

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Altnau, 29. April 2025
Nr. 234

24	IN 3	42
----	------	----

**Interpellation von Gabriel Macedo, Simon Wolfer, Thomas Niederberger, Roger Martin, René Walther, Anders Stokholm und Markus Birk vom 14. August 2024
„Wirkung des kantonalen Finanzausgleichs“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Finanzausgleich soll die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden fördern und die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der Belastung der Politischen Gemeinden mildern. Er hat eine ausgewogene Steuerbelastung zum Ziel. Den Politischen Gemeinden soll zudem ein Minimum an frei verfügbaren Mitteln gewährt werden (§ 90 der Kantonsverfassung [KV; RB 101] i.V.m. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden [FAG; RB 613.1]).

Mit RRB Nr. 535 vom 19. September 2023 genehmigte der Regierungsrat den Bericht „Finanzausgleich im Kanton Thurgau, Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich der Politischen Gemeinden“ und den „Wirkungsbericht 2016–2021“ zum Finanzausgleich. Der Regierungsrat beauftragte das Departement für Finanzen und Soziales (DFS), zu diesen beiden Berichten eine Vernehmlassung durchzuführen.

Auf der Grundlage der beiden Berichte und der Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024 das weitere Vorgehen zum Finanzausgleich der Politischen Gemeinden. In diesem Beschluss wurde insbesondere auch die finanzielle Situation des Kantons und die Finanzstrategie 2024–2030 berücksichtigt. Es wurde festgehalten, dass die finanzielle Situation des Kantons keinen durch den Kanton finanzierten Ausbau des Finanzausgleichs zulässt. Vielmehr sei eine Prüfung von Reduktionsmöglichkeiten der Kantonsbeiträge an den Finanzausgleich angezeigt. Weiter sei in Umsetzung von Handlungsfeld 3 der Finanzstrategie 2024–2030 auf eine Revision des FAG und der Finanzausgleichsver-

ordnung (FAV; RB 613.11) zu verzichten. Zudem wurde das DFS beauftragt, dem Regierungsrat bis zum 31. Dezember 2026 einen Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich für die Jahre 2022 bis 2025 gemäss § 12 FAV vorzulegen.

Auf die weitere Anerkennung stark überdurchschnittlicher Gemeindebeiträge an die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) als besondere Belastungen sei zu verzichten, da für diese Anerkennung keine gesetzliche Grundlage bestehe und mit dem Verzicht ein Beitrag zur Stabilisierung der Kantonsfinanzen geleistet werde.

Frage 1: Wie beurteilt der Regierungsrat die Effektivität des aktuellen Finanzausgleichsmodells, und welche Verbesserungen könnten vorgenommen werden, um die Ziele der Kantonsverfassung besser zu erfüllen?

Gemäss § 90 KV fördert der Kanton mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und strebt eine ausgewogene Steuerbelastung an. Wie der Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zeigt, sind sowohl die Steuerfüsse der Zentrums- als auch derjenigen Gemeinden ohne Zentrumsfunktion im Zeitraum von 2005 bis 2020 gesunken.¹ Obwohl zwischen den Steuerfüssen der Zentrums- und jenen der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion nach wie vor recht grosse Unterschiede bestehen, zeigt diese Entwicklung, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden insgesamt zunimmt. Eine externe Evaluation des Lastenausgleichs zeigte, dass die relevanten Lastenbereiche abgedeckt sind und Sonderlasten berücksichtigt werden.² Die vom Kanton im Rahmen des Ressourcenausgleichs gewährleistete Mindestausstattung einer Politischen Gemeinde muss zwischen 80 % und 84 % der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft pro Einwohnerin oder Einwohner liegen (§ 4 FAG). Aktuell liegt die Mindestausstattung bei 82 %.³ Dieser Wert wurde in der Vernehmlassung von einer Mehrheit als ausreichend erachtet.⁴ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zwar Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Zentrums- und jenen der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion bestehen, dass die Ziele des Finanzausgleichs im Ganzen aber erreicht werden.

