

Münsterplatz 12
3011 Bern
Telefon 031 633 54 09
Telefax 031 633 41 09



Bericht 2006 über die Laufende Analyse des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Bern, 9. Januar 2007

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Zusammenfassung..... | 3 |
| 2 | Rechtsgrundlagen..... | 3 |
| 2.1 | Zielsetzungen des FILAG | 3 |
| 2.2 | Laufende Analyse der Wirkungen des FILAG | 3 |
| 2.3 | Parameter für die Feinststeuerung durch den Regierungsrat | 4 |
| 3 | Ergebnisse der erstmaligen Laufenden Analyse 2005 | 4 |
| 3.1 | Ausgangslage | 4 |
| 3.2 | Umsetzung der Steuerbelastungsverschiebung | 4 |
| 3.3 | Auswirkungen der Mehr- und Minderbelastungen auf die Steueranlagen | 4 |
| 3.4 | Schlussfolgerungen der Analyse 2005 | 5 |
| 3.5 | Kenntnisnahme des Berichtes durch den Regierungsrat | 5 |
| 4 | Laufende Analyse 2006..... | 5 |
| 4.1 | Vorgehen und Methodik | 5 |
| 4.2 | Bestätigung durch die Firma Ecoplan | 6 |
| 4.3 | Beschreibung und Entwicklung der einzelnen Instrumente | 6 |
| 4.3.1 | Einleitung | 6 |
| 4.3.2 | Finanzausgleich | 7 |
| 4.3.3 | Lastenausgleichssysteme | 9 |
| 4.3.4 | Staatsbeiträge | 14 |
| 4.3.5 | „Globalbilanz“ | 15 |
| 4.4 | Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen | 17 |
| 4.4.1 | Analyse nach HEI | 17 |
| 4.4.2 | Analyse nach Gemeindesteueranlage | 19 |
| 4.5 | Entwicklung der Gemeindesteueranlagen | 22 |
| 4.5.1 | Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlagen mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln | 22 |
| 4.5.2 | Entwicklung von Steueranlagen und Steuererträgen der Gemeinden 2001-2005 | 24 |
| 5 | Ausblick: Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden | 26 |
| 6 | Zusammenfassung und Schlussfolgerungen..... | 28 |
| 7 | Beilagen | 29 |
| 7.1 | Beilage 1: Übersicht der Grundlagen für die Feinststeuerung des FILAG | 29 |
| 7.2 | Beilage 2: Bestätigung der Firma Ecoplan | 30 |

1 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Laufenden Analyse 2006 des FILAG zeigen auf, dass die in Art. 1 FILAG festgelegten **Zielsetzungen**,

- die **Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit** und in der **Belastung der Gemeinden** zu mildern und
- **ausgewogene Verhältnisse** in der **Steuerbelastung** anzustreben,

im **Zeitraum 2002 - 2005 erreicht werden konnten**.

Demzufolge besteht aus der Sicht der Finanzverwaltung für die **Feinststeuerung** des FILAG durch den Regierungsrat im Moment **kein unmittelbarer Handlungsbedarf**.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Zielsetzungen des FILAG

Gemäss Art. 1 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) bezweckt das Gesetz, die **Unterschiede** in der **finanziellen Leistungsfähigkeit** und in der **Belastung** der Gemeinden zu **mildern** und **ausgewogene Verhältnisse** in der Steuerbelastung **anzustreben**.

2.2 Laufende Analyse der Wirkungen des FILAG

Gemäss Art. 33 Abs. 1 FILAG erstellt die zuständige Stelle der Finanzdirektion eine Finanzstatistik und **analysiert laufend** die **Wirkungen** dieses Gesetzes.

Die Finanzstatistik des Kantons Bern (FINSTA) für die 398 Gemeinden wurde im Jahre 1998 eingeführt und wird seither jährlich aktualisiert.

Die **Zielsetzungen** für die Laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG sind folgende:

- Erarbeitung der Grundlagen für ein **Gemeindemonitoring** um die Wirkungs- und Zielerreichung laufend zu analysieren.
- **Sicherstellung** einer **transparenten** und kontrollierbaren laufenden **Beobachtung** der **Entwicklung** der Gemeindefinanzen betreffend **Wirkungen** des Finanz- und Lastenausgleichs.

- Erarbeiten von Grundlagen, welche es dem **Regierungsrat** des Kantons Bern ermöglichen, die **Feinststeuerung** innerhalb der festgelegten **Bandbreiten** beim Vollzug des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) sowie bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden vorzunehmen.

