

Version für das Vernehmlassungsverfahren



Verordnung über den Finanz- und Lasten- gleich (Änderung)

Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) (Änderung)

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2018 im Rahmen der Beratung des Berichtes des Regierungsrates "Erfolgskontrolle FILAG 2016" am 6. September folgende Planungserklärung von Grossrat Saxer (FDP) mit 76 Ja, 71 Nein und 4 Enthaltungen überwiesen¹:

Der Finanzausgleich hat eine strukturerhaltende Wirkung und bremst daher angestrebte Gemeindefusionen. Um Fusionen (leicht) zu fördern, soll der Regierungsrat mit einer entsprechenden Änderung der Verordnung (d.h. Art. 8 Abs. 2 FILAV) **den Wert des harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für den Vollzug der Mindestausstattung auf unter 86 senken.**

Planungserklärungen sind gemäss Artikel 53 Absatz 4 des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; BSG 151.21) für den Regierungsrat politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen.

Gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) haben Gemeinden, welche nach dem Disparitätenabbau einen HEI unter einer bestimmten Mindesthöhe aufweisen, Anspruch auf eine Mindestausstattung. Der Regierungsrat legt die für den Vollzug massgebende Mindesthöhe des HEI in der Bandbreite von 75 bis 90 fest. Die Mindestausstattung gleicht die Differenz des HEI einer Gemeinde zur festgelegten Mindesthöhe aus.

Für die Umsetzung der Planungserklärung Saxer (FDP) hat die Finanzdirektion verschiedene Simulationsrechnungen vorgenommen und die Auswirkungen auf die Gemeinden analysiert. Sie schlägt dem Regierungsrat mit der vorliegenden Erlassänderung vor, den für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden **HEI per 1. Januar 2020 von 86 auf 84 zu senken.**

2. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 8 Absatz 2

Der für den Vollzug der Mindestausstattung massgebende HEI wurde vom Regierungsrat per 1. Januar 2012 (Projekt FILAG 2012) auf 86 festgelegt. Für die Erfüllung der Planungserklärung des Grossen Rates soll der massgebende HEI per 1. Januar 2020 auf 84 gesenkt werden.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat für den Kanton in den Jahren 2020 ff. Minderausgaben von jährlich rund 9,1 Millionen Franken zur Folge (Basis: Vollzug Finanzausgleich 2018).

4. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

¹ https://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

5. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Simulationsrechnung auf Basis des Vollzugs 2018 des Finanzausgleichs zeigt auf, dass die Senkung des für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden HEI von 86 auf 84 insgesamt folgende finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden hat:

- der Gesamtbetrag der Mindestausstattung sinkt von 33,2 Millionen Franken um rund 9,1 Millionen Franken auf 24,1 Millionen Franken,
- die Anzahl der anspruchsberechtigten Gemeinden verringert sich von 163 auf 139 Gemeinden (minus 24 Gemeinden),
- bei keiner Gemeinde betragen die Mindereinnahmen mehr als 1 Steueranlagezehntel.

Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden werden nachfolgend noch etwas detaillierter analysiert.