-
- ¹ Finanzausgleich der Politischen Gemeinden: Wirkungsbericht 2016–2021, S. 22; <https://finanzverwaltung.tg.ch> > Gemeindefinanzen > Wirkungsbericht 2016–2021 und Evaluation Lastenausgleich.
 - ² Vgl. Finanzausgleich im Kanton Thurgau, Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich der Politischen Gemeinden, S. 24, 29 und 38; <https://finanzverwaltung.tg.ch> > Gemeindefinanzen > Wirkungsbericht 2016–2021 und Evaluation Lastenausgleich.
 - ³ Vgl. Amt für Daten und Statistik, Finanzausgleich der Politischen Gemeinden, <https://statistik.tg.ch> > Themen und Daten > Staat und Politik > Kantons- und Gemeindefinanzen > Finanzausgleich Politische Gemeinden.
 - ⁴ RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024, S. 3. Die Vernehmlassungsergebnisse sind online verfügbar unter <https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-detailseite.html/10377/consultation/128>.

Auf der Grundlage der vorerwähnten Berichte schlug der Regierungsrat mit RRB Nr. 535 vom 19. September 2023 verschiedene Optimierungsmöglichkeiten zur Prüfung vor. Im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren⁵ wurden folgende Fragen zur Beurteilung gestellt:

- Sehen Sie Änderungsbedarf am heutigen Finanzausgleichssystem?
- Ist das Ausgleichsvolumen in seiner heutigen Höhe sinnvoll?
- Deckt das heutige Finanzausgleichsmodell alle relevanten Bereiche ab?
- Lastenausgleich: Befürworten Sie eine Abkopplung des Zentrumslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich?
- Lastenausgleich: Erachten Sie eine Reduktion der Empfängergemeinde beim Zentrumslastenausgleichs von zwölf auf sechs als sinnvoll?
- Lastenausgleich: Würden Sie eine Änderung der Berechnungsgrundlage im Sozialhilfekostenausgleich hin zu Sozialhilfequoten begrüssen?
- Lastenausgleich: Würden Sie eine Aufhebung der Steuerfussbindung beim strukturellen Lastenausgleich begrüssen?
- Lastenausgleich: Würden Sie einen Ausgleich überdurchschnittlicher Gemeindebeiträge an die individuellen Prämienverbilligungen begrüssen?
- Ressourcenausgleich: Erachten Sie das heutige Abschöpfungsvolumen als sinnvoll?
- Ressourcenausgleich: Würden Sie eine Erhöhung des Abschöpfungsvolumens begrüssen?
- Ressourcenausgleich: Erachten Sie das heutige Niveau der Mindestausstattung als ausreichend?
- Ressourcenausgleich: Würden Sie eine Erhöhung der Mindestausstattung begrüssen?

Eine Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vertrat die Auffassung, dass das geltende Finanzausgleichsmodell sämtliche relevanten Bereiche abdecke und die Komplexität nicht erhöht werden solle. Es wurde jedoch wiederholt vorgebracht, dass die IPV die Gemeinden stark belaste und sich der Kantonsbeitrag an den Finanzausgleich am unteren gesetzlichen Limit der gesetzlich vorgeschriebenen 2 % bis 4 % der Steuerkraft bewege.

⁵ Zusammengefasst in RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024. Die Vernehmlassungsergebnisse sind verfügbar unter <https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-detailseite.html/10377/consultation/128>.

Eine Abkoppelung des Zentrumslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich wurde mehrheitlich abgelehnt. Die Zentrumsgemeinden wiederum kritisierten, dass die Steuerkraft als Faktor fungiere. Dies ergebe ein uneinheitliches Bild. Die Änderung der Berechnungsgrundlage im Ausgleich der Sozialhilfekosten von den effektiven Aufwendungen hin zu Quoten wurde ebenfalls mehrheitlich abgelehnt. Eine Mehrheit der Teilnehmenden sah in den Bereichen Abschöpfung und Mindestausstattung keinen Änderungsbedarf. Was die Finanzierung der Ausgleichsgefässe angeht, bestand weitgehend Einigkeit, dass die Abschöpfung nicht erhöht werden soll. Die Mindestausstattung, die gegenwärtig 82 % des kantonalen Mittels der Steuerkraft beträgt, wurde von einer Mehrheit als ausreichend erachtet.

