

Bericht
über die Evaluation des interkommunalen Finanzausgleichs
2012-2015

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 erste Anwendungsperiode des neuen Systems, welches im Rahmen des Projekts NFA II in Kraft getreten ist.

Dieser Bericht wurde parallel zu den Arbeiten betreffend die Evaluierung der Umsetzung der Ziele des Projekts NFA II unter der Führung des gleichen paritätischen Ausschusses, der sich aus Vertretern des Kantons und der Walliser Gemeinden zusammensetzte, erstellt.

Der durch diese Arbeitsgruppe erstellte Bericht wird in beiden Amtssprachen auf der Website des Staats Wallis (unter Departemente und Dienststellen / Finanzen / Finanzausgleich: <https://www.vs.ch/de/web/acf/perequation-financiere>) aufgeschaltet.

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

1. Allgemeine Bestimmungen

Das neue interkommunale Finanzausgleichssystem wurde am 1. Januar 2012 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (GIFA) vom 15. September 2011 (SGS/VS 613.1) und der Verordnung über den interkommunalen Finanzausgleich (VIFA) vom 21. Dezember 2011 (SGS/VS 613.100) eingeführt. Es besteht aus den drei nachfolgenden Fonds:

- dem Ressourcenausgleichsfonds,
- dem Lastenausgleichsfonds und
- dem Härteausgleichsfonds.

2. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich, bei dem gemäss Art. 5 GIFA elf Steuerarten und die Wasserzinsen berücksichtigt werden, setzt sich aus folgenden zwei Instrumenten zusammen:

- dem horizontalen Ressourcenausgleich, der die Übertragung von Geldern von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Gemeinden beinhaltet, und
- dem vertikalen Ressourcenausgleich, der den vom Kanton finanzierten Ausgleich zugunsten der Gemeinden mit dem niedrigsten Ressourcenpotential beinhaltet.

Der Ressourcenindex einer Gemeinde, berechnet aufgrund von Steuerelementen und Wasserzinsen der Gemeinde, bestimmt, ob sie als ressourcenstarke (Index > 100 Punkte – beitragspflichtige Gemeinde) oder als ressourcenschwache (Index < 100 Punkte – beitragsberechtigte Gemeinde) Gemeinde gilt, wobei der Durchschnitt aller Gemeinden bei 100 Punkten liegt.

Gemäss Art. 10, Abs. 3 GIFA muss der minimale Ressourcenindex einer Gemeinde nach dem horizontalen und vertikalen Ausgleich im Bereich von mindestens 80 bis 90 Punkten des Durchschnitts aller Gemeinden liegen.

Das Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, Ressourcenungleichheiten zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden zu verringern.

Die Finanzierung des Ressourcenausgleichs wird über eine Mischform gesichert, einerseits durch die ressourcenstarken Gemeinden und andererseits durch den Kanton, der sich in der Höhe von zwei Dritteln der beitragspflichtigen Gemeinden beteiligt.

Die Aufteilung des Ressourcenfonds erfolgt aufgrund des Ressourcenindex der Gemeinde und unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde.

Bei der Einführung am 1. Januar 2012 belief sich das Volumen des Ressourcenausgleichs auf 35,4 Mio. Franken brutto. Unter Berücksichtigung der Beschränkung betreffend den Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnern (Art. 12 GIFA) standen 32,3 Mio. Franken netto zur Verteilung zur Verfügung.

Die folgende Tabelle zeigt die Äufnungs- und Verteilungsvolumina des Ressourcenausgleichs.

<i>in Franken</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Horizontale Äufnung	21'251'647	21'992'123	23'518'152	24'517'601	3'265'954
Vertikale Äufnung (zwei Drittel der horizontalen Äufnung)	14'167'765	14'661'415	15'678'769	16'345'068	2'177'303
Bruttoverteilung des Ressourcenausgleichs	35'419'412	36'653'538	39'196'921	40'862'669	5'443'257
Betragsbegrenzung (Art. 12 GIFA)	3'138'296	3'550'995	3'918'431	4'389'781	1'251'485
Nettoverteilung des Ressourcenausgleichs	32'281'116	33'102'543	35'278'490	36'472'888	4'191'772

Die relative Entwicklung des Ressourcenausgleichsfonds ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

<i>in %</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Horizontale Äufnung	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Vertikale Äufnung (zwei Drittel der horizontalen Äufnung)	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Bruttoverteilung des Ressourcenausgleichs	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Betragsbegrenzung (Art. 12 GIFA)	0	13.2%	10.3%	12.0%	39.9%
Nettoverteilung des Ressourcenausgleichs	0	2.5%	6.6%	3.4%	13.0%

Von 2012 bis 2015 hat der Fonds um 5,4 Mio. Franken brutto (+15,4%) respektive um 4,2 Mio. Franken netto (+13,0%) zugenommen.

