



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 014-2022
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.26

Eingereicht am: 07.03.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schär (Schönried, FDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 835/2022 vom 17. August 2022
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Hohe Zahlungen in den Finanz- und Lastenausgleich, Entschädigung des geografisch-topografischen Zuschusses

Der Regierungsrat wird beauftragt, zuhanden des Grossen Rates das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) zu überarbeiten, so dass

1. die Höhe des Finanzausgleichs nicht 20 Prozent des harmonisierten Steuerertrags übersteigen darf
2. der Betrag für den Finanz- und Lastenausgleich pro Einwohner höchstens 1500 Franken sein darf
3. der geografisch-topografische Zuschuss den Gemeinden nicht komplett gestrichen werden kann

Begründung:

Der Grundsatz des Finanz- und Lastenausgleichs war, dass den finanziell schwächeren Gemeinden durch Ausgleichszahlungen der reichen Gemeinden geholfen wird, was auch sinnvoll ist. Mittlerweile haben sich die Formeln und Parameter so ausgewirkt, dass der Finanz- und Lastenausgleichsposten für einige Gemeinden zum grössten Brocken der Gemeindeausgaben geworden ist. Wenn die Ausgaben für den Finanz- und Lastenausgleich auf über 26 Prozent des harmonisierten Steuerertrags anwachsen, entspricht dies nicht mehr dem Gedanken, der vor 20 Jahren im FILAG eingeführt wurde.

Da der Steuerfuss in den Gemeinden keinen direkten Einfluss auf den Finanzausgleich hat, bringt es nichts, diesen zu ändern.

Wenn der Finanzausgleich und die gebundenen Ausgaben in einer Gemeinde den grössten Teil der Ausgaben auffressen, bleibt wenig für innovative und zukunftsorientierte Projekte. Wirtschaftsförderung, Standortförderung, Weiterentwicklung der Region bleiben auf der Strecke.

Damit sich eine Gemeinde in verschiedenen Bereichen trotz Zahlungen in den Finanzausgleich entwickeln kann, ist ein Höchstbetrag pro Einwohner von 1500 Franken als Limite im Gesetz zu verankern.

Warum einigen Gemeinden die Entschädigungen für den demografisch-topografischen Zuschuss gestrichen werden, ist fragwürdig. Die Kosten in den Gemeinden laufen auf und müssen bezahlt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Leistungen gestrichen werden können.

Antwort des Regierungsrates

Das Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben. Der **Finanzausgleich** im Sinne des FILAG beinhaltet zwei Instrumente:

- Durch den **Disparitätenabbau** wird die Differenz des harmonisierten Steuerertragsindizes (HEI) einer Gemeinde zum durchschnittlichen HEI von 100 Prozent um einen bestimmten Prozentsatz reduziert (aktuell 37 Prozent), was die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden mildert. Der Disparitätenabbau wird durch die Gemeinden finanziert (horizontaler Finanzausgleich). Gemeinden mit einem HEI über 100 zahlen eine Ausgleichsleistung. Gemeinden mit einem HEI unter 100 erhalten einen Zuschuss (vgl. Art. 10 FILAG und Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAV; BSG 631.111]). Im Vollzugsjahr 2021 haben 60 Gemeinden mit einem HEI > 100 eine Ausgleichsleistung von insgesamt CHF 113'702'030 erbracht und 279 Gemeinden mit einem HEI < 100 haben Zuschüsse von total CHF 113'702'030 erhalten.
- Die **Mindestausstattung** ist eine zusätzliche Hilfe für ausserordentlich finanzschwache Gemeinden. Mit diesem Zuschuss sollen sie in die Lage versetzt werden, ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Anspruch auf eine Mindestausstattung haben Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau einen vom Regierungsrat festgelegten Mindestwert nicht erreicht (vgl. Art. 11 FILAG und Art. 8 Abs. 2 FILAV). Die Finanzierung der Mindestausstattung erfolgt durch den Kanton. Im Vollzugsjahr 2021 haben 154 Gemeinden Zuschüsse von insgesamt CHF 30'403'596 erhalten.

Für **besonders belastete Gemeinden** wird der hohe, strukturell bedingte finanzielle Aufwand mit zusätzlichen Massnahmen abgegolten. Zu diesem Zweck werden die folgenden Instrumente eingesetzt (Art. 12 FILAG):

- Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen durch Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs.
- Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun durch einen Zuschuss. Die Finanzierung der Zuschüsse erfolgt durch den Kanton. Im Vollzugsjahr 2021 wurden insgesamt CHF 90'844'000 an die drei Städte ausbezahlt.
- Zuschüsse an Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten. Die Finanzierung der Zuschüsse erfolgt durch den Kanton. Im Vollzugsjahr 2021 erfüllten 226 Gemeinden die Voraussetzungen für einen Zuschuss von insgesamt CHF 38'711'823.