Die Vernehmlassung hat insgesamt die Erwartung aufgezeigt, dass der Kanton einen etwaigen Ausbau des Finanzausgleichs, sei es durch Aufhebung der Obergrenzen im Lastenausgleich oder durch die Weiterführung der Abgeltungen im Bereich der IPV, finanzieren soll. Gleichzeitig wurde in der Arbeitsgruppe des Verbandes Thurgauer Gemeinden (VTG) auch die Frage aufgeworfen, ob sich der Kanton in seiner jetzigen finanziellen Lage überhaupt stärker engagieren könne. Die finanzielle Situation lässt einen durch den Kanton finanzierten Ausbau des Finanzausgleichs nicht zu. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024 beschlossen, auf eine Revision des FAG und der FAV sowie auf die weitere Anerkennung stark überdurchschnittlicher Gemeindebeiträge an die IPV als besondere Belastungen zu verzichten, da für diese Anerkennung keine explizite gesetzliche Grundlage besteht.

Frage 2: Welche Strategien verfolgt der Regierungsrat, um die erheblichen Unterschiede bei den Steuerfüssen zwischen Zentrumsgemeinden und Gemeinden ohne Zentrumsfunktion zu verringern?

Die Festlegung des kommunalen Steuerfusses erfolgt durch die Politische Gemeinde im Rahmen der Gemeindeautonomie. Der Kanton darf sich diesbezüglich nicht einmischen. Der Finanzausgleich kann einen Beitrag zur Verringerung der bestehenden Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Zentrumsgemeinden und jenen der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion leisten, wenn die Abgeltungen für Zentrumslasten an die Zentrumsgemeinden erhöht werden. Höhere Beiträge müssten entweder durch eine stärkere Beteiligung der finanzstarken Gemeinden (Erhöhung horizontale Abschöpfung) oder durch einen Ausbau der Beiträge des Kantons (Erhöhung vertikale Abschöpfung) finanziert werden. Die finanzielle Situation des Kantons lässt, wie in Frage 1 ausgeführt, ein stärkeres Engagement des Kantons nicht zu. Eine Erhöhung der Ausgleichszahlungen könnte damit nur durch eine stärkere horizontale Abschöpfung finanziert werden. Die Vernehmlassung zur Überprüfung des Finanzausgleichs hat allerdings deutlich zeigt, dass eine Erhöhung der Abschöpfung von einer Mehrheit der

Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer abgelehnt wird.⁶ Es fehlt damit an einer Finanzierung einer ausgebauten Begünstigung der Zentrumsgemeinden im innerkantonalen Finanzausgleich.

Zudem hat der Regierungsrat in der Vernehmlassung einen Vorschlag für eine konzeptionelle Anpassung des Finanzausgleichs zur Diskussion gestellt, der sich auf die Abgeltung der Zentrumslasten auswirken würde (Abkoppelung des Zentrumslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich). In den Vernehmlassungsantworten ergab sich keine Mehrheit für die Umsetzung dieses Vorschlags.

Frage 3: Was waren die genauen Gründe für den Verzicht auf eine Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG) und der Finanzausgleichsverordnung (FAV)? Weshalb werden die Arbeiten trotz nachweisbarem Handlungsbedarf eingestellt?

Aus den Antworten der Vernehmlassung zur Überprüfung des Finanzausgleichs ging hervor, dass ein etwaiger Ausbau des Finanzausgleichs nicht durch eine Erhöhung der horizontalen Abschöpfung, sondern durch den Kanton finanziert werden soll.⁷ Die finanzielle Situation des Kantons lässt eine Erhöhung des kantonalen Beitrags an den Finanzausgleich nicht zu. Vielmehr sieht die Finanzstrategie 2025–2031, die mit RRB Nr. 155 vom 11. März 2025 beschlossen wurde, eine Reduktion kantonalen Leistungen vor. Mit RRB Nr. 193 vom 1. April 2025 wurde zudem eine Projektkonzeption für die Aufgaben- und Verzichtsplanung 2025–2027 beschlossen. Da sich die Finanzlage gegenüber dem Vorjahr sogar verschlechtert hat, ist an dem mit RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024 beschlossenen Verzicht auf eine Revision von FAG und FAV vorerst festzuhalten. Gleichwohl wurde das DFS beauftragt, dem Regierungsrat bis zum 31. Dezember 2026 einen Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich für die Jahre 2022 bis 2025 gemäss § 12 FAV vorzulegen. Der Wirksamkeitsbericht soll die Finanzstrategie berücksichtigen – mit dem Ziel, den Kanton zu entlasten, gleichzeitig aber die Zentren zu stärken.

