

Parlamentarische Vorstösse M 049-2019 und M 050-2019. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 049-2019
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☒
 Geschäftsnummer: 2019.RRGR.67

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
 Schwarz (Adelboden, EDU)
 Egger (Frutigen, glp)
 Wenger (Spiez, EVP)
 Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
 Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
 Zimmermann (Frutigen, SVP)
 Michel (Schattenhalb, SVP)
 Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP)
 Josi (Wimmis, SVP)
 Freudiger (Langenthal, SVP)
 Klopfenstein (Corgémont, SVP)
 Tobler (Moutier, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
 Direktion: Finanzdirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Keine generelle Bestrafung ländlicher Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. auf die Änderungen der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich betreffend Mindestausstattung zu verzichten
2. die geplante Senkung des massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex per 1. Januar 2020 von 86 auf 84 nicht umzusetzen

Begründung:

Im Kanton Bern sollen finanzschwache Gemeinden weniger Mittel aus dem Finanzausgleich er-

halten. Dadurch soll bewirkt werden, dass kleinere Gemeinden sich eher für eine Fusion entscheiden, was aus unserer Sicht mit dieser Massnahme in keiner Weise erreicht wird. Wir lehnen die Kürzung daher entschieden ab und verlangen, dass der bisherige Ansatz von 86 Prozent beibehalten wird.

Der Regierungsrat stützt sich bei seinem Kürzungsantrag auf eine vom Parlament überwiesene Planungserklärung zum Filag-Bericht, die knapp angenommen wurde (74 zu 71 Stimmen). Demnach soll die Mindestausstattung gekürzt werden, da der Finanzausgleich und eben vor allem die Mindestausstattung nach Meinung der Ratsmehrheit «strukturerhaltend» wirke, also die Gemeinden von Gemeindefusionen abhalte. Würden nun diesen Gemeinden Mittel entzogen, komme es zu mehr und rascheren Gemeindefusionen. Diese Meinung teilen nun offenbar auch die Finanzdirektion und der Regierungsrat.

Das angestrebte Ziel, durch die Verordnungsanpassung mehr Gemeindefusionen zu realisieren, wird mit dem flächendeckenden Mittelentzug bei allen ohnehin finanzschwachen Gemeinden vermutlich in keiner Weise erreicht. Vielmehr werden gut funktionierende und bestens verwaltete Gemeinden generell bestraft, nur weil sie eine unterdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen. Eine geringe Steuerkraft sagt absolut nichts darüber aus, ob eine Gemeinde gut geführt ist oder effizient arbeitet. Im Gegenteil, viele ländliche Gemeinden erbringen sämtliche nötigen Dienstleistungen mit deutlich weniger Mitteln als die finanziell besser gestellten Gemeinden. Es ist ein Affront gegenüber all diesen bestens funktionierenden Gemeinden, deren Behörden, deren Mitarbeitern und deren Bevölkerung, die Mindestausstattung generell zu kürzen, ungeachtet der tatsächlichen Situation.

Insgesamt sollen 193 Gemeinden im Kanton Bern weniger Geld erhalten, fast alle davon im ländlichen, eher strukturschwachen Raum. Das ist über die Hälfte aller bernischen Gemeinden! Bei 40 Gemeinden ergeben sich Einbussen von etwas weniger als 0,50 Steueranlagezehntel und bei 112 Gemeinden betragen die Einbussen zwischen 0,50 und 0,75 Steueranlagezehntel! Bei 11 Gemeinden sind die Einbussen sogar grösser als 0,75 Steueranlagezehntel. Für eine finanzstarke Gemeinde wären diese Einbussen vermutlich ohne weiteres verkraftbar. Bei finanzschwachen Gemeinden ist der nicht gebundene Anteil des Gemeindehaushaltes aber bereits heute derart klein, dass eine weitere Kürzung den noch vorhandenen Handlungsspielraum fast gänzlich wegnimmt.

Viele Gemeinden haben bereits jetzt die Investitionsplanungen für die nächsten Jahre verabschiedet und haben die Mittel aus dem Filag einberechnet. Bei für finanzschwache Gemeinden so massiven Mindereinnahmen werden sehr viele Gemeinden daher gezwungen sein, beim Souverän Steuererhöhungen zu beantragen, was ländliche Gemeinden zusätzlich unattraktiv machen wird und womit die vom Kanton bemängelte wirtschaftliche Entwicklung weiter reduziert wird.

