicht unterstützt wurde. Die Gemeinden sehen sich deshalb veranlasst, einen Alternativvorschlag einzubringen (Punkt 5.).

4. Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes - Vorschlag der Regierung

Die Regierung schlägt im vorliegenden Vernehmlassungsbericht vor, eine Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes vorzunehmen und bewertet die verschiedenen möglichen Anpassungsvarianten. Dabei kommt sie im Rahmen der Massnahmenbewertung zum Schluss, die Variante „Steuerkraftreduktion Mindestfinanzbedarf“ weiter zu verfolgen, obwohl diese vom Landtag abgelehnt wurde. Begründet wird dieser Vorschlag damit, dass die Einführung einer anteilmässigen Kürzung der Steuerkraft einer Gemeinde, wenn diese den Mindestfinanzbedarf übersteigt, die geeignetste Massnahme zur Reduktion der Steuerkraftunterschiede sei. Um die Steuerkraftunterschiede zu verringern, müssten die finanzstarken Gemeinden einen wesentlichen Teil beitragen, wenn die Ausrichtung von Finanzausgleichsmitteln in der Stufe 1 unverändert bliebe.

Die Regierung hält hinsichtlich ihrer bevorzugten Variante fest, dass aufgrund der Veranlagung der Ertragssteuer und der Verteilung der Gemeindesteueranteile durch das Land ertragssteuerseitige Massnahmen einfach umzusetzen seien. Des Weiteren schlägt die Regierung vor, zur Stärkung der bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden die bei der Sanierung des Staatshaushalts vorgenommenen Kürzungen der Zuschlagssätze für die Kleinheit und das Naherholungsgebiet Steg-Malbus rückgängig zu machen.

Aus Sicht der Regierung habe sich das bestehende ausgabenbasierte Finanzausgleichssystem insbesondere für die finanzschwächeren Gemeinden sehr bewährt. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Zweckartikels und der Anpassung des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes könnten die beträchtlichen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden weiter vermindert werden, ohne dass eine Neukonzipierung des Finanzausgleichssystems notwendig wäre. Dieser Argumentation ist grundsätzlich zuzustimmen.

5. Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes - Vorschlag der Gemeinden

Eingangs gilt es festzuhalten, dass die Gemeinden als zweite Verwaltungsebene im Staat eine wichtige Funktion wahrnehmen und für die Bewältigung ihrer gesetzlichen Aufgaben entsprechende finanzielle Mittel benötigen. Dies wird mit der von den Gemeinden erhobenen Vermögens- und Erwerbssteuern, weiteren Gebühren und Abgaben und insbesondere den Finanzausgleichsmitteln des Landes grundsätzlich gewährleistet. Eine grundlegende Neuausrichtung des Finanzausgleichs ist deshalb nicht notwendig. Notwendig ist hingegen eine punktuelle

Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes zugunsten der finanzschwachen Gemeinden, um die Steuerkraftunterschiede der einzelnen Gemeinden zu vermindern.

In diesem Zusammenhang führte S.D. Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein in seiner Ansprache anlässlich der Landtagseröffnung am 16. Januar 2020 aus: „Da sich die Staatsaufgaben von Land und Gemeinden und die damit verbundenen Kosten in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt haben, spricht einiges dafür, dass der Finanzausgleich zulasten einiger sehr grosszügig ausgestatteter Gemeinden bzw. zugunsten des Landes sowie finanzschwacher Gemeinden überarbeitet wird.“

Aus Sicht der Gemeinden ist es jedoch nicht angebracht, wie von der Regierung vorgeschlagen, eine Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes zu Lasten der Gemeinden vorzunehmen. Auch der Staat verfügt über beträchtliche finanzielle Mittel um seinen Verpflichtungen nachzukommen. Das staatliche Finanzvermögen beträgt per Ende 2018 rund CHF 2.2 Milliarden und deckt somit rund 3 Jahresausgaben des Staats. Zudem obliegt es alleine dem Staat bzw. dem Landtag, im Falle eines Konjunkturabschwungs oder einer Rezession die notwendigen Massnahmen auf Gesetzesebene zu ergreifen und umzusetzen. Die Gemeinden haben diese Möglichkeit nicht. Eine Verschiebung von öffentlichen Geldern von den Gemeinden zum Staat ist somit nicht nachvollziehbar und wird abgelehnt.

Dies insbesondere auch deshalb, nachdem die Gemeinden im Rahmen der Sanierung des Staatshaushalts den mit Abstand grössten Beitrag geleistet haben, indem seit 2013 jährlich weit über CHF 50 Mio. beim Land verblieben sind und nicht den Gemeinden zugutekamen. Darüber hinaus fliessen neue ergiebige Steuererträge, wie beispielsweise die Geldspielabgabe, derzeit zur Gänze in die Landeskasse.

