

Finanzausgleich, Gemeindefinanzen, Gemeindeautonomie

Ein Update



Autorinnen und Autoren

Thomas Lorenz, Doris Quaderer

Herausgeber

Stiftung Zukunft.li, Ruggell

Zitationsempfehlung

Lorenz, Thomas; Quaderer, Doris (2022):
Impuls Finanzausgleich, Gemeindefinanzen,
Gemeindeautonomie. Ein Update.
Stiftung Zukunft.li, Ruggell.

Druckvorstufe

Gutenberg AG, Schaan

Druck, Bindung

BVD Druck + Verlag AG, Schaan

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Die Stiftung Zukunft.li ist jedoch explizit daran interessiert, die Ergebnisse ihrer Publikationen möglichst vielen Interessierten zugänglich zu machen. Die Verwendung des Inhalts dieser Publikation ist deshalb erwünscht unter der Bedingung, dass die Quelle eindeutig angegeben wird und die gesetzlichen Bestimmungen zum Urheberrecht eingehalten werden.

Bestellung

info@stiftungzukunft.li

Download

www.stiftungzukunft.li

© Stiftung Zukunft.li

Zu dieser Publikation

Diese Publikation wurde von der Geschäftsstelle der Stiftung Zukunft.li – namentlich Thomas Lorenz und Doris Quaderer – verfasst. Wertvolle fachliche Unterstützung erhielten wir von Miriam Frey, BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, in Basel.

Einleitung

Die erste Publikation der Stiftung Zukunft.li «Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung» erschien im Sommer 2016. Sie widmete sich vor allem dem liechtensteinischen Finanzausgleichssystem, beleuchtete aber auch damit zusammenhängende Themen.

Die Studie hat politische Diskussionen über das Pro und Kontra eines horizontalen Finanzausgleichs nach Schweizer Vorbild ausgelöst. Mit diesem Ansatz werden die aus starken Standortvorteilen resultierenden Steuererträge einzelner Gemeinden in einem festzulegenden Ausmass mit den übrigen Gemeinden geteilt: Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft geben Beiträge ab, und diese werden an steuerkraftschwächere Gemeinden verteilt – eben «horizontal». Eine solche solidarische Ausgleichskomponente kennt das aktuelle System in Liechtenstein nicht. Beiträge

fliessen heute nur «vertikal» – vom Land zu den Gemeinden.

Die Diskussion über eine allfällige Neuausrichtung des Finanzausgleichs hält bis heute an. Nach Ansicht von Zukunft.li besteht noch immer Handlungsbedarf für Anpassungen des Systems, weshalb die wesentlichen Daten, Entwicklungen und Empfehlungen in dieser Publikation aktualisiert wurden. Mit diesem «Impuls» sollen den vielen Akteurinnen und Akteuren, die 2016 noch keine politische Verantwortung auf Landes- oder Gemeindeebene trugen, die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen von Zukunft.li aufgezeigt und ein Diskussionsbeitrag für weitere Debatten geleistet werden.

Der Finanzausgleich wird dabei nicht isoliert betrachtet: Die Aufgabenteilung

zwischen Land und Gemeinden sowie steuergesetzliche Regelungen spielen eine wichtige Rolle. Ausserdem beeinflusst der Finanzausgleich die finanzielle Entwicklung der Gemeinden massgeblich. Deshalb räumen wir auch diesen Themen Platz ein.

Inhalt

Wozu ein Finanzausgleich?	6	Gemeindeautonomie auf der Ausgabenseite	42
Was bisher geschah	8	Gemeindeautonomie auf der Einnahmenseite	46
Wie der Finanzausgleich in Liechtenstein heute funktioniert	12	Schlussbetrachtung	48
Vergleich mit der Schweiz	16	Literaturverzeichnis	52
Horizontaler Finanzausgleich im Vergleich mit dem Regierungsvorschlag	18	Abkürzungsverzeichnis	54
Rechnungsbeispiel horizontaler Ressourcenausgleich	22		
Variantenvergleich: Gesamterträge aus Steuern und Finanzausgleich	24		
Variantenvergleich: horizontale und vertikale Finanzflüsse	26		
Variantenvergleich: eine Bewertung	28		
Wofür die Gemeinden ihr Geld ausgeben und wie sie sich finanzieren	32		
Wie sich die Gemeindefinanzen entwickelt haben	36		
Gibt es «die richtige» Reservenhöhe?	40		

Wozu ein Finanzausgleich?

6 **Das Hauptziel eines Finanzausgleichs ist es, unterschiedliche finanzielle Startvoraussetzungen der Gemeinden bis zu einem gewissen Grad auszugleichen, damit sie ihre Aufgaben finanzieren können.**

Die wesentlichen Grundgedanken auf einen Blick:

- Öffentliche Aufgaben sind auf Land und Gemeinden verteilt. Ihre Finanzierung erfolgt überwiegend über Steuereinnahmen.
- Das Land regelt über die Gesetzgebung sowohl die Steuereinnahmen für sich selbst als auch für die Gemeinden. Die Gemeinden erhalten einen Anteil der Ertragssteuern der Unternehmen. Sie haben zudem die Kompetenz, von den natürlichen Personen einen Zuschlag von 150% bis 250% der Landessteuer einzuheben. Den Gemeinden selbst

kommt also keine eigene Regelungskompetenz zu.

- Grundsätzlich müssen die Gemeinden ihre Aufgaben mit diesen Steuereinnahmen finanzieren. Die Ausgangslage ist aber nicht für alle gleich. Die Steuerkraft pro Kopf der Gemeindeeinwohner unterscheidet sich in Liechtenstein stark.
- Diese unterschiedlichen Startvoraussetzungen werden mit dem Finanzausgleich soweit ausgeglichen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können. In welchem Ausmass dieser

Ausgleich erfolgt, unterliegt neben finanzpolitischen Aspekten auch Wertvorstellungen und ist deshalb politisch zu beantworten.

- Mit dem Finanzausgleich dürfen allerdings keine Fehlanreize geschaffen werden. Gemeinden sollten ein Interesse daran haben, möglichst unabhängig von Finanzausgleichszahlungen des Landes zu sein respektive zu werden und damit den eigenen Gestaltungsspielraum zu vergrößern.

- Wenn dieser Ausgleich erfolgt ist, liegt es in der Verantwortung der Gemeinden, wie stark sie die steuerlichen Möglichkeiten ausschöpfen (Gemeindesteuerzuschlag), wie sie ihre Verwaltung organisieren, welche Dienstleistungen sie anbieten, welche Infrastrukturprojekte sie priorisieren usw. Es wird also mit dem Finanzausgleich kein Einheitsbrei angestrebt. Die Gemeindeautonomie soll im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden möglichst hoch bleiben.

Was bisher geschah

- 8 Von 2016 bis 2021 wurde das liechtensteinische Finanzausgleichssystem immer wieder in der Politik behandelt. Eine Entscheidung über notwendige Systemanpassungen steht bis heute aus.**

Seit der Studie von Zukunft.li zum Finanzausgleichssystem im Jahr 2016 hat sich die Politik regelmässig mit dem Thema beschäftigt.

06 / 2016 – Studie Zukunft.li

Die Stiftung Zukunft.li publiziert mit «Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung» ihre erste Studie. Sie analysiert und bewertet das Finanzausgleichssystem und schlägt unter anderem eine horizontale Ausgleichskomponente vor. Als Hauptziel definiert sie die Reduktion der erheblichen Steuerkraftunterschiede¹ zwischen den Gemeinden. Thematisiert werden auch Aufgaben-

teilung und Mischfinanzierungen zwischen Land und Gemeinden (Lorenz & Eisenhut, 2016).

09 / 2016 – Interpellation VU

Abgeordnete der VU stellen mit Bezug auf die Studie der Regierung acht Fragen, u. a. zur Neuausrichtung des Systems, zur Finanzierungsautonomie der Gemeinden und zur Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden (Landtag, 2016).

¹ Definition zu «Steuerkraft» siehe S. 9.

08/2017 – Interpellationsbeantwortung der Regierung

Die Regierung stellt sieben Ansätze vor, um die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zu reduzieren. Sie erachtet eine «komplette Neuausrichtung des Finanzausgleichssystems» aber nicht als notwendig, sondern möchte vorerst Massnahmen zur Reduktion der Steuerkraftunterschiede im Rahmen des bestehenden Systems prüfen (Regierung, 2017). Die Debatte im Landtag zeigt, dass ein Handlungsbedarf grossmehrheitlich unbestritten ist.

02/2018 – Postulat FBP

Abgeordnete der FBP greifen die Argumente der Regierung aus der Interpellationsbeantwortung in einem Postulat auf. Die Regierung soll Lösungen aufzeigen, wie die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden konkret reduziert werden können. Ausserdem soll sie erläutern, bei welchen Aufgaben sie eine Entflechtung zwischen Land und Gemeinden als sinnvoll erachtet. Auch die Postulanten nehmen Bezug zur Studie von Zukunft.li (Landtag, 2018).

10/2018 – Postulatsbeantwortung der Regierung

Die Regierung favorisiert mit der Postulatsbeantwortung ein Modell, mit dem die Steuerkraft einer Gemeinde gekürzt wird, wenn sie ein bestimmtes Mass übersteigt. Sie will sich vom Landtag den Auftrag für eine Gesetzesvorlage geben lassen. Weitere Schritte bei der Entflechtung von Aufgaben erachtet sie als nicht notwendig (Regierung, 2018).

Im Landtag findet der Regierungsantrag keine Mehrheit, obwohl erneut praktisch alle Votierenden Handlungsbedarf beim Finanzzuweisungssystem orten. Gegner

10 des Antrags führen unter anderem ins Feld, die Regierung hätte einen horizontalen Ansatz nicht in die Variantenauswahl aufgenommen und damit sei die Entscheidungsgrundlage nicht ausgewogen.

10/2019 – Vernehmlassungsvorlage der Regierung

Trotz eines negativen Landtagsentscheids (Oktober 2018) greift die Regierung das Thema auf und schickt die von ihr favorisierte Variante in die Vernehmlassung (Regierung, 2019).²

11/2021 – Motion FBP

Unter dem Titel «Motion zur Ermöglichung einheitlicher Gemeindesteuerzuschläge – gegen Inländerdiskriminierung» macht die FBP einen Vorstoss. Dieser zielt darauf ab, die nach Ansicht der Motionäre entstandene Ungleichbehandlung inländischer Steuerpflichtiger gegenüber im Ausland wohnhafter und in Liechtenstein beschränkt steuerpflichtiger Grenzgänger zu beseitigen (Landtag, 2021)³. Die Landtagsdebatte zur Frage, ob die Motion an die Regierung überwiesen wird, findet voraussichtlich im März 2022 statt.