Von der Kürzung sind längst nicht nur die kleinen Gemeinden betroffen, die offensichtlich als Fusionsobjekte Ziel dieser Massnahme sind. Es sind vielmehr fast alle ländlichen Gemeinden betroffen, egal wie gross diese sind (einwohner- und flächenmässig). Wenn unter dem Deckmantel des Fusionsdrucks selbst Gemeinden wie Moutier (Einbusse: 385 000.-), Frutigen (351 000.-), Sumiswald (258 000.-), Tramelan (229 000.-), Roggwil (206 000.-), Reichenbach (183 000.-), Hasle (169 000.-), Wattenwil (147 000.-), Ringgenberg (135 000.-), Eggiwil (125 000.-), Wimmis (124 000.-), Diemtigen (108 000.-) oder Huttwil (44 000.-) finanziell abgestraft werden sollen, kann etwas nicht stimmen. Diese Gemeinden sind wohl kaum das Ziel der Befürworter der ursprünglichen Planungserklärung. Ansonsten müssten die Massnahmen als generelle Attacke auf den ländlichen Raum interpretiert werden.

Rein aus dieser Aufzählung geht hervor, dass die Massnahme und das Ziel in ganz vielen Fällen in keinem Zusammenhang stehen.

Es ist eine umstrittene politische Frage, ob Gemeindefusionen nur auf freiwilliger Basis erfolgen sollen oder ob der Kanton aktiv Druck ausüben darf. Will der Kanton Druck ausüben, muss er aber ganz klar anders vorgehen als über die nun geplante generelle Kürzung der Mindestausstattung. Denn dadurch würden dutzende bestens funktionierende und bereits heute finanzschwache Gemeinden für etwas bestraft, wofür sie nicht schuld sind. Das ist eines Rechtsstaats nicht würdig.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund der kurzen Anpassungszeit der Regierung wird Dringlichkeit verlangt.

Vorstoss-Nr.: 050-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.68

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Benoit (Corgémont, SVP)
Tobler (Moutier, SVP)
Gerber (Reconvilier, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Solidarität unter den Gemeinden muss beibehalten werden!

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf die mit der am 6. September 2018 überwiesenen Planungserklärung (2018.RRGR.315) eingeleitete FILAV-Änderung zu verzichten und den für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für das Jahr 2020 und die Folgejahre somit bei 86 zu belassen.

Begründung:

Der Entwurf zur Umsetzung der Planungserklärung FDP/Saxer, die der Grosse Rat am 6. September 2018 mit 76 zu 71 Stimmen knapp angenommen hat, hat im ganzen Kanton zu einer Welle der Empörung geführt. Zu Recht, denn eine tiefere Mindestausstattung beim Finanzausgleich hat für die betroffenen Gemeinden massive und einschneidende finanzielle Auswirkungen.

Es ist bekannt, dass sich die meisten betroffenen Gemeinden in einer angespannten finanziellen Situation befinden und oft eine hohe Steueranlage festlegen müssen, um den Gemeindehaushalt finanzieren zu können. Dies führt oft dazu, dass die Gemeinden auf wichtige Investitionen verzichten müssen. Dies trifft insbesondere auf viele Gemeinden im Berner Jura, aber auch im Emmental oder im Berner Oberland zu. Selbst der Regierungsrat gibt zu, dass diese Senkungen oft mindestens ein halbes, manchmal aber auch ein $\frac{3}{4}$ -Steueranlagezehntel oder mehr ausmachen.

Die mögliche Einsparung für den Kantonshaushalt liegt bei rund 9 Mio. Franken, was weniger als ein Promille des Voranschlags darstellt. Für die betroffenen Gemeinden macht die Ertragsminderung leicht ein Prozent oder mehr des Budgets aus, im Verhältnis also mehr als zehn Mal mehr als für den Kanton. Das Ausmass des Opfers, das den Gemeinden abverlangt wird, die finanziell

am wenigsten gut dastehen, lässt sich angesichts des winzigen Gewinns bei den Kantonsfinanzen absolut nicht rechtfertigen.

Zu behaupten, dass die finanzschwächsten Gemeinden aufgrund solcher Leistungssenkungen eher zu Gemeindefusionen bereit sein werden, ist ausserdem absolut falsch. Die bisher erfolgten Gemeindefusionen haben noch nie zu wesentlichen Einsparungen geführt. Die Tabelle der konkreten Auswirkungen des Grossratsentscheids zeigt zudem, dass selbst jüngste Gemeindefusionen, wie zum Beispiel Valbirse im Berner Jura, durch diese Massnahme bestraft werden. Im Übrigen wären viele Gemeinden mit 5000 oder 10 000 Einwohnern von der Massnahme betroffen, obwohl es angesichts ihrer ausreichenden kritischen Grösse keinen Grund gibt, ihnen eine Fusion nahezu legen.