Frage 4: Welche Massnahmen sind vorgesehen, um strukturschwache Zentrums- gemeinden besser zu unterstützen, nachdem die IPV-Ausgleichszahlungen gestrichen wurden?

In den Jahren 2020 und 2021 wurden aufgrund von Eingaben von Arbon, Amriswil und Romanshorn stark überdurchschnittliche IPV-Gemeindebeiträge als besondere

⁶ Zusammengefasst in RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024. Die Vernehmlassungsergebnisse sind verfügbar unter <https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-detailseite.html/10377/consultation/128>.

⁷ Zusammengefasst in RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024. Die Vernehmlassungsergebnisse sind verfügbar unter <https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-detailseite.html/10377/consultation/128>.

Belastungen anerkannt und in Form von ausserordentlichen Finanzausgleichsbeiträgen abgegolten. Die Periode für die Ausrichtung dieser ausserordentlichen Beiträge wurde für die Jahre 2022 und 2023 nochmals verlängert, womit die IPV-Gemeindebeiträge über insgesamt vier Jahre als besondere Belastungen anerkannt wurden. Mit den Entschieden für das Jahr 2023 wurde den betroffenen Gemeinden kommuniziert, dass die IPV-Gemeindebeiträge nach Abschluss der Evaluation des Finanzausgleichs nicht mehr als besondere Belastungen anerkannt würden. Entweder müsse der Grosse Rat diese Praxis als Teil des ordentlichen Finanzausgleichs in ein Gesetz überführen oder sie würde beendet.

Gegen den Entscheid des DFS, auf die weitere Ankerkennung stark überdurchschnittlicher Gemeindebeiträge an die IPV als besondere Belastung zu verzichten, reichten die betroffenen Gemeinden Amriswil, Arbon und Romanshorn beim Regierungsrat Beschwerde ein. Mit RRB Nr. 196, Nr. 197 und Nr. 198 vom 1. April 2025 entschied der Regierungsrat unter Ausstand des DFS, dass die Beschwerden abzuweisen seien. Es sei kein Grund ersichtlich, den Beschluss des DFS in Wiedererwägung zu ziehen. Die betroffenen Gemeinden haben daher nach heutiger Rechtslage keinen Anspruch darauf, dass die IPV-Kosten als besondere Belastung im Sinne des FAG anerkannt werden. Der Regierungsrat bekräftigte aber erneut seine Absicht, die Wirksamkeit des kantonalen Finanzausgleichs 2026 grundsätzlich zu überprüfen und allfällige Anpassungen mit ganzheitlichem Blick vorzunehmen. Dabei wird auch geprüft werden, ob ausserordentlich hohe Zahlungen einer Gemeinde für die IPV als besondere Belastung anerkannt werden können.

Frage 5: Ist nicht davon auszugeben, dass mit der Streichung der IPV-Ausgleichszahlung der Betrag des Finanzausgleichs unter die minimal zugesicherten 2 % des Steuerertrags fallen und somit ein Verstoß gegen das Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden erfolgt?

Der Beitrag des Kantons an den Finanzausgleich ergibt sich aus dem Gesamtbetrag der Finanzausgleichszahlungen, abzüglich der Beiträge, die als horizontale Abschöpfung von den finanzstarken Gemeinden beigetragen werden. Die Höhe des kantonalen Beitrags kann somit nur mittelbar beeinflusst werden. Per 1. Januar 2019 wurde die in § 5 Abs. 1 FAG festgelegte horizontale Abschöpfung angepasst, mit einer Übergangsfrist von vier Jahren. In der Folge stiegen die Gemeindebeiträge stetig an, womit gleichzeitig das Volumen des kantonalen Beitrags zurückging. Bezogen auf den ordentlichen Finanzausgleich, ohne Abgeltungen für besondere Belastungsfaktoren gemäss § 5 FAV (z.B. Infrastrukturleistungen, IPV-Gemeindebeiträge), lag der Kantonsbeitrag in den letzten Jahren bereits unter dem vorgesehenen Minimum von 2 % des Steuerertrags. Der Kanton ist bestrebt, das Minimum von 2 % inskünftig zu erreichen, wobei er nicht alle Parameter direkt beeinflussen kann.

Frage 6: Welche konkreten Massnahmen plant der Regierungsrat kurz- und mittelfristig, um die Abgeltung von Zentrumslasten zu verbessern, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die derzeitigen Regelungen nur einen Bruchteil der zusätzlichen Netto-Aufwände abdecken?