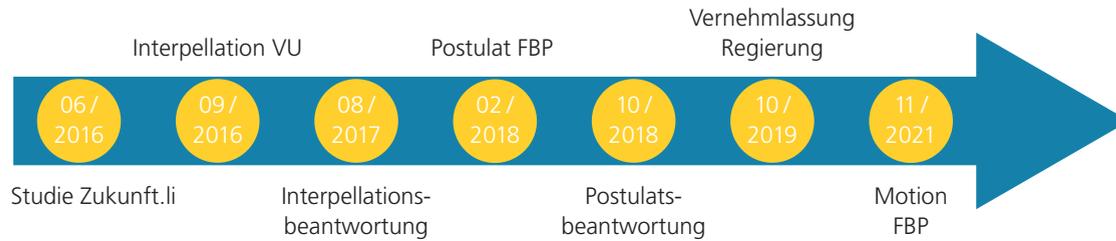
² Da die Regierung das Projekt bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Publikation nicht weiterverfolgt hat, sind die Ergebnisse der Vernehmlassung bis anhin nicht einsehbar.

³ Siehe ausführlichere Beschreibung auf S. 31.

Abbildung 1

Studie Zukunft.li und politische Vorstösse ab 2016

Quelle: eigene Darstellung



Wie der Finanzausgleich in Liechtenstein heute funktioniert

12 **Aktuell fliesst Geld «vertikal» vom Land zu den Gemeinden, deren Steuerkraft unter einem bestimmten Mass liegt. Gemeinden mit hoher Steuerkraft müssen keinen Beitrag zum Finanzausgleich leisten.**

Das aktuelle Regelwerk beinhaltet folgende Systemkomponenten:

Standardisierte Steuerkraft (SSK) pro Kopf

Die SSK setzt sich aus der Vermögens- und Erwerbssteuer mit einem einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag von 200% und 70% des Gemeindeanteils an der Ertragssteuer der auf dem Gemeindegebiet ansässigen Unternehmen⁴ zusammen.

Die Ertragssteuern fliessen nicht zu 100% in die Steuerkraftberechnung ein. Dieser Ansatz bezweckt, einen Anreiz für die Ansiedlung von Unternehmen zu schaffen, wenn zusätzliche Steuereinnahmen nicht

durch tiefere Finanzausgleichszahlungen kompensiert werden.

Mindestfinanzbedarf (MFB)

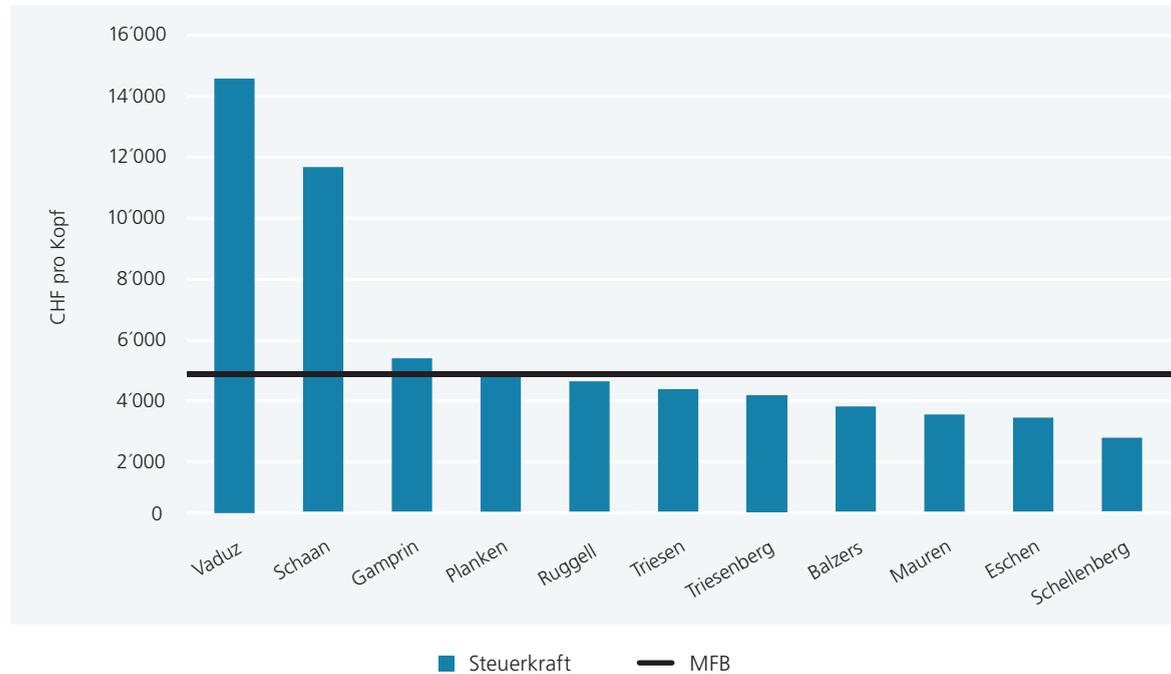
Der MFB wird vom Landtag für jeweils vier Jahre festgelegt und definiert die Steuerkraft, über die eine Gemeinde pro Kopf mindestens verfügen soll. Liegt die SSK unter dem MFB, erhält die Gemeinde Finanzausgleichsmittel. Grundlage für den MFB bilden die Pro-Kopf-Ausgaben aller Gemeinden in den vergangenen vier Jahren. Sie folgt der Logik, dass die Höhe des Ressourcenausgleichs (siehe nächster Punkt) den Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben ermöglichen soll.

⁴ Bei Gemeinden mit sehr hohen Ertragssteuereinnahmen greift zudem ein Kürzungsmechanismus. Wenn der Anteil einer einzelnen Gemeinde über 25% der Ertragssteuern aller Gemeinden liegt, wird der entsprechende Gemeindeanteil auf 25% beschränkt. Von dieser Regelung betroffen sind aufgrund der Grössenordnungen allerdings nur die Gemeinden Vaduz und (teilweise) Schaan.

Abbildung 2

Standardisierte Steuerkraft und Mindestfinanzbedarf, 2020

Quelle: Regierung (2021a)



14 Finanzausgleich Stufe 1 (Ressourcenausgleich)

Die Stufe gleicht die Differenz zwischen SSK und MFB aus. Ein Franken mehr Vermögens- und Erwerbssteuer bedeutet einen Franken weniger Finanzausgleich. Ein Franken mehr Ertragssteuer führt zu 70 Rappen weniger Finanzausgleich. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der Grenzabschöpfungsquote.

Finanzausgleich Stufe 2 (Lastenausgleich)

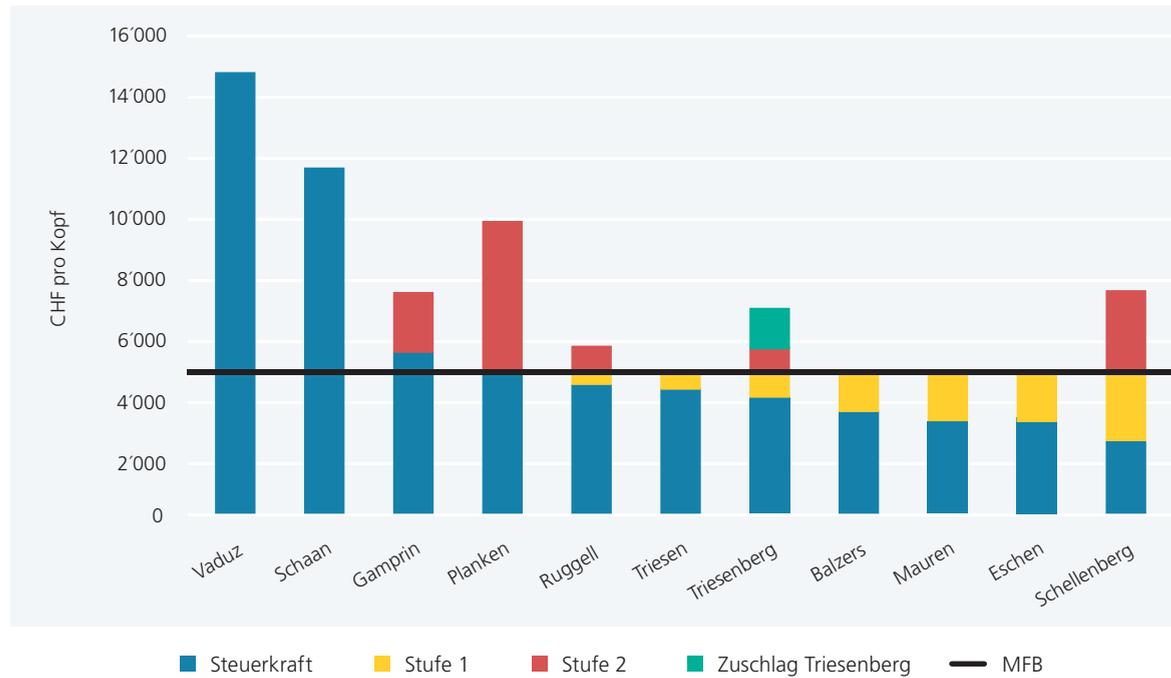
Stufe 2 gleicht Grössennachteile kleiner Gemeinden aus. Verschiedene Grundaufwendungen – zum Beispiel in der Infrastruktur (Schulgebäude, Verwaltung) – belasten kleinere Gemeinden pro Kopf überproportional. Gemeinden mit weniger als 3'300 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten daher Mittel, um diese «Kosten der Kleinheit» zu decken.

Sonderstufe Triesenberg

Triesenberg erhält einen Zuschlag für Sonderlasten im Naherholungsgebiet Steg-Malbun. Die Komponente berücksichtigt, dass die Gemeinde Infrastruktur in einem Gebiet im übergeordneten Interesse zur Verfügung stellt, aus dem sie kaum Steuererträge generiert.

Abbildung 3 Finanzausgleich alle Komponenten, 2020

Quelle: Regierung (2021a)



Vergleich mit der Schweiz

- 16 In fast allen Schweizer Kantonen kommt ein horizontaler Ressourcenausgleich zum Einsatz. Das heisst, Gemeinden mit hoher Steuerkraft geben und steuerschwache Gemeinden bekommen Geld. Ergänzt wird das System in der Regel durch vertikale Finanzflüsse vom Kanton zu den Gemeinden.**

Schweizer Systeme – auf kantonaler wie auf Bundesebene – unterscheiden in der Regel zwischen dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich werden unterschiedliche Voraussetzungen der Gemeinden bezüglich der Steuerkraft teilweise ausgeglichen. Er ist mit der Stufe 1 des liechtensteinischen Systems vergleichbar. Der Ausgleich erfolgt meist horizontal zwischen den Gemeinden. Verschiedene Kantone ergänzen ihre Systeme mit vertikalen Finanzflüssen vom Kanton zu den Gemeinden. Zum Beispiel dann, wenn eine definierte finanzielle Mindestausstattung durch die horizontale Umverteilung

nicht erreicht wird. Diese Mindestausstattung entspricht dem liechtensteinischen Mindestfinanzbedarf. Ausgangspunkt des Lastenausgleichs ist die Aufwandseite. Er soll wesentliche exogene, also nicht beeinflussbare Lasten teilweise abfedern. Das können beispielsweise hohe Sozial- oder Bildungslasten oder topografische Nachteile sein. Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St. Gallen hat für den Wirksamkeitsbericht 2016 des St. Galler Finanzausgleichs Kriterien für einen idealtypischen Finanzausgleich aufgestellt (Schaltegger, Huwlyer & Angelini, 2015). Zukunft.li hat das liechtensteinische System

anhand dieser Systematik bewertet (Lorenz & Eisenhut, 2016, S. 39 ff.). Es schneidet bei wesentlichen Kriterien gut ab: Die Steuerkraftunterschiede werden reduziert, ohne die Steuerkraftreihenfolge zu verändern. Zentral ist, dass die Steuerkraft unabhängig von den effektiven Gemeindesteuerzuschlägen festgelegt wird. Das ist durch den einheitlichen Zuschlag (200 %) gegeben. Eine grobe Analyse von Zukunft.li kommt zum folgenden Resultat: Abgesehen von den Sonderaufwendungen für Steg-Malbun sind zwischen den Gemeinden keine erkennbaren wesentlichen und exogenen Lasten erkennbar, die systematisch ausgeglichen werden müssten. Die