Die Entwicklung des von den schwächsten Gemeinden erreichten Mindestziels und diejenige der Anzahl beitragspflichtiger oder beitragsberechtigter Gemeinden zeigt sich wie folgt:

	2012	2013	2014	2015
Erreichtes Ziel	84.8%	84.7%	84.6%	84.1%
Anzahl ressourcenausgleichsbeitragspflichtige Gemeinden	49	47	45	45
Anzahl ressourcenausgleichsberechtigte Gemeinden	92	88	89	89
Total Anzahl Gemeinden	141	135	134	134
Durchschnittliche Bevölkerung	298'810	303'071	307'772	312'366

Das Ziel wurde vollständig erreicht, da die erzielten Werte zwischen 80 und 90 Punkten (Art. 10, Abs. 3 GIFA) des Durchschnitts des Ressourcenpotentials aller Gemeinden liegen.

3. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich zielt darauf ab, die von gewissen Gemeinden getragenen übermässigen strukturellen Lasten, die auf ein ungünstiges geotopografisches und/oder soziodemografisches Umfeld zurückzuführen sind, teilweise zu kompensieren.

Die Berücksichtigung von sechs Kriterien, entsprechend den Wünschen des Gesetzgebers im Jahr 2011, ermöglicht es, die Gemeinden zu bestimmen, deren synthetischer Lastenindex über (beitragsberechtigte Gemeinde) oder unter (nicht beitragsberechtigte Gemeinde) null liegen. Der synthetische Index setzt sich aus vier geotopografischen und zwei soziodemografischen Indikatoren zusammen:

- die Höhenlage
- die Länge der Strassen
- die produktive Fläche

- die Anzahl Wohnungen
- die Anzahl Kinder zwischen 0 und 16 Jahren
- die Anzahl 80-jähriger und älterer Personen.

Die Verteilung des Lastenausgleichsfonds, der vollständig vom Kanton finanziert ist, wird auf Grundlage des synthetischen Lastenindex der Gemeinde unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl durchgeführt.

Die Äufnung des Lastenausgleichsfonds, der allein vom Kanton finanziert wird, entspricht 45% der Gesamtäufnung des Ressourcenausgleichsfonds (horizontal + vertikal). Die Entwicklung des Lastenausgleichsfonds von 2012 bis 2015 war wie folgt:

<i>in Franken</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Äufnung des Lastenausgleichsfonds	15'938'735	16'494'092	17'638'714	18'388'199	17'114'935
Verteilung des Lastenausgleichsfonds	15'938'735	16'494'092	17'638'714	18'388'199	17'114'935

In vier Jahren ist das Volumen des Fonds um rund 2,4 Mio. Franken von 15,9 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 18,4 Mio. Franken im Jahr 2015 gestiegen. Dies entspricht der gleichen Entwicklung (+15,4%) wie jene des Ressourcenausgleichsfonds, da ihre Äufnungssysteme durch einen fixen Prozentsatz (45%) verbunden sind.

<i>in %</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Äufnung des Lastenausgleichs	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Verteilung des Lastenausgleichs	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%

4. Härteausgleich

Der Härteausgleich ist das dritte und letzte Instrument des neuen interkommunalen Finanzausgleichssystems. Es dient dazu:

- den Übergang ins neue Finanzausgleichssystem und die Aufgabenentflechtung seit dem Jahr 2012 zu erleichtern. Die VIFA vom 21. Dezember 2011 legt den Betrag von 5'590'771.- Franken fest, der den beitragsberechtigten Gemeinden für eine Dauer von 16 Jahren zugeteilt wird (dauerhaft genehmigte Hilfeleistungen über vier Jahre und abnehmende Hilfeleistungen über zwölf Jahre)
- im Falle einer Fusion, die Differenz zwischen dem Nettobetrag, der sich für die neu fusionierte Gemeinde ergibt, und der Summe der den Gemeinden vor der Fusion individuell gewährten Beträge bis zu einem Maximalbetrag von 500'000.- Franken pro Jahr während der Dauer von vier Jahren, zu kompensieren
- punktuelle Finanzhilfen an finanzschwache Gemeinden oder eine Gruppe von Gemeinden, die kommunale oder regionale Projekte umgesetzt haben, oder die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden, zu gewähren

5. Gesamtverteilung zugunsten der Walliser Gemeinden

Unter Berücksichtigung der verteilten Volumina im Rahmen des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs sowie des Härteausgleichs in den Jahren von 2012 bis 2015 ist der Nettobetrag (unter Berücksichtigung der Begrenzung gemäss Art. 12 GIFA) der gewährten Finanzhilfen an die Walliser Gemeinden von 53,7 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 61,7 Mio. Franken im Jahr 2015 gestiegen, was einer Zunahme von 15% in vier Jahren entspricht.