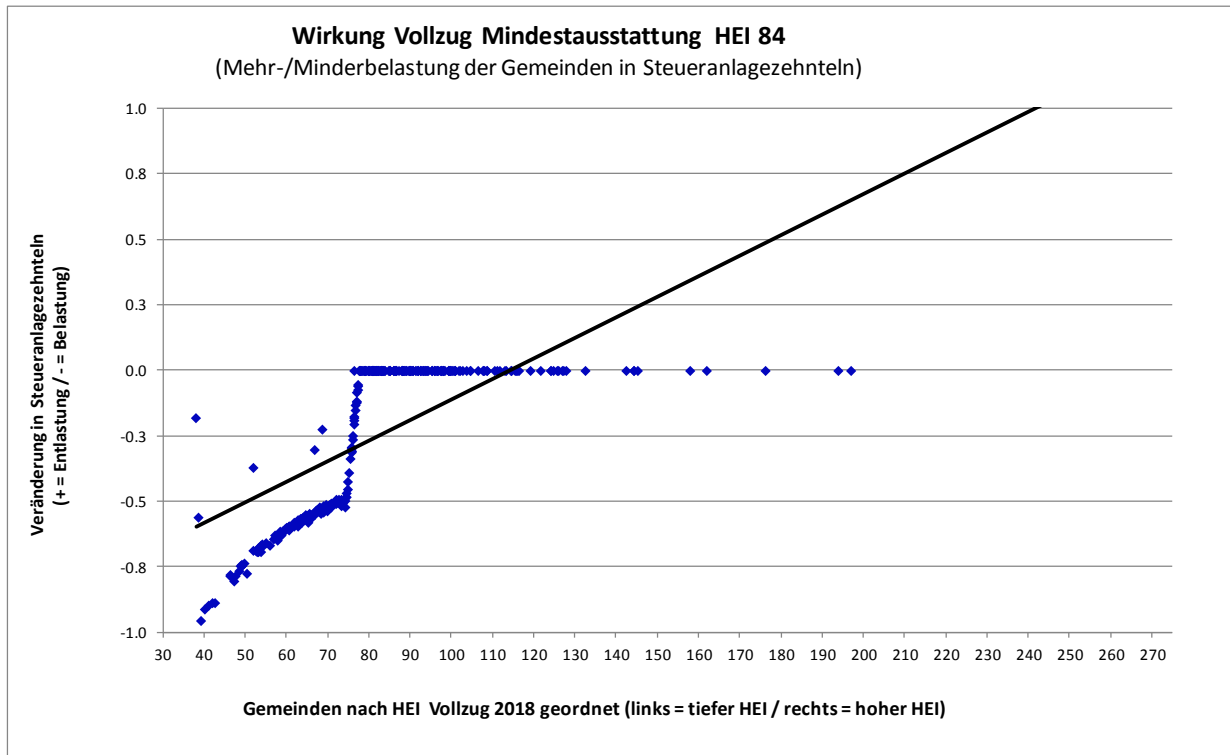
Aus der *Tabelle 5-1* ist ersichtlich, dass

- sich die Einbussen bei 40 Gemeinden auf weniger als 0.50 Steueranlagezehntel belaufen,
- die Einbussen bei 112 Gemeinden zwischen 0.50 und 0.75 Steueranlagezehntel betragen und
- bei 11 Gemeinden die Einbussen grösser als 0.75 Steueranlagezehntel sind.

Tabelle 5-1 Einbussen in Steueranlagezehnteln (Anzahl Gemeinden, Betrag, Wohnbevölkerung)

Einbüsse in Steueranlagezehnteln (Stz)	Gemeinden		Betrag		Wohnbevölkerung	
	Anz.		CHF		Anz.	
0.00 ≤ 0.25	14	9%	-280'268	3%	22'397	11%
0.25 ≤ 0.50	26	16%	-1'748'003	19%	39'523	20%
0.50 ≤ 0.75	112	69%	-6'771'733	74%	131'210	66%
0.75 ≤ 1.00	11	7%	-314'711	3%	6'095	3%
Total	163	100%	-9'114'714	100%	199'225	100%

Die *Grafik 5-1* stellt dar, dass es – systembedingt – die finanzschwächsten Gemeinden sind, welche die höchsten Einbussen zu tragen haben. Die Senkung des für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden HEI auf 84 führt zwangsläufig auch zu einem Aufbau von Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden.

Grafik 5-1 Wirkung Vollzug Mindestausstattung mit HEI 84


Die *Tabelle 5-2* zeigt auf, dass

- sich bei 56 Gemeinden mit einer Steueranlage zwischen 1.60 und 1.79 Mindereinnahmen von 3,1 Millionen Franken ergeben und
- 86 Gemeinden mit einer Steueranlage zwischen 1.80 und 1.99 mit Einbussen von 5,2 Millionen Franken am stärksten betroffen sind.