Abgeltung von Kleinheitsnachteilen zielt in erster Linie auf den Erhalt der Struktur. Diese Nachteile könnten durch Gemeindefusionen aufgehoben werden und stellen deshalb grundsätzlich keine exogene Last dar. Die Bewertung bildet allerdings das eigentliche Finanzausgleichsvolumen nicht ab. Weshalb konnten viele Gemeinden hohe Reserven anhäufen, obwohl sich der Mindestfinanzbedarf an den effektiven Ausgaben orientiert? Dafür gibt es drei Hauptgründe: Erstens sind grössere Gemeinden mit hoher Steuerkraft gar nicht von den Finanzausgleichsregeln tangiert. Damit ist auch der Mindestfinanzbedarf für sie nicht relevant. Zweitens

orientiert sich die Stufe 2 für kleinere Gemeinden nicht an deren tatsächlichen Ausgaben. Die Zahlen in Tabelle 2 sind ein Indiz dafür, dass die Stufe 2 überdotiert ist. Anders lässt sich die deutlich bessere finanzielle Entwicklung gegenüber den mittelgrossen Gemeinden kaum erklären. Drittens können die Gemeinden nicht auf der Steuerseite reagieren, weil sie den Gemeindesteuerzuschlag nicht unter 150 % senken können.

Horizontaler Finanzausgleich im Vergleich mit dem Regierungsvorschlag

18 Die Regierung anerkennt, dass das heutige System die Steuerkraftunterschiede zu wenig stark abbaut. Anstatt dies über einen Ressourcen-ausgleich unter den Gemeinden zu erreichen, soll weiterhin ausschliesslich Geld vom Land an steuerkraftschwache Gemeinden fliessen. Steuerkraftstarke Gemeinden sollen jedoch Geld abgeben müssen.

Horizontaler Ressourcenausgleich – Vorschlag von Zukunft.li

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Ressourcenausgleich, also die heutige Stufe 1. Im Jahr 2016 hat Zukunft.li aufgezeigt, wie ein horizontaler Ressourcenausgleich gestaltet werden kann. Der Grundgedanke liegt darin, dass die angepeilten Ziele – die Reduktion der hohen Steuerkraftunterschiede und eine ausreichende Mittelausstattung der Empfängergemeinden – durch einen horizontalen Ausgleich weitgehend erreicht werden. Das von steuerkraftstarken Gemeinden abgeschöpfte Volumen wird 1:1 an die übrigen Gemeinden

verteilt. Dabei gilt es, das richtige Mass zu finden, um einerseits die Steuerkraftunterschiede wie gewollt abzubauen und andererseits Fehlanreize nicht durch zu hohe Abschöpfungsquoten auszulösen.

Das Land springt «vertikal» dort ein, wo ein definierter MFB durch den horizontalen Ausgleich nicht erreicht wird. Will man den Gemeinden weiterhin Planungssicherheit bieten, kann diese Mindestausstattung auch in diesem System für einen Mehrjahreszeitraum festgelegt werden. Vor dem Hintergrund der hohen Steuerkraftunterschiede in Liechtenstein ist ausserdem ein Ansatz zielführend, mit

dem sowohl die Abschöpfung bei den «Gebergemeinden» als auch die Zuteilung an die «Empfängergemeinden» progressiv ausgestaltet ist. Die Progression verstärkt das Ziel, die Steuerkraftunterschiede zu reduzieren. Die Abschöpfung ist dadurch bei der finanzkraftstärksten Gemeinde höher als bei der zweitstärksten usw. Umgekehrt erhält die finanzkraftschwächste Gemeinde relativ betrachtet mehr Mittel als die zweitschwächste.

Regierungsvorschlag

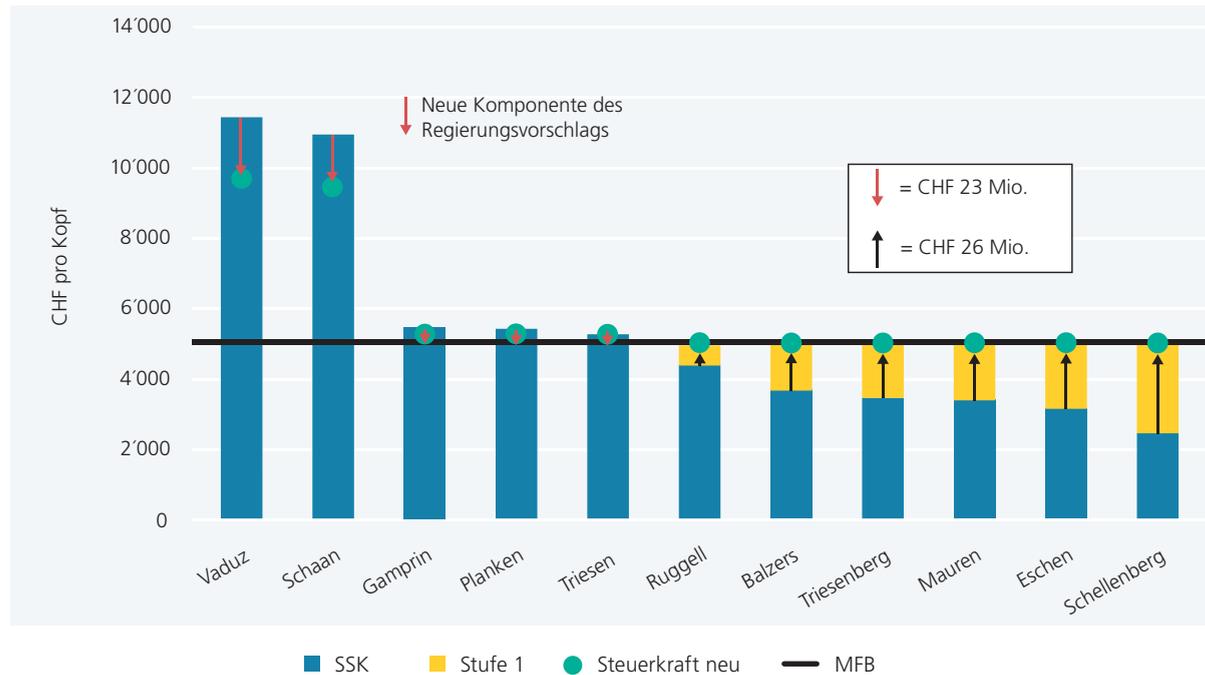
Die Regierung anerkennt in ihrer Vernehmlassung (Regierung, 2019), dass das heutige System die Steuerkraftunterschiede zu wenig stark abbaut. Sie stellt einen Ansatz zur Diskussion, mit dem die Steuerkraft von Gemeinden, die über dem MFB liegt, um 30% dieses «Überschusses» reduziert wird. Damit erfolgt eine Annäherung der Steuerkraft von unten (wie bisher) und von oben (neu). Von unten durch die Anhebung steuerkraftschwächerer Gemeinden auf das Niveau des MFB, von oben durch die vorgeschlagene Reduktion der über diese Grenze hinausgehenden Steuerkraft (Abbildung 4).

Für Stufe 2 (Lastenausgleich für kleine Gemeinden) stellt die Regierung eine Erhöhung der Pro-Kopf-Beiträge vor. Angesichts der in Tabelle 2 und Abbildung 9 aufgezeigten Entwicklung der Gemeindefinanzen ist dieser Vorschlag nicht nachvollziehbar.

20 Mit dieser Gegenbewegung erreicht die Regierung im Resultat einen ähnlichen Effekt wie den eines horizontalen Ausgleichs. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Ziellinie durch einen fixen MFB gegeben ist, während der horizontale Ressourcenausgleich jährlich die durchschnittliche Steuerkraft aller Gemeinden als Ausgangspunkt nimmt. Die Funktionsweise erklären wir im folgenden Kapitel.

Abbildung 4 Regierungsvorschlag Anpassung Finanzausgleichssystem, mit Daten aus 2019

Quellen: Regierung (2019), eigene Berechnungen



Rechnungsbeispiel horizontaler Ressourcenausgleich

- 22 In guten Steuerjahren fliesst bei einem horizontalen Ressourcenausgleich mehr Geld von den steuerkraftstarken Gemeinden ins System. In diesem Fall können auch mehr Gemeinden von einer positiven Entwicklung profitieren, als dies heute der Fall ist.**

Das folgende Beispiel zeigt den von Zukunft.li beschriebenen Vorschlag mit realen Zahlen von 2019⁵. Die standardisierte durchschnittliche Steuerkraft aller Gemeinden liegt bei CHF 6'255 pro Kopf. An diesem Wert orientiert sich die horizontale Abschöpfung beziehungsweise Zuteilung. Zwei Gemeinden liegen mit ihrer SSK von CHF 11'526 (Vaduz) respektive CHF 11'144 (Schaan) deutlich über diesem Wert, auf die Einwohnerinnen und Einwohner hochgerechnet mit total CHF 59 Mio. Die Umverteilungsquote wird bei 40% angesetzt, das heisst, es werden CHF 23.6 Mio. an die unter dem SSK-Durchschnitt liegenden Gemeinden

umverteilt. Sowohl bei der Abschöpfung als auch bei der Zuteilung kommt der auf Seite 19 beschriebene Progressionsfaktor zum Tragen. Im Rechenbeispiel reicht dieses Volumen nicht aus, um alle Gemeinden auf den Mindestfinanzbedarf anzuheben. Daher muss das Land vertikal Gelder zuschiessen.

Weil der Ressourcenausgleich das Ziel verfolgt, jährlich die Steuerkraftunterschiede zu reduzieren, ist die durchschnittliche SSK der Gemeinden in diesem System der Ausgangspunkt. Je höher die Differenz einer Gemeinde zu diesem Durchschnitt ist, desto stärker ist die Mittelabschöpfung

⁵ Daten aus 2019, weil in 2020 durch einen ausserordentlichen Fall sehr hohe Ertragssteuern bei einzelnen Gemeinden angefallen sind.