Die Gemeinden haben die verschiedenen im Vernehmlassungsbericht aufgezeigten Varianten geprüft. Sie kommen zum Schluss, dass zur Verminderung der Steuerkraftunterschiede durch Reduktion bei den finanzstarken Gemeinden und einer gleichzeitigen Ergänzung bei den Finanzausgleichsgemeinden eine Anpassung der Finanzausgleichsleistungen im Bereich der Ertragssteuer und beim Finanzausgleich am Sinnvollsten ist und schlagen eine Abänderung des Finanzausgleichs- und des Steuergesetzes in drei Bereichen vor:

5.1. Verschärfung der Kürzungsregelung der Ertragssteuer

Wie die Regierung im Vernehmlassungsbericht festhält, könne der Maximalanteil einer Gemeinde an der Ertragssteuer weiter gesenkt werden, nachdem dieser mit dem Projekt zur Sanierung des Staatshaushalts bereits einmal von 40% auf 25% herabgesetzt wurde. Eine weitere Verminderung um 5% auf 20% betrachten die Gemeinden als angemessen und vertretbar.

Durch die Maximalbeschränkung wird sicherlich die Anreizwirkung zur Ansiedelung weiterer Betriebe in der durch die Kürzung betroffenen Gemeinde und zur Generierung von weiteren Ertragssteuereinnahmen vermindert, dennoch könnten die starken Standortvorteile zu Gunsten der anderen Gemeinden reduziert werden. Die Wirkung dieser Massnahme wäre sehr direkt, da eine vollständige Kürzung auf einen bestimmten Maximalanteil erfolgen würde. Eine Verminderung des Maximalanteils von 25% auf 20% betrachten die Gemeinden als angemessen, obwohl er nicht den Vorstellungen der Regierung entspricht, die bei dieser Abänderungsvariante im Vernehmlassungsbericht eine Kürzung auf 15% vorsieht.

Der Vorschlag der Gemeinden würde zu einer weiteren Annäherung der Steuerkraftunterschiede der Gemeinden führen, gleichzeitig würde die Anreizfunktion nicht vollständig abgebaut. Betroffen von dieser Massnahme wären einzig die Gemeinden Vaduz und Schaan, welche bei einer Verminderung von 5% der Summe aller Gemeindeanteile an der Ertragssteuer eine weitere Kürzung hinnehmen müssten. Im Rechnungsjahr 2018 hätte diese weitere Kürzung für die beiden Gemeinden je rund CHF 4 Mio. betragen.

Sollte dieser Vorschlag weiterverfolgt werden, wäre nicht nur das Finanzausgleichsgesetz anzupassen, sondern auch das Steuergesetz in Art. 74 Abs. 2). Nachdem der Staat über erhebliche Finanzreserven verfügt, schlagen die Gemeinden vor, die Finanzausgleichszuweisungen an die Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs für die finanzschwächeren Gemeinden sogar weiter zu erhöhen, beispielsweise im Umfang der genannten, weiteren Kürzungen des Maximalanteils einer Gemeinde an den Ertragssteuern.

5.2. Erhöhung der Ausgleichszahlungen an die Finanzausgleichsgemeinden

Um die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden weiter zu vermindern, schlagen die Gemeinden vor, die Mittel aus der Verschärfung der Kürzungsregelung der Ertragssteuer den Finanzausgleichsgemeinden in Stufe 1 durch die Erhöhung des Faktors(k) weiterzugeben.

Die Mittel aus der Verschärfung der Kürzungsregelung der Ertragssteuer sollen über eine Erhöhung des Faktors(k) zur Festlegung des Mindestfinanzbedarfs den Gemeinden zukommen, die in Stufe 1 des Finanzausgleichs anspruchsberechtigt sind. Nachdem der Faktor(k) alle vier Jahre vom Landtag festgelegt wird, könnte als Berechnungs- und Bemessungsgrundlage der Durchschnitt der durch die Verschärfung der Kürzungsregelung der Ertragssteuer aufgelaufenen Summe der letzten vier Jahre herangezogen werden. Konkret würde dies bedeuten, dass die Summe der weiteren Kürzung der Ertragssteuer von 25% auf 20% bei den finanzstarken Gemeinden Vaduz und Schaan und allenfalls ein Landesanteil den finanzschwächeren Gemeinden in Stufe 1 des Finanzausgleichs zugutekäme.

Nach Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Rechnungsjahr 2008 wurde der Faktor(k) bis 2019 stets gesenkt. Im Zuge der Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts erfolgte eine schrittweise Reduktion von 0.87 auf 0.76 und für die Finanzausgleichsperioden von 2014 bis 2019 eine weitere Senkung auf 0.71.