- Zuschüsse an Gemeinden mit soziodemografischen Lasten. Die Finanzierung der Zuschüsse erfolgt durch den Kanton. Im Vollzugsjahr 2021 erfüllten 338 Gemeinden die Voraussetzungen für einen Zuschuss von insgesamt CHF 15'749'999.

Im **Lastenausgleich** kennt der Kanton Bern sechs Ausgleichssysteme in den Aufgabenbereichen Lehrergehälter, Soziales, Ergänzungsleistungen, öffentlicher Verkehr, Familienzulagen für Nichterwerbstätige und die Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung. Diese Lasten werden durch Kanton und Gemeinden in Form eines Lastenausgleichs mit unterschiedlichen Verteilschlüsseln und Verteilungskriterien finanziert. Der Vollzug erfolgt jährlich (Art. 22 FILAG).

- Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule (Art. 24 ff FILAG): Verteilschlüssel 30 Prozent Gemeinden, 70 Prozent Kanton, Verteilungskriterien gemäss FILAG und FILAV.
- Lastenausgleich Soziales (Art. 25 FILAG): Verteilschlüssel 50 Prozent Gemeinden, 50 Prozent Kanton, Verteilungskriterium Wohnbevölkerung.
- Lastenausgleich Sozialversicherung EL (Art. 28 FILAG): Verteilschlüssel 50 Prozent Gemeinden, 50 Prozent Kanton, Verteilungskriterium Wohnbevölkerung.
- Lastenausgleich öffentlicher Verkehr (Art. 29 FILAG): Verteilschlüssel 33 Prozent Gemeinden, 67 Prozent Kanton, Verteilungskriterien 67 Prozent Fahrplan-Angebot (ÖV-Punkte), 33 Prozent Wohnbevölkerung.
- Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige (Art. 29a FILAG): Verteilschlüssel 50 Prozent Gemeinden, 50 Prozent Kanton, Verteilungskriterium Wohnbevölkerung.
- Lastenausgleich neue Aufgabenteilung (Art. 29b FILAG): Verteilungsschlüssel Lastenverschiebung Saldo, Kanton oder Gemeinden, Verteilungskriterien Wohnbevölkerung.

Diese Ausführungen zeigen, dass der Finanz- und Lastenausgleich ein sehr komplexes Gebilde mit vielen unterschiedlichen Instrumenten ist. Mit den vielfältigen Gemeindestrukturen im Kanton Bern entstehen grosse Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Deshalb ist der Finanzausgleich ein wichtiges Instrument für den inneren Zusammenhalt.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung zu den einzelnen Ziffern:

Mit **Ziffer 1** verlangt der Motionär, dass die Höhe des Finanzausgleichs 20 Prozent des harmonisierten Steuerertrags nicht übersteigen darf. Die Einführung von Obergrenzen würde zu einem Ungleichgewicht im ganzem System führen und wäre auch systemwidrig. Das Solidaritätsprinzip zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden käme ins Wanken, wie das folgende Beispiel zeigt:

Im Vollzug 2021 gibt es nur zwei finanzstarke Gemeinden mit einem HEI > 100, welche die Grenze von 20 Prozent übersteigen: die Gemeinden Saanen mit 26.35 Prozent oder 1.17 Steueranlagezehntel und Guttannen mit 20.38 Prozent oder 0.15 Steueranlagezehntel. Im Umkehrschluss wären im Vollzug 2021 jedoch 100 finanzschwache Gemeinden (HEI < 100) von der Einführung einer Obergrenze von 20 Prozent betroffen gewesen. Von diesen 100 finanzschwachen Gemeinden hätten:

- 6 Gemeinden eine Einbusse von mehr als 10 Steueranlagezehntel,
- 27 Gemeinden eine Einbusse zwischen 5 und 10 Steueranlagezehntel und
- 48 Gemeinden eine Einbusse zwischen 1 und 5 Steueranlagezehntel.