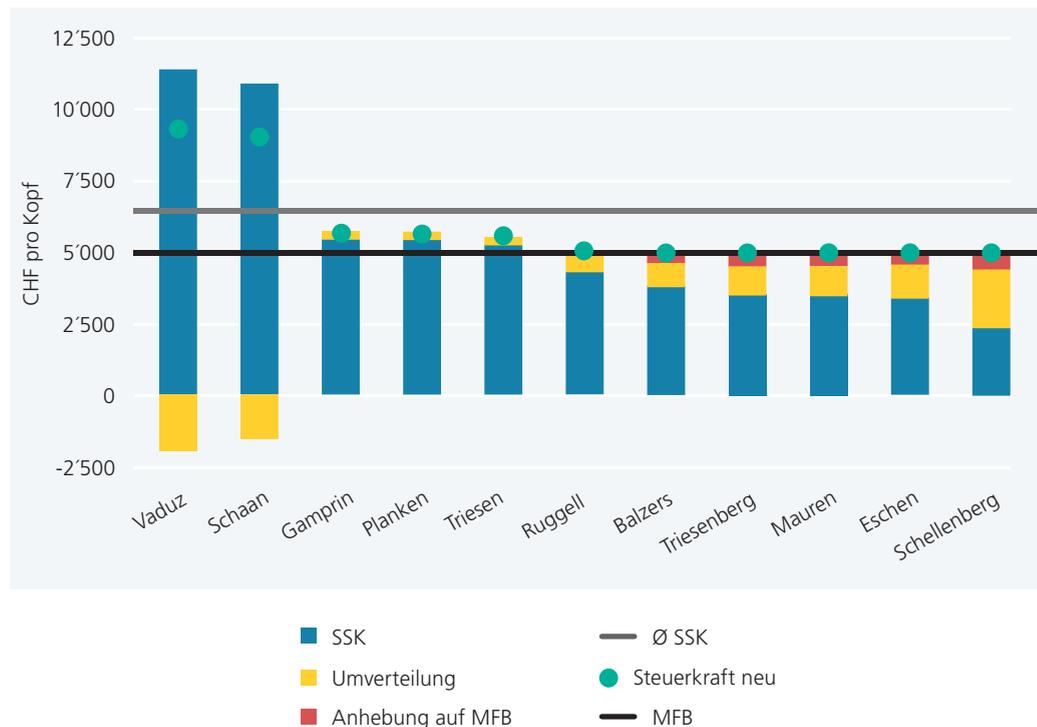
Abbildung 5

Modell horizontaler Ressourcenausgleich, mit Daten aus 2019

Quellen: Regierung (2021a), eigene Berechnungen

respektive -zuteilung. Wird eine Umverteilungsquote von 40% politisch als zu hoch oder zu tief erachtet, kann sie angepasst werden. Entsprechend weniger oder mehr Gelder muss das Land vertikal einbringen. Das Resultat dieses Rechenbeispiels zeigt Abbildung 5.

Auf Seite 12 haben wir den heutigen Kürzungsmechanismus bei der Ertragssteuer beschrieben. Im Fall der Einführung einer horizontalen Umverteilung ist zu prüfen, ob dieser durch die Abschöpfung bei steuerkraftstarken Gemeinden obsolet wird.



Variantenvergleich: Gesamterträge aus Steuern und Finanzausgleich

- 24 Eine isolierte Betrachtung des Finanzausgleichs greift zu kurz. Entscheidend für eine politische Beurteilung ist, wie viele finanzielle Ressourcen aus Steuern und Finanzausgleich einer Gemeinde zur Verfügung stehen.**

Wie viele finanzielle Mittel stehen einer Gemeinde zur Verfügung?

30% der Ertragssteueranteile verbleiben unabhängig vom Finanzausgleich in den Gemeindekassen. Zudem erhalten fünf Gemeinden Mittel aus der Stufe 2. Triesenberg bekommt zusätzlich den Sonderzuschlag für das Naherholungsgebiet.

Abbildung 6 zeigt für den Durchschnitt 2017 bis 2020 die verfügbaren Mittel pro Kopf der Gemeinden aus Vermögens- und Erwerbssteuer (200%iger Zuschlag), Ertragssteueranteil und Finanzausgleich (alle Stufen) nach dem jetzigem Finanz-

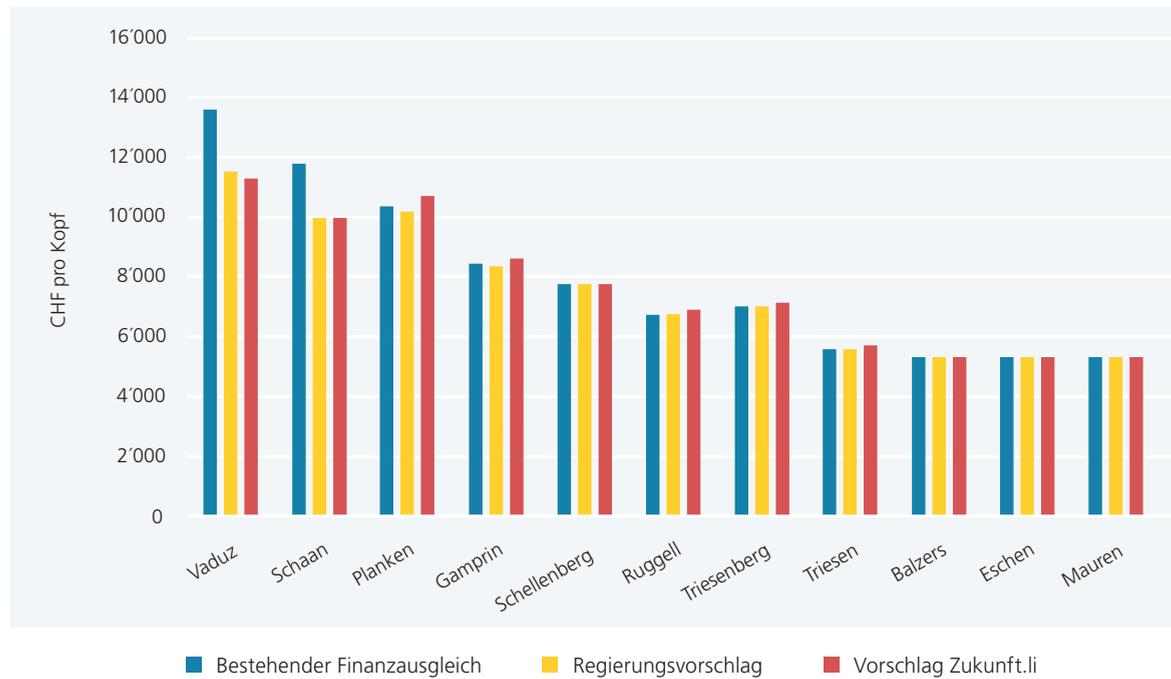
ausgleichssystem, nach dem vorgestellten Ansatz mit progressiv ausgestalteter horizontaler Verteilung und nach dem Vernehmlassungsvorschlag der Regierung⁶. Ein Vergleich über mehrere Jahre glättet Sondereffekte, wie sie 2020 – insbesondere bei einzelnen Gemeinden, aber auch in anderen Jahren – vorhanden waren.

⁶ Für den Lastenausgleich für kleine Gemeinden verwenden wir aus Vergleichsgründen die heutigen Zuschläge und nicht die von der Regierung vorgeschlagenen Erhöhungen.

Abbildung 6

Gesamterträge aus Steuern und Finanzausgleich pro Kopf, Durchschnitt 2017 bis 2020

Quelle: eigene Berechnungen



Variantenvergleich: horizontale und vertikale Finanzflüsse

- 26 Beide Ansätze reduzieren die Transfer-summen vom Land zu den Gemeinden deutlich. Trotzdem dürften die Reserven einzelner Gemeinden weiter ansteigen. Eine Senkung der Untergrenze des Gemeindesteuerzuschlags darf kein Tabu sein.**

Sowohl der vertikale Ansatz der Vernehmlassungsvorlage als auch das horizontale Modell von Zukunft.li reduzieren die Transfersumme vom Land zu den Gemeinden deutlich (Tabelle 1). Dass in diesem Beispiel die gleiche Höhe resultiert, ist Zufall.⁷

Das Rechenbeispiel zeigt, dass die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs das System nicht grundlegend verändert, wie in der politischen Diskussion bisweilen suggeriert wird. Im nächsten Kapitel stellen wir die aus unserer Sicht resultierenden Vorteile anhand verschiedener Aspekte dar.

Wie auch immer das System konzipiert wird: Sowohl die Höhe der Umverteilung als auch Art und Umfang eines Lastenausgleichs bleiben Komponenten, welche die Politik definieren muss. Sie sollten aber dennoch im Zusammenhang mit den von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben und den daraus resultierenden Ausgaben stehen. In der Diskussion muss auch thematisiert werden, wie mit den in den letzten Jahren noch einmal stark angestiegenen Reserven einzelner Gemeinden umgegangen werden soll. Ein Ansatz, einzelne Systemkomponenten im gesamten Regelwerk (Gemeindesteuern, Finanz-

⁷ Bei einer Abschöpfung von beispielsweise 45% sinkt der vertikale Ausgleich für die Mindestausstattung auf CHF 6 Mio., weil mehr Mittel innerhalb der Gemeinden umverteilt werden und folglich weniger Anpassungsbedarf für die Mindestausstattung besteht.

ausgleich) so zu gestalten, dass ein schrittweiser Abbau in Richtung einer vertretbaren Höhe erfolgen kann, darf im politischen Prozess kein Tabu sein. Das beinhaltet beispielsweise steuerrechtlich die Möglichkeit des Gemeindesteuerzuschlags von unter 150% und finanzhaushaltsrechtlich kein Verbot von Verlusten in der Jahresrechnung.⁸

Tabelle 1
**Ressourcen- und Lastenausgleich,
 Durchschnitt 2017 bis 2020, in Mio. CHF**

Quelle: eigene Berechnungen

	Bestehender Finanzausgleich	Regierungsvorschlag	Vorschlag Zukunft.li
Ressourcenausgleich vertikal			
- Mindestausstattung	32	32	9
- Kürzung Steuerkraft	–	–23	–
- Mittelfluss netto	32	9	9
Ressourcenausgleich horizontal	–	–	Umverteilungsvolumen CHF 25 Mio.
Lastenausgleich vertikal (kleine Gemeinden, Sonderzuschlag Triesenberg)	16	16	16
Transfersumme Land – Gemeinden	48	25	25

8 Art. 3 Abs. 2 Gemeindefinanzhaushaltsgesetz (LR 141.4): «Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung sind mittelfristig im Gleichgewicht zu halten».

Variantenvergleich: eine Bewertung

- 28** **Der Vorschlag der Regierung und jener von Zukunft.li unterscheiden sich im Resultat nicht wesentlich. Für Zukunft.li sprechen andere Aspekte für die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs.**

In Abbildung 6 und Tabelle 1 zeigen sich im Resultat nur geringe Unterschiede zwischen dem Vorschlag der Regierung und dem von Zukunft.li skizzierten horizontalen Ansatz. Da die Höhe des Finanzausgleichs ohnehin Resultat einer politischen Wertung ist, stehen für Zukunft.li vor allem die folgenden, mit einer Systemanpassung verbundenen Aspekte im Vordergrund.