Gemäss Art. 5 Abs. 3) des Finanzausgleichsgesetzes errechnet sich der Mindestfinanzbedarf aus der Multiplikation der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der vorangegangenen letzten vier Jahre mit einem vom Landtag auf Vorschlag der Regierung festzulegenden Faktor(k). Der Vorschlag der Regierung orientiert sich dabei in der Regel an der Gemeinde mit den tiefsten Durchschnittsausgaben.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, weshalb für die Festlegung des Mindestfinanzbedarfs nicht von den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben aller Gemeinden ausgegangen wird? Mit dieser Vorgehensweise würden die Gemeinden für ihren sorgsamsten Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht bestraft werden. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden haben sich seit 2007 anfangs leicht erhöht und anschliessend stets vermindert, was auf den sparsamen und haushälterischen Umgang mit den den Gemeinden zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln zurückzuführen ist. Bis 2019 wurden die Gemeinden für ihre verantwortungsbewusste Führung der Gemeindehaushalte und für ihre vorausschauende und sorgfältige Planung ihrer Projekte durch die Herabsetzung des Faktors(k) im Grunde genommen bestraft.

Der Landtag hat nun im November 2018 aufgrund einer weiteren Verminderung der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden im Sinne einer Beibehaltung der bisherigen Höhe des Mindestfinanzbedarfs den Faktor(k) für die Finanzausgleichsperiode 2020 - 2023 auf 0.76 angehoben. Mit einer weiteren Erhöhung des Faktors(k) könnte der genannten Bestrafung zusätzlich entgegengewirkt werden. Darüber hinaus erhielten die Finanzausgleichsgemeinden durch die Erhöhung des Faktors(k) mehr Mittel und die Steuerkraftunterschiede zu den Nicht-Ausgleichsgemeinden könnten vermindert werden.

5.3. Anpassung der Abstufungen in Stufe 2 des Finanzausgleichs

In der zweiten Zuteilungsstufe des Finanzausgleichs werden den kleineren Gemeinden die Kosten für die Kleinheit entschädigt. Durch die Grössennachteile haben die kleineren Gemeinden höhere Pro-Kopf-Ausgaben, da ein gewisses Mass an Grundinfrastruktur und Basisleistungen zu finanzieren ist. In der zweiten Stufe anspruchsberechtigt sind Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis maximal 3300, wobei der Zuschlag pro Kopf grössenabhängig erfolgt.

Die bisherigen Abstufungen unterliegen keiner objektiv nachvollziehbaren Struktur. Der erste Abschlag des Einwohnerzuschlags tritt bei 501 Einwohnern ein, der zweite bei 2001 Einwohner und der dritte bei 3301 Einwohnern. Es wird vorgeschlagen, die bisherigen Abstufungen des Einwohnerzuschlags anzupassen, beispielsweise mit einer Linearisierung des Einwohnerzuschlags ab 500 Einwohnern.

6. Aufgabenentflechtung

Sowohl in der Postulatsbeantwortung vom 2. Oktober 2018 als auch im vorliegenden Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes geht die Regierung auf die Aufgabenentflechtung zwischen dem Land und den Gemeinden ein.

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 sieht die Regierung gemäss Vernehmlassungsbericht derzeit 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 dann über den Finanzausgleich wieder ausgeglichen werden?

Gerade im Zuge der Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes würde es sich anbieten, im Sinne einer angestrebten Ausgabenneutralität zwischen dem Land und den Gemeinden eine weitere Aufgabenentflechtung im Blickwinkel von „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 Vernehmlassungsbericht schreibt, „an einem Mehrwert bei einer eindeutigen Zuordnung zu einer Staatsebene orientiert“.

7. Mitarbeit der Gemeinden in Arbeits- oder Projektgruppe

Die Gemeinden begrüßen zeitnah die Bestellung einer gemeinsamen Arbeits- oder Projektgruppe, die eine Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze und/oder eine weitere Aufgabenentflechtung zwischen dem Land und den Gemeinden zum Auftrag hat.

8. Ergänzungen der Gemeinde

Die Gemeinde Vaduz ist bereit, einen weiteren Beitrag zum Finanzausgleich zu leisten, damit die finanzschwächeren Gemeinden bessergestellt werden können. Jedoch wird der von der Regierung verfolgte Vorschlag von der Systematik und von der Höhe des Beitrages abgelehnt.

Wir danken der Regierung diese Anregungen der Gemeinde Vaduz, welche der Gemeinderat anlässlich seiner Sitzung vom 18. Februar 2020 verabschiedet hat, bei der Überarbeitung des Gesetzes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

BÜRGERMEISTERAMT



Manfred Bischof, Bürgermeister

Mail:

- Ministerium für Präsidiales und Finanzen (finanzen@regierung.li)