<i>in Franken</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Horizontale Äufnung RA (A)	+ 21'251'647	+ 21'992'123	+ 23'518'152	+ 24'517'601	+3'265'954
Vertikale Äufnung RA (zwei Drittel der horizontalen Äufnung) (B)	+ 14'167'765	+ 14'661'415	+ 15'678'769	+ 16'345'068	+2'177'303
Bruttoverteilung des Ressourcenausgleichs (A+B)	= 35'419'412	= 36'653'538	= 39'196'921	= 40'862'669	+5'443'257
Betragsbegrenzung (Art. 12 GIFA) (C)	- 3'138'296	- 3'550'995	- 3'918'431	- 4'389'781	-1'251'485
Nettoverteilung des Ressourcenausgleichs (A+B+C)	= 32'281'116	= 33'102'543	= 35'278'490	= 36'472'888	+4'191'772
Vertikale Äufnung LA (45% des Totals des Ressourcenausgleichs) (D)	+ 15'938'735	+ 16'494'092	+ 17'638'714	+ 18'388'199	+2'449'464
Verteilung des Lastenausgleichs (E)	= 15'938'735	= 16'494'092	= 17'638'714	= 18'388'199	+2'449'464
Verteilung des Härteausgleichsfonds (F)	+ 5'433'851	+ 6'612'108	+ 6'670'930	+ 6'864'631	+1'430'780
Bruttoverteilung total an die Gemeinden (A+B+D+F)	+56'791'998	+59'759'738	+63'506'565	+66'115'499	+9'323'501
Nettoverteilung total an die Gemeinden (A+B+C+D+F)	+53'653'702	+56'208'743	+59'588'134	+61'725'718	+8'072'016

<i>in % (mit Härteausgleichsfonds)</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Bruttoverteilung Total an die Gemeinden	-----	5.2%	6.3%	4.1%	16.4%
Nettoverteilung Total an die Gemeinden	-----	4.8%	6.0%	3.6%	15.0%

<i>Finanzausgleich</i>	2012	2013	2014	2015	Entw. 2012-2015
Teil der Gemeinden	21'251'647	21'992'123	23'518'152	24'517'601	+3'265'954
Teil des Kantons	30'106'500	31'155'507	33'317'483	34'733'267	+4'626'767
Gemischte Finanzierung (Gemeinden + Kanton) (F)	5'433'851	6'612'108	6'670'930	6'864'631	+1'430'780

Die Finanzierung des Ausgleichsfonds wurde gemeinsam von den ressourcenstarken Gemeinden und dem Kanton gesichert. Ihr jeweiliger Anteil ist um +3,3 Mio. respektive +4,6 Mio. Franken zwischen 2012 und 2015 gestiegen. Der gemischt finanzierte Härtefonds ist in dieser Periode um +1,4 Mio. Franken gestiegen.

6. Effektivität des neuen interkommunalen Finanzausgleichssystems

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

- das minimale Ressourcenziel während der gesamten Periode 2012-2015 mit Werten zwischen 84 und 85 Punkten 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 scheinbar keinen Einfluss auf die durchgeführte Steuerbelastung der Walliser Gemeinden hat;
- der Ausgleich kein Hindernis für die Fusion von Gemeinden in Bezug auf den Ressourcenausgleich darstellt.

Aufgrund dieser Feststellungen wird das Ressourcenausgleichssystem in seiner aktuellen Form für die kommende Periode 2016-2019 fortgeführt.

Aufgrund der analysierten Elemente in Bezug auf die Leistung des Lastenausgleichs kann festgestellt werden, dass:

- das angestrebte Ziel hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Lastenausgleichs über die gesamte Analyseperiode erreicht wurde;
- die Korrelation zwischen den Kriterien des Lastenausgleichs und der Verteilung des Lastenausgleichs als gut bis sehr gut bezeichnet werden kann, sowohl für die Kriterien der geotopografischen Lasten als auch für die soziodemografischen Kriterien;
- der Lastenausgleich vor allem die vom Gesetzgeber im Jahr 2011 angestrebten Zielgemeinden betrifft;
- alle beitragsberechtigten Gemeinden im Rahmen der Regionalpolitik es auch im Rahmen des Lastenausgleichs sind, und dies für jedes Jahr der Periode 2012-2015;
- der Ausgleich kein Hindernis für die Fusion von Gemeinden in Bezug auf den Lastenausgleich darstellt.

Aufgrund dieser Feststellungen wird das Lastenausgleichssystem in seiner aktuellen Form für die kommende Periode 2016-2019 mit einer Gewichtung von 1 pro Lastenkriterium fortgeführt.

Das interkommunale Finanzausgleichssystem existiert erst seit vier Jahren. Es wurde auf der Grundlage des im Jahr 2008 eingeführten interkantonalen Finanzausgleichsmodells des Bundes aufgebaut und hat in den Jahren 2012 bis 2015 zu voller Zufriedenheit funktioniert. Mehrere Institute ausserhalb des Kantons haben übrigens das neue, in unserem Kanton eingeführte Finanzausgleichssystem als sehr positiv beurteilt.

Aufgrund der durchgeführten Prüfung ist es daher angebracht, das interkommunale Finanzausgleichssystem in der aktuellen Form für die Jahre 2016 bis 2019 weiterzuführen und dem Grossen Rat keine Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Gemäss Art. 25 GIFA und Art. 15 VIFA wird eine erneute Beurteilung der Effektivität des Systems am Ende der kommenden Vier-Jahres-Periode aber spätestens im Laufe des Jahres 2019 durchgeführt werden.

Wir entbieten Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident des Grossen Rates, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung, und empfehlen Sie samt uns dem Machtschutz Gottes.

Sitten, den 30. November 2016.

Die Präsidentin des Staatsrates: **Esther Waeber-Kalbermatten**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**