Standortvorteil-Solidarität

Ein horizontaler Ansatz, der die gesamte Steuerkraft aller Gemeinden als Ausgangspunkt nimmt, führt zu einer solidarischen Verteilung von hohen Standortvorteilen

einzelner Gemeinden. Das heutige System orientiert sich für den Ressourcenausgleich hingegen an den vergangenen Ausgaben der Gemeinden, definiert als Mindestfinanzbedarf. Wenn alle Gemeinden zusammen im Durchschnitt höhere Steuereinnahmen pro Kopf erzielen, werden grundsätzlich auch alle Gemeinden an dieser Verbesserung beteiligt. Zu effektiven Mehreinnahmen führt es bei Gemeinden, die durch die horizontale Umverteilung eine Steuerkraft über dem MFB erreichen und damit nicht mehr von ergänzenden vertikalen Zahlungen des Landes abhängig sind. Dies gilt umgekehrt auch in die andere Richtung und

kann – wie aufgezeigt – durch eine Mindestausstattung wie im geltenden System abgefedert werden. Dieser Ansatz ist einnahmenorientiert und unterscheidet sich wesentlich zur heute angewendeten Systematik. Der entscheidende Punkt ist: Die Einnahmenorientierung bezieht sich nicht auf die einzelne Gemeinde⁹, sondern die Gemeinden bilden diesbezüglich in gewissem Umfang eine Solidargemeinschaft – in guten wie in schlechten Zeiten.

Flexibilität

Mit einem horizontalen Ansatz kann die Umverteilungsquote flexibler gestaltet und besser auf Entwicklungen reagiert werden. Die Dynamik der letzten Jahre hat gezeigt, wie stark sich die Steuerseite sowohl nach oben als auch nach unten bewegen kann. Der Regierungsvorschlag fixiert die Abschöpfung bei sehr steuerkräftigen Gemeinden innerhalb des vertikalen Systems auf Gesetzesstufe. Allenfalls notwendige Anpassungen unterliegen wieder dem langwierigen Gesetzesprozess. Steigt beispielsweise die Steuerkraft bei den «reichen» Gemeinden überdurchschnittlich an, wird sie wohl mit 30% des

«Überschusses» reduziert. Die Steuerkraftunterschiede erhöhen sich trotzdem wieder. So besteht nur die Möglichkeit, die Unterschiede durch einen höher gesetzten Mindestfinanzbedarf wieder zu reduzieren. In der Folge erhöhen sich die Transferzahlungen an die Gemeinden ohne ausgaben- seitige Begründung. Eine höhere Flexibilität wird zum Beispiel erreicht, indem auf Gesetzesstufe eine Bandbreite für die Quote definiert wird. Die effektive Höhe wird aber jährlich durch die Regierung oder den Landtag (im jährlichen Finanzgesetz) festgelegt.

9 Das war beim Vorgängermodell des heutigen Finanzausgleichssystems der Fall.

30 **Politische Balance**

Im horizontalen System sorgt ein Interessensausgleich zwischen Geber- und Empfängergemeinden für eine bessere Balance. An der politischen Diskussion über die Höhe des Finanzausgleichs – insbesondere bei der periodischen Festlegung der Höhe des Mindestfinanzbedarfs – beteiligen sich beim heutigen vertikalen System vor allem die Empfängergemeinden. Gemeinden mit einer sehr hohen Steuerkraft sind nicht von entsprechenden Entscheidungen tangiert.

Planungssicherheit

Jedes System, ob horizontal oder vertikal ausgestaltet, kann Planungssicherheit für die Gemeinden bieten, wenn ein Mindestfinanzbedarf als politisch relevant erachtet wird. Allerdings wird dieser Aspekt in der politischen Diskussion bisweilen überstrapaziert. Die Planungssicherheit war 2007 bei der Neukonzeption des Finanzausgleichssystems ein wichtiges Argument. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt aber, dass die Unwägbarkeiten für den Landeshaushalt sowohl ausgaben- wie einnahmensseitig nicht kleiner geworden sind und Planungssicherheit auf dieser Ebene gewünscht wäre. Auch ist der Anteil der

investiven Ausgaben am Gesamtbudget bei den Gemeinden deutlich höher als beim Land und deshalb bis zu einem gewissen Grad besser plan- und steuerbar. So betrachtet kommt dem Argument heute nicht mehr die gleiche Bedeutung zu.

Anreizwirkung

Der horizontale Finanzausgleich entfaltet stärkere Anreize für die Gemeinden, ihre finanzielle Situation abhängig von den individuellen Möglichkeiten zu verbessern. Wird der Mindestfinanzbedarf so hoch angesetzt, dass alle damit zufrieden sind oder werden 100% der zusätzlich erwirtschafteten Steuerfranken durch einen tieferen Finanzausgleich kompensiert, gehen solche Anreize verloren. In einem System mit horizontalem Ausgleich entsteht je nach Umverteilungsvolumen für mehr Gemeinden die Möglichkeit, über das Niveau einer Mindestausstattung zu gelangen, wenn sie schon über eine

entsprechende SSK-Basis verfügen. Die konkrete Wirkung ist von der durchschnittlichen Steuerkraft aller Gemeinden und dem definierten Umverteilungssatz abhängig. Für die Gebergemeinden hingegen dürfte es keine Rolle spielen, auf Basis welches Regelwerks sie Mittel ins System abgeben müssen. Vielmehr besteht ihr Interesse in einer möglichst geringen Abschöpfung.

Wofür die Gemeinden ihr Geld ausgeben und wie sie sich finanzieren

32 Die wesentlichen Bereiche der Netto-Gesamtausgaben der Gemeinden sind Bildung, Kultur, Freizeit, Allgemeine Verwaltung, Soziale Wohlfahrt und Verkehr. Diese werden durch Steuern, Gebühren, Vermögenserträge und den Finanzausgleich finanziert.

Die Vermögens- und Erwerbssteuern der natürlichen sowie die Ertragssteuern der juristischen Personen sind primäre Einnahmequelle und Basis für die Steuerkraft auf dem jeweiligen Gemeindegebiet. Abhängig von der Steuerkraft fliessen zusätzlich Finanzausgleichszahlungen vom Land. Mit diesen Transferleistungen soll laut Finanzausgleichsgesetz «... die Finanzierung der den Gemeinden obliegenden öffentlichen Aufgaben ...» sichergestellt werden.¹⁰ Aufwände, Erträge und Investitionen der Gemeinden sind deshalb zentral für den Finanzausgleich.

Die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen der Gemeinden¹¹ von 2016 bis 2020 betragen CHF 217 Mio. Damit lagen sie CHF 38 Mio. oder 21% höher als von 2010 bis 2014; dieser Zeitraum diente als Datenbasis für die Studie von 2016. Zusammen mit durchschnittlichen Nettoinvestitionen von CHF 80 Mio. betrug das Ausgabenvolumen CHF 297 Mio. pro Jahr. Die durchschnittlichen Erträge der Gemeinden beliefen sich im gleichen Zeitraum auf CHF 335 Mio.

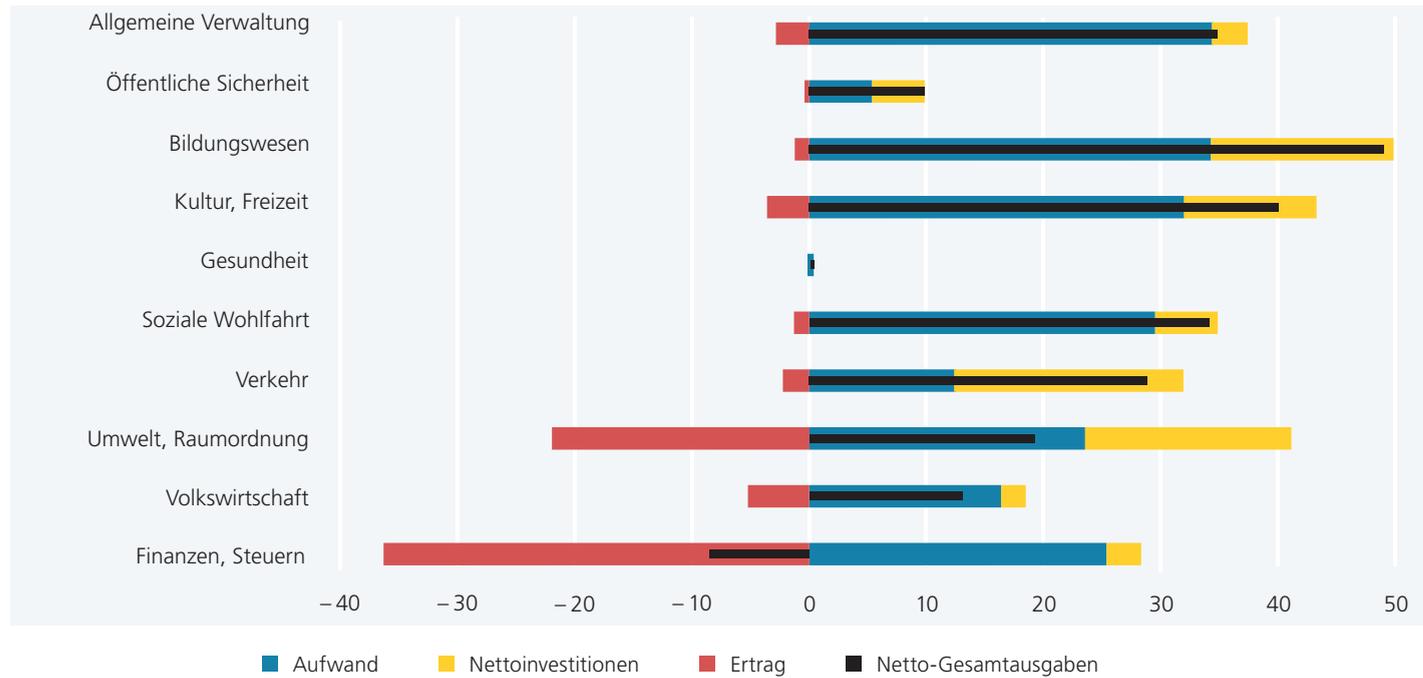
¹⁰ Zweckartikel Finanzausgleichsgesetz, LR 614.0.

¹¹ Ohne Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen.

Abbildung 7

Aufwände, Erträge und Nettoinvestitionen der Gemeinden, Durchschnitt 2016 bis 2020

Quelle: Stabsstelle Finanzen (2021)



34 Neben Steuern und Finanzausgleich generieren die Gemeinden Einnahmen durch Gebühren und Vermögenserträge¹². Stellt man diesen die laufenden und investiven Ausgaben gegenüber, zeigen die Netto-Gesamtausgaben, welche Aufgabenbereiche durch Steuern und Finanzausgleich finanziert werden müssen (Abbildung 7). Folgende fünf Bereiche beanspruchen 84% der Netto-Gesamtausgaben: Bildung (22%), Kultur, Freizeit (18%), Allgemeine Verwaltung (16%), Soziale Wohlfahrt (15%) und Verkehr¹³ (13%).