Tabelle 5-2 Einbussen nach Steueranlagen (Steueranlagezehntel [Stz], Betrag, Anzahl Gemeinden)

StA 2018 / Einbussen in Stz	Stz	Gem.	Stz	Gem.	Stz	Gem.	Stz	Gem.	Total	Total
	0.00 ≤ 0.25		0.25 ≤ 0.50		0.50 ≤ 0.75		0.75 ≤ 1.00		Einbussen	Gem.
	CHF	Anz.	CHF	Anz.	CHF	Anz.	CHF	Anz.	CHF	Anz.
< 1.40	-	-	-	-	-27'280	1	-	-	-27'279	1
1.40-1.59	-	-	-	-	-222'301	6	-	-	-222'295	6
1.60-1.79	-120'785	7	-714'006	12	-2'205'353	34	-20'637	3	-3'060'728	56
1.80-1.99	-159'482	7	-1'033'997	14	-3'821'360	59	-230'203	6	-5'244'963	86
≥ 2.00	-	-	-	-	-495'438	12	-63'871	2	-559'297	14
	-280'268	14	-1'748'003	26	-6'771'733	112	-314'711	11	-9'114'562	163

Aus der *Tabelle 5-3* ist ersichtlich, dass

- der Verwaltungskreis Emmental mit 2,0 Millionen Franken absolut die höchsten Mindereinnahmen zu verzeichnen hat und
- die Verwaltungskreise Berner Jura, Frutigen-Niedersimmental und Emmental mit den höchsten Pro-Kopf-Einbussen am stärksten betroffen sind.

Tabelle 5-3 Einbussen nach Verwaltungskreisen (Steueranlagezehntel [Stz], Betrag, Betrag pro Kopf)

Verwaltungskreis / Einbussen in Stz	Stz	Stz	Stz	Stz	Total	Einbussen
	0.00 ≤ 0.25	0.25 ≤ 0.50	0.50 ≤ 0.75	0.75 ≤ 1.00	Einbussen	pro Kopf
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Berner Jura	-	-338'459	-1'350'327	-5'369	-1'694'155	-32
Bern-Mittelland	-36'424	-52'059	-864'600	-80'877	-1'033'960	-3
Biel/Bienne	-51'609	-284'947	-	-	-336'556	-3
Emmental	-8'648	-10'619	-1'851'450	-131'856	-2'002'573	-21
Frutigen- Niedersimmental	-	-476'290	-617'404	-	-1'093'694	-28
Interlaken-Oberhasli	-107'897	-145'295	-254'970	-38'416	-546'578	-11
Oberaargau	-75'689	-210'681	-846'678	-	-1'133'048	-14
Obersimmental- Saanen	-	-	-135'884	-	-135'884	-8
Seeland	-	-48'812	-154'404	-	-203'216	-3
Thun	-	-180'841	-696'015	-58'193	-935'049	-9
Total	-280'268	-1'748'003	-6'771'733	-314'711	-9'114'714	-9

Zusammenfassend ist die Finanzdirektion der Ansicht, dass die finanziellen Einbussen für die betroffenen Gemeinden zwar schmerzlich sind, insgesamt aber verkraftbar sein sollten.

Nicht ganz ausgeschlossen werden kann das Risiko, dass der heute gut austarierte Finanzausgleich bei den Gemeinden an Akzeptanz verliert. Auch der zukünftige Dialog mit dem Kanton könnte unter Umständen in vielen Bereichen erschwert werden.

In der Beilage 1 werden die finanziellen Auswirkungen für jede Gemeinde dargestellt.

6. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die durch die Senkung des für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden HEI auf 84 bedingten Mindereinnahmen bei den am stärksten betroffenen Gemeinden Steuererhöhungen erfordern. Ein Risiko besteht darin, dass die Steuererhöhungen beim Souverän nicht durchgesetzt werden können.

Die tieferen Zuschüsse an die Mindestausstattung dürften jedoch – als einer von verschiedenen Faktoren – die Bereitschaft der Gemeinden für Fusionen beeinflussen und somit mittelfristig zu einer Optimierung der Gemeindestrukturen im Kanton Bern beitragen. Diese Einzelmassnahme kann allerdings nichts beisteuern zur Erreichung des in der Fusionsstrategie des Kantons festgelegten Zieles, Gemeinden um Zentren zusammenzuschliessen.

7. Ergebnis der Vernehmlassung

Ergebnis der Vernehmlassung:

8. Antrag

Die Finanzdirektion beantragt dem Regierungsrat, die vorliegende Erlassänderung zu genehmigen.

Bern, xx. xxxx 2019

Die Finanzdirektorin:

Beatrice Simon

Beilage 1:

- Übersicht "Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden (Basis Vollzug 2018)"