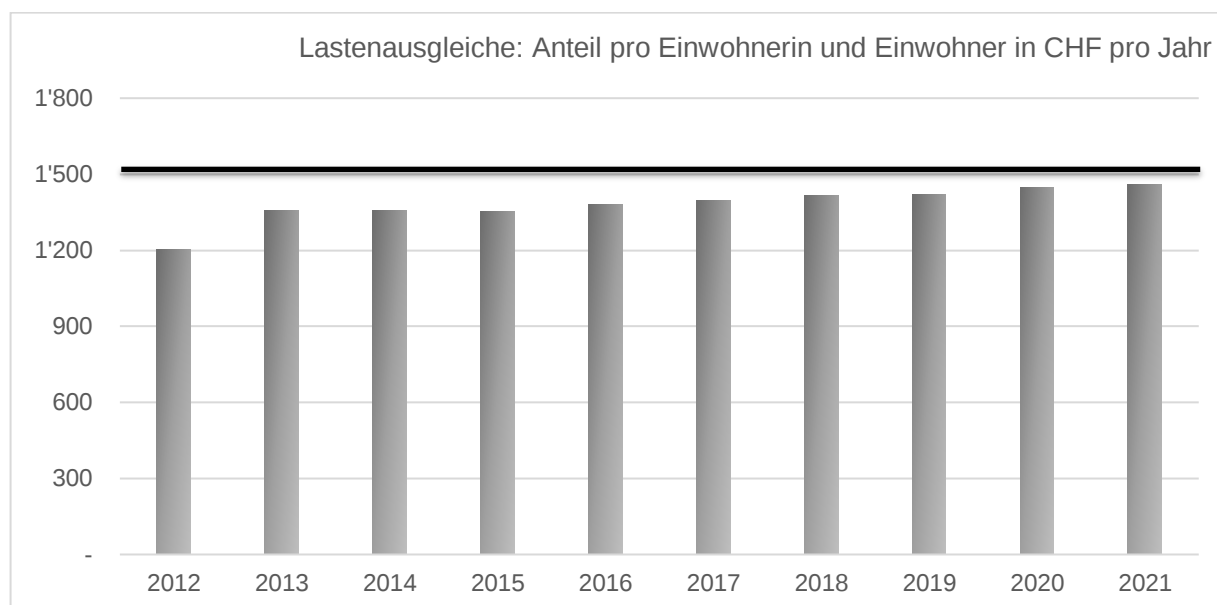
Eine Limitierung von 20 Prozent würde somit nicht nur die finanzstarken Gemeinden, also Gebirgsgemeinden, sondern auch die finanzschwachen Gemeinden, sprich Nehmergemeinden, betreffen.

Weiter weist der Regierungsrat darauf hin, dass der massgebende Satz beim Disparitätenabbau seit dem Jahr 2012 37 Prozent beträgt. Im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft haben sich somit die Zahlungen der finanzstarken Gemeinden in den letzten zehn Jahren nicht verändert.

Unter **Ziffer 2** verlangt der Motionär, dass der Betrag für den Finanz- und Lastenausgleich pro Einwohnerin/Einwohner höchstens CHF 1'500 sein darf. Auch diese Änderung würde das System in ein Ungleichgewicht bringen und das Solidaritätsprinzip zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden in Frage stellen:

- Zieht man im Vollzugjahr 2021 nur den Finanzausgleich (ohne Lastenausgleich) in Betracht, wäre von dieser Änderung nur die finanzstarke Gemeinde Saanen als Gebergemeinde mit CHF 2'445 pro Einwohnerin/Einwohner betroffen.
- Werden noch die Lastenausgleiche (ohne Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule) dazugezählt, liegen fünf Gebergemeinden über dieser Limitierung.

Zudem gilt es zu beachten, dass die Gesamtlast der Aufwendungen sämtlicher Gemeinden im Kanton Bern über alle Lastenausgleichssysteme in den letzten zehn Jahren die vorgeschlagene Höchstgrenze von CHF 1'500 pro Einwohnerin/Einwohner nicht überschritten hat (s. Grafik unten).



Unter **Ziffer 3** verlangt der Motionär, dass der geografisch-topografische Zuschuss den Gemeinden nicht komplett gestrichen werden kann.

Gemäss Art. 35 FILAG kann der Regierungsrat Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die geografisch-topografischen Zuschüsse ganz oder teilweise verweigern. Regierung und Parlament haben sich anlässlich der Revision des FILAG im Jahr 2012 dafür ausgesprochen, diese Möglichkeit im Vollzug auch umzusetzen. Bezüglich dieser politischen Stossrichtung liegen dem Regierungsrat keine neuen Erkenntnisse vor.

Im Vollzugsjahr 2021 waren vier Gemeinden von einer Kürzung oder Streichung des geografisch-topografischen Zuschusses gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen (vgl. Art. 35 FILAG und Art. 20 FILAV) betroffen:

Gemeinde	HEI	Kürzung in %	Kürzung in CHF	Total geo-topo Zuschuss nach Kürzung in CHF
Berken	143.91	19.57	4'950	20'344
Bleienbach	146.45	32.25	3'205	6'731
Guttannen	222.63	100.00	334'400	0
Saanen	347.56	100.00	945'630	0

Die nächste ordentliche Überprüfung des FILAG gemäss Art. 4 Abs. 1 FILAG wird ab dem Jahr 2023 erfolgen («Evaluation FILAG 2022»). Mögliche Anpassungen bei der Verweigerung des geografisch-topografischen Zuschusses sind nach Auffassung des Regierungsrates in diesem Rahmen einzubringen bzw. neu zu diskutieren. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung des FILAG vorlegen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion (bzw. alle drei Ziffern) abzulehnen.

Verteiler

– Grosser Rat