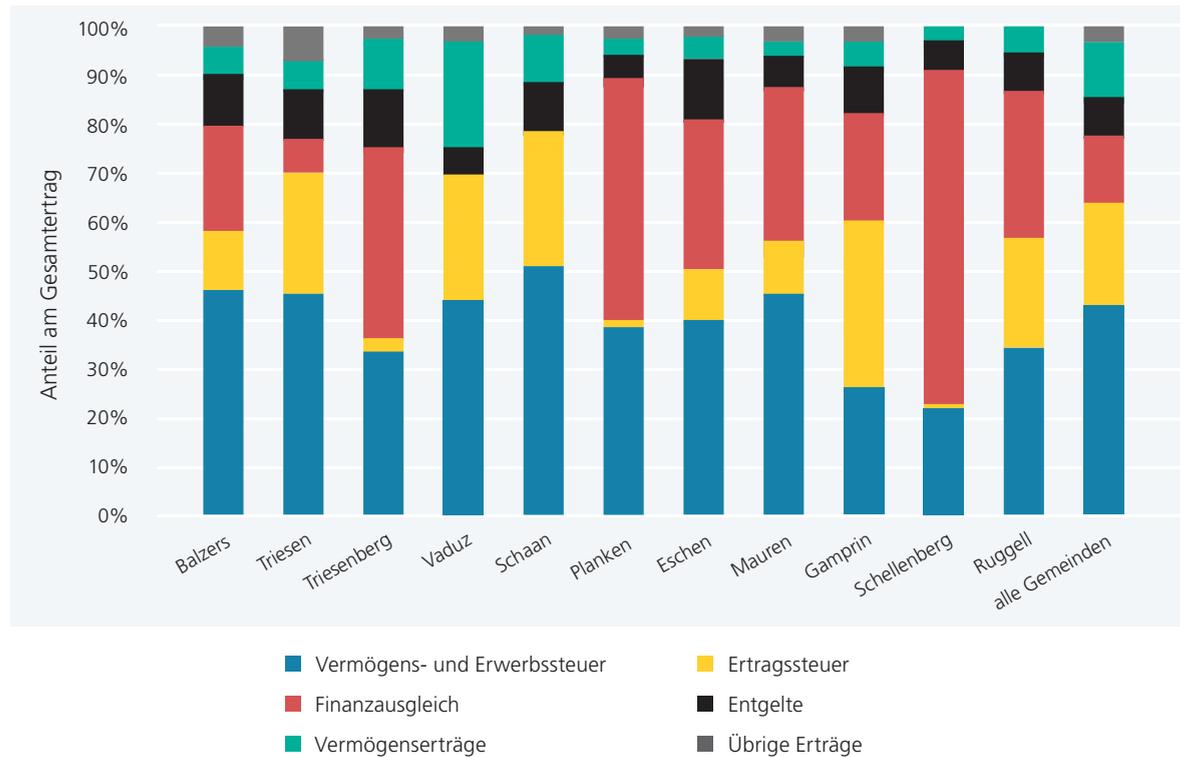
12 Die Ausgaben für «Umwelt, Raumordnung» werden durch Wasserzinsen, Abwasser- und Deponiegebühren wesentlich entlastet, während Erträge aus Finanzanlagen und Vermietung von Liegenschaften die Aufwendungen im Bereich «Finanzen, Steuern» übertreffen.

13 Vorwiegend Strassenunterhalt.

Abbildung 8

Ertragsstruktur der Gemeinden, Durchschnitt 2016 bis 2020

Quelle: Stabsstelle Finanzen (2021)



Wie sich die Gemeindefinanzen entwickelt haben

36 Alle Gemeinden verfügen über erhebliche Reserven – auch die kleinen, wenngleich sie sich zu einem grossen Teil über den Finanzausgleich finanzieren. Die Entwicklung zeigt auch, dass der Lastenausgleich im aktuellen System hoch dotiert ist und im Resultat über das Ziel des Finanzausgleichs hinauschießt.

Die finanzielle Situation der Gemeinden wird anhand des Netto-Finanzvermögens¹⁴ (NFV) verglichen. Bei der Beurteilung sind einige Aspekte zu berücksichtigen. Das NFV hat sich in diesem Zeitraum nicht nur durch die Resultate der Gemeinderechnungen verändert, sondern auch aufgrund gesetzlicher Anforderungen. Die Bewertungsregeln der Bilanzpositionen wurden vereinheitlicht¹⁵. Dies führte teilweise zu wesentlichen Veränderungen – meist in Form von Aufwertungen. Zum anderen werden im NFV auch Grundstücke und Liegenschaften bilanziert, die nicht für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden notwendig sind (ansonsten würden sie im

Verwaltungsvermögen erfasst). Diese Vermögenswerte stehen zwar nicht als flüssige Mittel für die Aufgabenfinanzierung zur Verfügung, können aber bei Liquiditätsbedarf jederzeit veräussert werden. Deshalb ist es konsequent, sie in den Vergleich mit einzubeziehen, denn eine Gemeinde wird durch den Kauf eines Grundstücks nicht «ärmer». Mit anderen Worten: Das NFV misst den zukünftigen finanziellen Spielraum der Gemeinden.

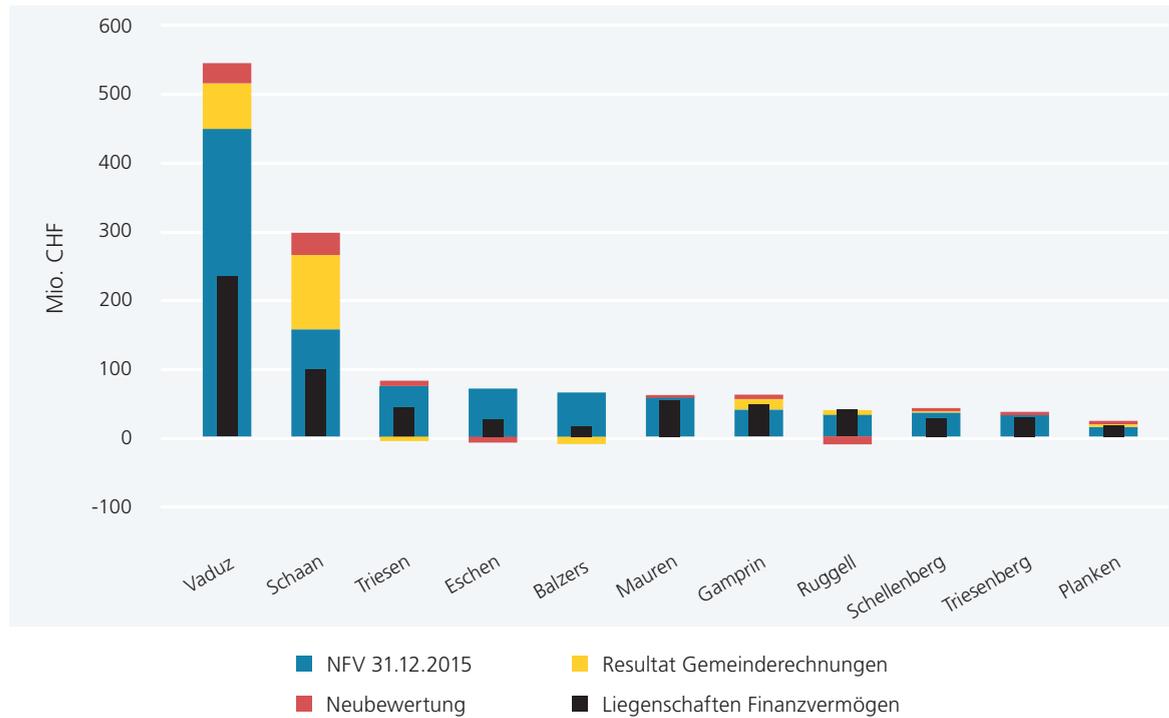
¹⁴ Flüssige Mittel, Debitoren, Finanzanlagen, Grundstücke und Liegenschaften, die nicht für öffentliche Zwecke verwendet werden, abzüglich kurzfristigem Fremdkapital.

¹⁵ Gemeindefinanzhaushaltsgesetz vom 7. Mai 2015, LR 141.4.

Abbildung 9

Netto-Finanzvermögen per 31.12.2020 (Ausgangspunkt 2015, Veränderungen durch Neubewertung und Resultate der Gemeinderechnungen)

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2021), Rechenschaftsberichte der Gemeinden 2015 bis 2020, eigene Berechnungen



38 Abbildung 9 und Tabelle 2 machen deutlich, dass alle Gemeinden über erhebliche Reserven verfügen, allerdings ist die Bandbreite gross. Pro Kopf der Einwohner betrachtet, hatten neben Schaan und Vaduz auch die kleinen Gemeinden offensichtlich bessere Möglichkeiten, Reserven anzulegen, auch wenn sie sich zu einem erheblichen Teil über den Finanzausgleich finanzieren (vgl. Abbildung 8). Das ist ein Indiz dafür, dass die Stufe 2 des Finanzausgleichs an die kleineren Gemeinden hoch dotiert ist.

Tabelle 2

Netto-Finanzvermögen Gemeinden 2015 und 2020

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2021)

Gemeinden	NFV pro Kopf		2020 in % vom Mittelwert	
	2015	2020	alle elf Gemeinden	ohne Vaduz und Schaan
Vaduz	82'120	94'332	296%	–
Schaan	25'855	49'414	155%	–
Planken	28'436	39'747	125%	262%
Gamprin	20'168	30'208	95%	199%
Schellenberg	23'630	29'557	93%	195%
Ruggell	13'529	14'618	46%	96%
Triesen	13'329	13'963	44%	92%
Eschen	13'268	12'487	39%	82%
Triesenberg	10'638	12'058	38%	79%
Balzers	13'283	11'828	37%	78%
Mauren	10'855	11'231	35%	74%
Total	25'571	31'905	100%	100%

Gibt es «die richtige» Reservenhöhe?

40 Mit einer Ausnahme verfügten Ende 2020 alle Gemeinden über (annähernd) 300% der jährlichen betrieblichen Aufwendungen oder deutlich mehr. Würden die gleichen Masstäbe wie beim Land gelten, wären praktisch alle Gemeinden gezwungen, die Reserven zu reduzieren. Dafür fehlt ihnen jedoch der gesetzliche Spielraum.

Der Grundsatz, dass der Staat nicht mehr Steuern einnehmen soll, als er zur Aufgabenerfüllung braucht, ist bei hohen Netto-Finanzvermögen nicht mehr eingehalten. Diese Entwicklung ist nur teilweise Folge einer gezielten Finanzpolitik der Gemeinde. Ein wesentlicher Anteil dürfte den Finanzzuweisungsregeln geschuldet sein. Zudem lässt die Steuergesetzgebung einen Reservenabbau durch tiefere Gemeindesteuerzuschläge als 150 % nicht zu. Sollten öffentliche Haushalte überhaupt über Reserven verfügen? Beim Landeshaushalt hat sich nach der Finanzkrise 2008 gezeigt, wie volatil die Einnahmen sein können. Für einen Klein-

staat, der durch die vertragliche Einbettung in den Schweizer Markt über eingeschränkte fiskalische Hoheitsrechte verfügt¹⁶, ist ein gewisses Reservepolster vertretbar. Das Finanzhaushaltsrecht definiert dafür eine Ober- und Untergrenze. Das Netto-Finanzvermögen darf zwischen 100 % und 300 % der betrieblichen Aufwendungen betragen¹⁷. Abbildung 10 zeigt die Netto-Finanzvermögen der Gemeinden 2020 im Verhältnis zum Betriebsaufwand. Mit einer Ausnahme verfügten alle Gemeinden über (annähernd) 300 % der jährlichen Aufwendungen oder deutlich mehr. Das heisst: Würden für die Gemeinden die gleichen Regeln wie für das Land gelten, müsste

¹⁶ 2018 hingen fast 40% der Fiskaleinnahmen von Schweizer Regelungen ab (Lorenz, Eisenhut & Beck, 2020, S. 113).