Die extern erstellte Evaluation des Lastenausgleichs hält fest, dass die im Vergleich höheren Steuerfüsse bei den Zentrumsgemeinden auf zwei Ursachen zurückzuführen sind. Betreffend die kantonalen Zentren scheinen insbesondere vergleichsweise hohe Ausgaben für die höheren Steuerfüsse verantwortlich zu sein, betreffend die regionalen Zentren die vergleichsweise tiefe Steuerkraft.⁸

Als Optimierungspotenziale schlug der externe Bericht unter anderem vor, den Ressourcen- und Lastenausgleich zu entflechten, indem der Zentrumslastenausgleich als separates Ausgleichsinstrument im Lastenausgleich geführt worden wäre. Zudem wurden für die kantonalen Zentren eine Erhöhung der Dotation des Zentrumslastenausgleichs und für die regionalen Zentren die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den angrenzenden Gemeinden anstelle der Zentrumslastenabgeltung sowie allenfalls eine Erhöhung des Ressourcenausgleichs vorgeschlagen.⁹ Die Ausgliederung des Zentrumslastenausgleichs in ein eigenes Instrument wurde in der Vernehmlassung abgelehnt. Seitens Zentrumsgemeinden wiederum wurde kritisiert, dass die Steuerkraft aktuell als Bemessungsfaktor für den Zentrumslastenausgleich diene, weil der Zentrumslastenausgleich innerhalb des Ressourcenausgleichs berechnet werde. Eine Entkopplung des Zentrumslastenausgleichs von der Steuerkraft wäre jedoch nur durch ein neues Instrument umsetzbar, da der Ressourcenausgleich auf der Steuerkraft als Berechnungsgrundlage basiert. In der Vernehmlassung wurde diese Option abgelehnt. Eine Erhöhung der Dotation des Zentrumslastenausgleichs für die kantonalen Zentren wäre möglich durch den Ausschluss der regionalen Zentren, also eine Verteilung der Summe des Zentrumslastenausgleichs auf weniger Gemeinden. Die Reduktion des Zentrumslastenausgleichs von zwölf auf sechs Gemeinden wurde grossmehrheitlich abgelehnt und damit indirekt auch der Vorschlag, den Zentrumslastenausgleich für die regionalen Zentren durch Leistungsvereinbarungen zu ersetzen.¹⁰ Das Niveau der Mindestausstattung im Ressourcenausgleich wurde von einer Mehrheit als ausreichend beurteilt und eine Erhöhung der horizontalen Abschöpfung mehrheitlich abgelehnt.

⁸ Finanzausgleich im Kanton Thurgau, Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich der Politischen Gemeinden, S. 33; <https://finanzverwaltung.tg.ch> > Gemeindefinanzen > Wirkungsbericht 2016–2021 und Evaluation Lastenausgleich.

⁹ Finanzausgleich im Kanton Thurgau, Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich der Politischen Gemeinden, S. 3 und S. 38.

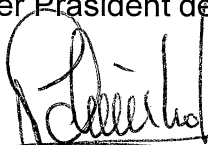
¹⁰ Zusammengefasst in RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024. Die Vernehmlassungsergebnisse sind online verfügbar unter <https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen-detailseite.html/10377/consultation/128>.

8/8

Insgesamt findet sich damit aufgrund der Vernehmlassung keine Mehrheit für eine gesteigerte Begünstigung von Zentrumsgemeinden im innerkantonalen Finanzausgleich. Zudem stellte die externe Evaluation des Lastenausgleichs fest, dass die relevanten Lastenbereiche im gegenwärtigen innerkantonalen Finanzausgleich abgedeckt sind und Sonderlasten weitgehend berücksichtigt werden.¹¹

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 441 vom 11. Juni 2024 das DFS beauftragt, bis am 31. Dezember 2026 einen Wirksamkeitsbericht für die Jahre 2022–2025 zu erarbeiten. Allenfalls bietet die Analyse der Ergebnisse dieses Berichts dann die Chance, andere politische Mehrheiten zu gewinnen, um die Zentren besser zu entlasten.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



¹¹ Finanzausgleich im Kanton Thurgau, Evaluation des Lastenausgleichs im Finanzausgleich der Politischen Gemeinden, S. 24, 29 und 38.