In Tat und Wahrheit ist diese Massnahme nichts anderes als eine Art Kollektivstrafe für die finanziell benachteiligten Regionen im Kanton Bern. Insbesondere die bescheidenen Gemeinden, die ihre Leistungen zugunsten der Bevölkerung oft mit sehr geringen Mitteln erbringen und unter strukturellen Schwächen leiden, auf die sie wenig Einfluss haben, verdienen keine solche Behandlung. Dieser politische Fehler des Grossen Rates muss annulliert werden, damit die Solidarität zwischen allen bernischen Gemeinden keinen Schaden nimmt.

Wahrscheinlich waren sich einige Ratsmitglieder der Tragweite ihres Entscheids gar nicht bewusst, als über die Planungserklärung abgestimmt wurde.

Begründung der Dringlichkeit: Die Massnahme soll ab dem 1.1.2020 gelten. Die Gemeinden und der Kanton müssen aber so schnell wie möglich wissen, auf welcher Grundlage sie ihre Budgets 2020 werden erstellen müssen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Bei den vorliegenden Motionen handelt es sich um Motionen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass die vorliegende Änderung der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) nicht vom Regierungsrat, sondern vom Grossen Rat angestossen wurde. Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2018 im Rahmen der Beratung des Berichtes des Regierungsrates «Erfolgskontrolle FILAG 2016» am 6. September 2018 folgende Planungserklärung von Grossrat Saxer (FDP) mit 76 zu 71 Stimmen bei 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.»

Der Regierungsrat hat sich gegen diese Planungserklärung ausgesprochen. Die Finanzdirektorin hat in der Debatte darauf hingewiesen, dass eine Kürzung der Mindestausstattung mit dem Ziel, den Druck für Gemeindefusionen zu erhöhen, nicht mit dem Grundsatz des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vereinbar ist, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Weiter legte sie dar, dass von einer Kürzung der Mindestausstattung nicht nur Klein- und Kleinstgemeinden betroffen wären.

Gemäss Artikel 53 des Grossratsgesetzes (GRG) sind Planungserklärungen politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, so hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen. Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, eine Vorlage für eine Änderung der FILAV auszuarbeiten und dazu eine Vernehmlassung durchzuführen. Im Vordergrund stand dabei das Ziel, mit dieser Vorlage die Kürzung der Mindestausstattung einer erneuten politischen Diskussion zuzuführen. Das Vernehmlassungsergebnis kann dem Regierungsrat gegebenenfalls eine starke politische Legitimation dafür geben, allenfalls von einer Erfüllung der Planungserklärung abzusehen.

Das FILAG ist per se strukturerhaltend, da es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechter Voraussetzungen ermöglicht. Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 konnten einige fusionshemmende Nebeneffekte vermindert werden. So wurde bspw. die Übergangsfrist für Ausgleichszahlungen bei Gemeindefusionen von 5 auf 10 Jahre verlängert. Zudem besteht seit dem Jahr 2013 die Möglichkeit, dass der Regierungsrat Leistungen aus dem Finanzausgleich kürzen kann, wenn sich eine Gemeinde einem wirtschaftlich sinnvollen Gemeindezusammenschluss oder Fusionsabklärungen widersetzt.

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

Der Regierungsrat hat am 6. März 2019 den Bericht «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern²» zuhanden des Grossen Rates verabschiedet³. Der Bericht zeigt Handlungsbedarf bei der Förderung von Gemeindefusionen auf. Deshalb will der Regierungsrat ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern erarbeiten. Dabei soll der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden aus einer übergeordneten Gesamtsicht gezielter steuern.

Dieses Vorgehen ist für den Regierungsrat zielführender und zielgerichteter als über einen tiefen HEI bei der Mindestausstattung den Druck für Fusionen zu erhöhen. Zudem verletzt eine solche Kürzung den FILAG-Grundsatz, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die **beiden Motionen anzunehmen**.

Verteiler

- Grosser Rat

² in Umsetzung des Postulats 177-2014, Müller (Bern, FDP) «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»

³ Der Grosse Rat wird den Bericht voraussichtlich in der Sommersession 2019 beraten.