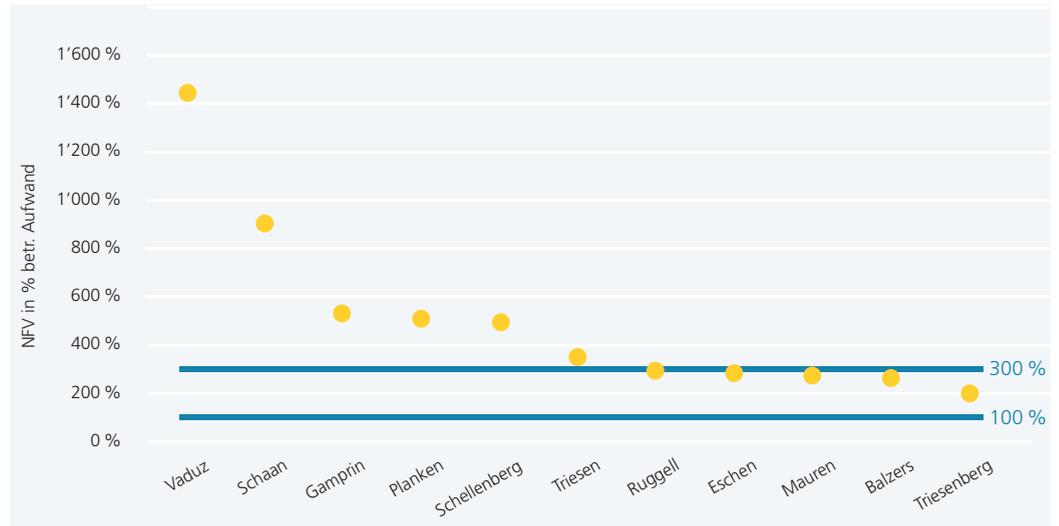
¹⁷ Finanzhaushaltsgesetz, LR 611.0, Art. 26.

Abbildung 10

Netto-Finanzvermögen 2020 der Gemeinden im Verhältnis zu den betrieblichen Aufwendungen¹⁹, Durchschnitt 2016 bis 2020

Stabsstelle Finanzen (2021), eigene Berechnungen

mehr als die Hälfte Massnahmen zum Reserveabbau einleiten. Allerdings wird der Spielraum für Steuersenkungen von den meisten Gemeinden bereits ausgeschöpft. Wenn auch nicht so konkret wie für den Landeshaushalt, gibt der Gesetzgeber im Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz zumindest indirekt Leitlinien vor: «Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung sind mittelfristig im Gleichgewicht zu halten»¹⁸. Der Widerspruch zur Entwicklung der meisten Gemeindehaushalte ist offensichtlich.



18 Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz, LR 141.4, Art. 3 Abs. 2.

19 Total Aufwand abzüglich Abschreibungen (auf Verwaltungs- und Finanzvermögen) und interne Verrechnungen.

Gemeindeautonomie auf der Ausgabenseite

- 42** **Verschiedene Aufgaben, die in der Verantwortung des Landes liegen, werden von den Gemeinden mitfinanziert. Diese können jedoch keinen Einfluss auf die Ausgabenhöhe nehmen.**

Ein finanzieller Gestaltungsspielraum ist ein zentraler Aspekt der Gemeindeautonomie. Eine hohe Übereinstimmung von Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung führt zu höherer Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Verschiedene Aufgabebereiche in der Hauptverantwortung des Landes werden von den Gemeinden mitfinanziert. Von CHF 35 Mio. Gemeindeaufwendungen im Bildungsbereich (Ø 2016 – 2020) entfallen 56% auf Transferzahlungen an das Land (v. a. Personalaufwand Kindergarten und Primarschule). Im Sozialbereich beträgt der Transferanteil 73% von CHF 30 Mio. (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Alterspflege). In diesen

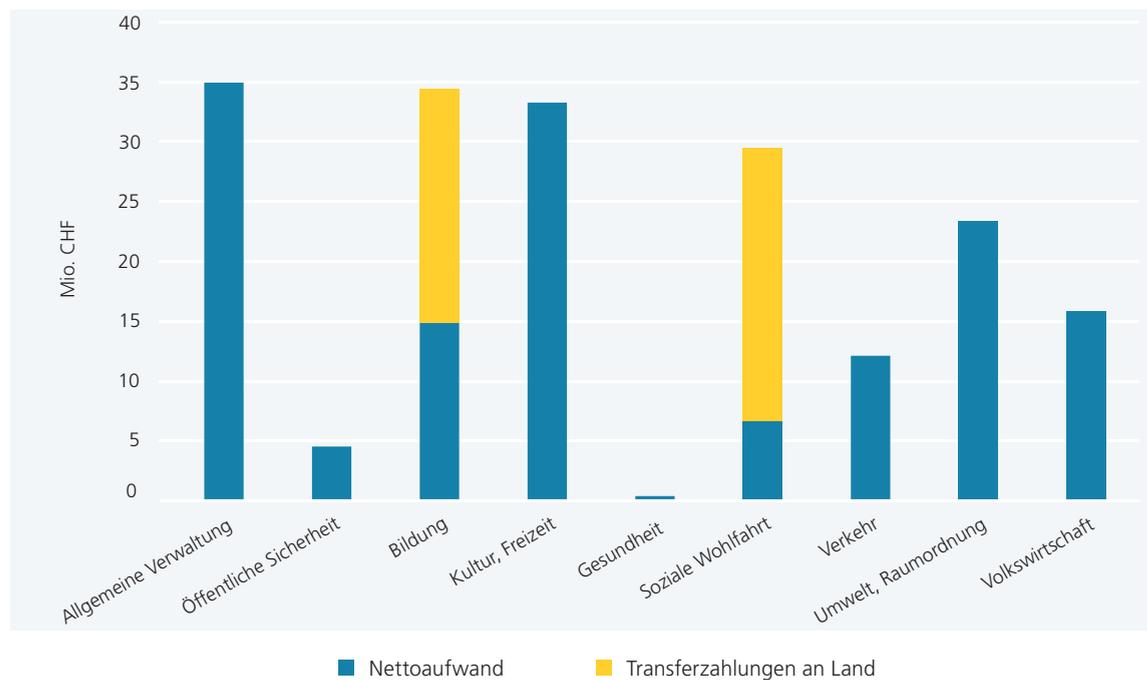
Fällen ist die kommunale Gestaltungsmöglichkeit auf der Ausgabenseite eingeschränkt. Die Gemeinden werden zur Mitfinanzierung verpflichtet, ohne Einfluss auf die Ausgabenhöhe nehmen zu können.

Die Regierung sieht im Vernehmlassungsbericht keinen Mehrwert darin, diese Situation durch eine Aufgabenteilung zu verändern (Regierung, 2019) und erkennt «gute Gründe», um an der gemeinsamen Aufgabenerbringung festzuhalten. Diese Bewertung ist nach der Ansicht von Zukunft.li fraglich. Es besteht

Abbildung 11

Aufwendungen der Gemeinden und Transferleistungen von den Gemeinden an das Land nach Aufgabenbereichen, Ø 2016 bis 2020

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2021), Rechenschaftsberichte der Regierung 2016 bis 2020



44 zwar eine gemeinsame Finanzierung, aber keine gemeinsame Aufgabenerfüllung.

Handelt es sich hierbei um ein akutes Problem? Nein. Sollte es trotzdem gelöst werden? Ja. Man darf hinterfragen, warum das Land den Gemeinden Finanzausgleichsmittel zahlt, die dann wieder zu einem hohen Teil an das Land zurück-erstattet werden müssen. 70% der Transferleistungen im Bildungs- und Sozialbereich entfallen auf die neun Finanzausgleichsgemeinden. Annähernd 60% des nicht zweckgebundenen Finanzausgleichs fließen somit wieder zweckgebunden an das Land zurück.

Die Gemeindeautonomie wird gestärkt, wenn diese Mischfinanzierungen aufgehoben werden. Aufgaben, bei denen die Bürgernähe wichtig ist, sollten von den Gemeinden wahrgenommen werden, etwa die Versorgung mit stationären und ambulanten Betreuungs- und Pflegeleistungen. Beispiele wie die Abwasserentsorgung oder die Wasserversorgung Unterland zeigen, wie gut alle oder eine Gruppe von Gemeinden öffentliche Aufgaben gemeinsam und effizient erfüllen. Der Wert der Gemeindeautonomie kann sich nur entfalten, wenn sie auch mit entsprechenden Aufgabeninhalten bestückt ist. Werden Aufgaben weiter zentralisiert und

die Steuerseite – wofür sich immer wieder Tendenzen abzeichnen – auch noch vereinheitlicht, ist die Rechtfertigung für elf Verwaltungsstrukturen auf den Prüfstand zu stellen.

Abbildung 12

Finanzausgleich und Transferzahlungen der Finanzausgleichsgemeinden an das Land (Bildung, Sozialwesen), Ø 2016 bis 2020

Quellen: Rechenschaftsberichte der Regierung 2016 bis 2020, eigene Berechnungen



Gemeindeautonomie auf der Einnahmenseite

46 Die Bandbreite des Gemeindesteuerzuschlags beträgt aktuell zwischen 150% und 250%. Eine Vereinheitlichung des Zuschlags schränkt die Gemeindeautonomie ein.

Die einnahmenseitige Gemeindeautonomie drückt sich heute in erster Linie dadurch aus, dass die Gemeinden den Zuschlag zur Vermögens- und Erwerbssteuer in einer Bandbreite zwischen 150 % und 250 % festlegen können. Regelmässig flammen Diskussionen auf, die einen landesweit einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag fordern. Auslöser ist im jüngsten Fall ein Entscheid des Staatsgerichtshofs²⁰, der einen Zuschlag von 200 % für «beschränkt Steuerpflichtige»²¹ als verfassungswidrig aufgehoben hat. Das betrifft unter anderem auch die beim Land oder den Gemeinden angestellten Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Neu beträgt der

Zuschlag 150 %, was dem Land Mindereinnahmen in der Grössenordnung von CHF 3 Mio. beschert (Regierung, 2021b). In Gemeinden, die einen Zuschlag von über 150 % erheben, wird diese neue Regelung wiederum als Benachteiligung der steuerpflichtigen Einwohnerinnen und Einwohner angesehen. Es wurden deshalb Forderungen nach einheitlichen Gemeindesteuerzuschlägen laut (Blank, 2021). Mit einer «Motion zur Ermöglichung einheitlicher Gemeindesteuerzuschläge – gegen Inländerdiskriminierung» haben Abgeordnete der FBP das Thema mit einem parlamentarischen Vorstoss aufgegriffen (Landtag, 2021). Oft

²⁰ StGH 2019/095.

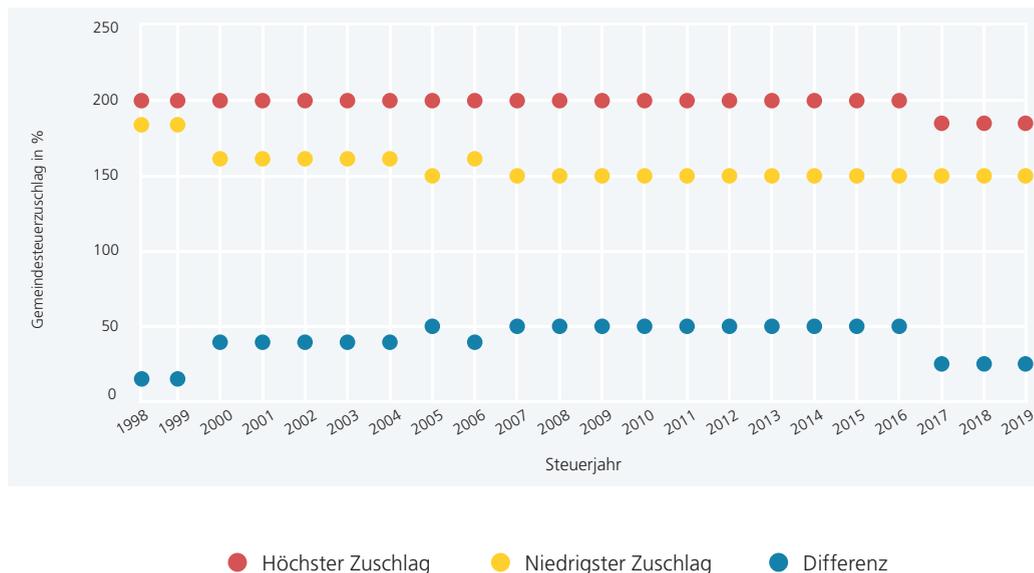
²¹ Personen ohne inländischen Wohnsitz oder Aufenthalt, die mit dem inländischen Erwerb in Liechtenstein steuerpflichtig sind.

Abbildung 13

Gemeindesteuerzuschläge 1998 bis 2019 (Steuerjahr), höchster und niedrigster Zuschlag sowie Differenz

Quellen: Rechenschaftsberichte der Regierung 1999 bis 2020

argumentieren Anhänger einheitlicher Zuschlagssätze, dass unterschiedliche Steuerbelastungen auf so kleinem Raum nicht vertretbar seien. Abbildung 13 zeigt, dass Unterschiede zwischen 20 und 50 Prozentpunkten seit vielen Jahren die Regel sind. Es ist nicht erkennbar, dass dies in den einzelnen Gemeinden zu grossen Unterschieden in der Servicequalität, der Infrastruktur usw. geführt hätte. Zukunft.li vertritt klar die Haltung, dass die Gemeindeautonomie auch auf der Einnahmenseite keinesfalls eingeschränkt werden darf.



Schlussbetrachtung

48 Ein horizontales System, mit dem auch flexibler auf Veränderungen reagiert werden kann, ist einem rein vertikalen Ansatz vorzuziehen. Zukunft.li empfiehlt zudem, die heutige Untergrenze für den Gemeindesteuerzuschlag auf ein tieferes Niveau abzusenken.

Finanzausgleich schiesst über Ziel hinaus

Das aktuelle Finanzausgleichsgesetz bezweckt, den Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Ein effizientes System bietet Anreize, die finanzielle Situation durch Pflege der eigenen Steuerbasis im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten zu verbessern. Weil diese Möglichkeiten aber bei den Gemeinden stark differieren, braucht es einen Ausgleich. Das Ziel wird aber deutlich übertroffen, wenn Finanzausgleichsmittel zu einem dauernden Aufbau von Reserven führen. Die finanzielle Entwicklung der Gemeinden zeigt

unter anderem, dass die in Stufe 2 an die kleineren Gemeinden ausgeschütteten Mittel bei der Mehrzahl kleiner Gemeinden zu hohen Netto-Finanzvermögen pro Kopf führen. Diese Entwicklung ist allerdings weniger der Finanzausgleichssystematik als den politisch festgelegten Parametern geschuldet. Finanzausgleichsmittel des Landes an die Gemeinden sind Transferleistungen und müssen, wie in anderen Bereichen (z. B. Stipendien, Landwirtschaft, Energieeffizienz usw.), regelmässig auf ihre Wirkung und Zielerreichung überprüft werden. Ein Aufbau von Reserven durch steuerfinanzierte Finanzausgleichsmittel widerspricht, zumindest ab einer gewissen

Schwelle, dem Ziel des Finanzausgleichsgesetzes und ist nach Ansicht von Zukunft.li zu korrigieren.

Hauptziel: Reduktion der Steuerkraftunterschiede

Die Steuerkraftunterschiede der Gemeinden sind beträchtlich (siehe Abbildung 2). Das heutige System ist als vertikaler Transfer vom Land an die Gemeinden konzipiert. Es hat eher einen Subventions- als einen Ausgleichscharakter. Mit einer horizontalen Komponente wird Solidarität unter den Gemeinden eingefordert und damit den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen punkto Steuerkraft Rech-

nung getragen. Wer von Standortvorteilen profitiert, soll diese in einem bestimmten Ausmass mit den anderen Gemeinden teilen. Ein wesentlicher Vorteil gegenüber dem bestehenden System liegt darin, dass bei insgesamt steigender Steuerbasis der Gemeinden potenziell mehr Gemeinden profitieren. Auch in diesem System kann ein Mindestfinanzbedarf definiert werden.

Dabei gilt es, den Zielkonflikt zwischen einem Abbau der Steuerkraftunterschiede und dem Erhalt von Anreizen für ein sparsames und wirtschaftliches Handeln und Bemühen um ein eigenes Steuer-substrat zu lösen. Aus Sicht von Zukunft.li

ist ein horizontales System, mit dem auch flexibler auf Veränderungen reagiert werden kann, einem rein vertikalen Ansatz vorzuziehen.

50 **Gemeindeautonomie und Aufgabenverantwortung**

Die Effizienz in der Aufgabenerfüllung wird gefördert, wenn Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung möglichst übereinstimmen. Dies ist heute in wesentlichen Bereichen des Bildungs- und Sozialbereichs nicht gegeben. Der Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» wird hier kaum angewendet. Deshalb sollte nach Ansicht von Zukunft.li ein weiterer Schritt zur Aufgabenentflechtung gemacht werden. Dieser muss aber nicht gleichzeitig mit den Anpassungen des Finanzausgleichssystems erfolgen.

Auf der Finanzierungsseite stellt der Gemeindesteuerzuschlag zur Vermögens- und Erwerbssteuer das wichtigste Instrument für die Gemeinden dar. Die aktuell wieder aufflammende Diskussion über eine Vereinheitlichung des Zuschlags birgt das Risiko, dass die Gemeindeautonomie auch auf der Einnahmenseite leidet. Für die politische Partizipation der Einwohnerinnen und Einwohner ist es von Bedeutung, dass die Gemeinden nicht nur auf der Ausgaben-, sondern auch auf der Einnahmenseite über Steuerungsmöglichkeiten verfügen.

Die Politik hat den Aufbau von Reserven, vor allem in Vaduz und in Schaan, zu lange geduldet, als dass eine Reduktion auf ein «vernünftiges» Mass allein durch Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs möglich wäre. Auf der Steuerseite sollte über einen Ausbau der Gemeindeautonomie nachgedacht werden. Auch wenn ein gewisses Mass an Reserven finanzpolitisch vertretbar ist, kann es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand sein, den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern dermassen (zu) viele Steuern abzunehmen, nur um sie als Gemeindereserven zu verwalten. Aller-

dings wird der steuerliche Handlungsspielraum von den Gemeinden bereits ausgeschöpft. Zukunft.li empfiehlt daher, die heutige Untergrenze für den Gemeindesteuerzuschlag auf ein tieferes Niveau abzusenken.

Literaturverzeichnis

52 **Blank, V. (2021):**
«Grenzgänger bessergestellt»: Vier
Vorsteher wehren sich. Liechtensteiner
Vaterland. Ausgabe vom 17. Juni 2021.

Landtag (2016):

Interpellation Finanzausgleich – Aufgaben-
entflechtung zwischen Land und Gemein-
den. [https://www.landtag.li/files/attach-
ments/S55C-616091209430.pdf](https://www.landtag.li/files/attachments/S55C-616091209430.pdf). Zugriff:
02.08.2021.

Landtag (2018):

Postulat zur Überprüfung des Finanzzuwei-
sungssystems an die Gemeinden und der
Aufgaben- und Finanzierungszuständig-

keiten zwischen Land und Gemeinden.
[https://www.landtag.li/files/attachments/
Postulat_%C3%9Cberpruefung_des_Fi-
nanzzuweisungssystems.pdf](https://www.landtag.li/files/attachments/Postulat_%C3%9Cberpruefung_des_Finanzzuweisungssystems.pdf). Zugriff:
02.08.2021.

Landtag (2021):

Motion zur Ermöglichung einheitlicher
Gemeindesteuerzuschläge – gegen
Inländerdiskriminierung. [https://www.
landtag.li/files/attachments/Motion-zur-Er-
moeglichung-einheitlicher-Gemeindesteu-
erzuschlaege-gegen-Inlaenderdiskriminie-
rung.pdf](https://www.landtag.li/files/attachments/Motion-zur-Ermoeglichung-einheitlicher-Gemeindesteuerzuschlaege-gegen-Inlaenderdiskriminierung.pdf). Zugriff: 16.12.2021.

Lorenz, T. & Eisenhut, P. (2016):

Finanzausgleich. Argumente für eine
Neuausrichtung. Stiftung Zukunft.li.
Ruggell.

Lorenz, T., Eisenhut, P. & Beck P. (2020):

Liechtenstein und die Schweiz. Eine gute
Freundschaft – auch mit Ecken und
Kanten. Stiftung Zukunft.li. Ruggell.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2017):

Interpellationsbeantwortung der Regie-
rung an den Landtag des Fürstentums
Liechtenstein betreffend Finanzausgleich –

Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden (BuA 61/2017). Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2018):

Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Überprüfung des Finanzausgleichssystems an die Gemeinden und der Aufgaben- und Finanzierungs-Zuständigkeiten zwischen Land und Gemeinden (BuA 80/2018). Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2019):

Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Finanzausgleichsgesetzes. Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2021a):

Landtag, Regierung und Gerichte 2020. Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2021b):

Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein

betreffend die Abänderung des Steuergesetzes (BuA 27/2021). Vaduz.

Schaltegger, C. A.; Huwyler, Z. & Angelini, T. (2015):

Finanzausgleich des Kantons St. Gallen: Wirksamkeitsbericht 2016. Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen. St. Gallen.

Stabsstelle Finanzen (2021):

Aufbereitete Daten zu den Gemeinderechnungen der Jahre 2015 bis 2020. Stabsstelle Finanzen der liechtensteinischen Landesverwaltung. Vaduz.

Abkürzungsverzeichnis

54

FBP Fortschrittliche Bürgerpartei

MFB Mindestfinanzbedarf

NFV Netto-Finanzvermögen

SSK Standardisierte Steuerkraft

VU Vaterländische Union

Stiftung Zukunft.li

Industriering 14
9491 Ruggell
Liechtenstein

T +423 390 00 00
info@stiftungzukunft.li
www.stiftungzukunft.li