2.3 Parameter für die Feinststeuerung durch den Regierungsrat

Um auf unbeabsichtigte Auswirkungen und neue Entwicklungen angemessen reagieren zu können, kann der Regierungsrat die Feinststeuerung innerhalb der im FILAG für die einzelnen Instrumente festgelegten Bandbreiten vornehmen. Die Instrumente, die Rechtsgrundlagen sowie die Steuerungsparameter sind in der Beilage 1 aufgeführt.

3 Ergebnisse der erstmaligen Laufenden Analyse 2005

3.1 Ausgangslage

Die erstmalige laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG (LAnaWi) erfolgte im Jahr 2005 in Zusammenarbeit mit der Firma Ecoplan. Alle Analysen bezogen sich auf einen Vergleich zwischen den Jahren 2001 (vor FILAG) und 2003 (nach FILAG) und mit weiteren externen Einflüssen.

3.2 Umsetzung der Steuerbelastungsverschiebung

Die Analysen der Ecoplan zeigten auf, dass die Steuerbelastungsverschiebung (Erhöhung der Kantons- und Senkung der Gemeindesteuern) im Allgemeinen wie vorgesehen vollzogen wurde, allerdings wie erwartet mit einer beträchtlichen Streuung zwischen den Gemeinden.

Es hat ebenfalls - wie mit dem FILAG angestrebt - eine Angleichung der Gemeindesteueranlagen im Zeitraum 2001 bis 2003 stattgefunden. Gemeinden mit einer hohen Steueranlage im Ausgangsjahr 2001 konnten ihre Anlage überdurchschnittlich senken, während die steuergünstigen Gemeinden diese eher weniger senken konnten.

3.3 Auswirkungen der Mehr- und Minderbelastungen auf die Steueranlagen

Die ökonometrischen Analysen der Ecoplan zeigten im Weiteren auf, dass sich die Lastenverschiebungen durch die FILAG-Einführung signifikant auf die Steueranlagen der Gemeinden ausgewirkt haben. Gemeinden mit hohen FILAG-bedingten Entlastungen konnten ihre Steueranlagen überdurchschnittlich senken. Mit dem FILAG wurden

also nicht nur die beabsichtigten harmonisierenden Effekte ausgelöst. Diese haben sich auch auf die Steueranlagen ausgewirkt.

3.4 Schlussfolgerungen der Analyse 2005

Zusammenfassend konnte aufgrund der Analysen der Ecoplan im Jahr 2005 also festgestellt werden, dass die im FILAG festgelegten Zielsetzungen,

- die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und
- ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben,

im Zeitraum 2001 - 2003 erreicht werden konnten.

3.5 Kenntnisnahme des Berichtes durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat in der Folge mit RRB Nr. 244 vom 25. Januar 2006 vom Bericht „Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge“ der Ecoplan und von den Schlussfolgerungen der Finanzdirektion, wonach im Moment für die Feinsteuerung des FILAG (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) kein Handlungsbedarf besteht, Kenntnis genommen.

Er beauftragte im Weiteren die Finanzdirektion, ihm bei Bedarf jährlich, mindestens jedoch alle zwei Jahre, einen Bericht über die Ergebnisse der Laufenden Analyse der Wirksamkeit des FILAG vorzulegen und ihm gegebenenfalls Massnahmen für die Feinsteuerung des FILAG zu beantragen.

4 Laufende Analyse 2006

4.1 Vorgehen und Methodik

Die Analyse 2006 basiert wiederum auf einer umfassenden Zusammenstellung aller wichtigen Finanzströme im Finanz- und Lastenausgleich. Die Effekte wurden für jede Gemeinde ermittelt und in einer Datenbank erfasst.

Die Analysen umfassen

- einen Vergleich zwischen den Jahren 2001 (vor FILAG) und 2005 sowie
- einen Vergleich zwischen den Jahren 2002 (Einführung FILAG) und 2005.

4.2 Bestätigung durch die Firma Ecoplan

Der Bericht 2006 über die Laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG ist gleichzeitig auch eine wichtige Grundlage für die Gesamtevaluation des FILAG im Rahmen des Projektes FILAG 2012. Aus diesem Grund hat die Finanzverwaltung die Ecoplan beauftragt, eine Beurteilung der verwendeten Methodik, deren Umsetzung sowie der Kommentare und Schlussfolgerungen vorzunehmen. Die Bestätigung der Ecoplan ist in der Beilage 2 aufgeführt.

4.3 Beschreibung und Entwicklung der einzelnen Instrumente

4.3.1 Einleitung

Das vorliegende Kapitel 4.3 beschreibt kurz die finanzielle Entwicklung der einzelnen Instrumente, die im Rahmen dieser Analyse untersucht werden. **Ziel** ist dabei zu erkennen, bei welchen Instrumenten es **in der Summe** der Gemeinden Mehr- bzw. Minderbelastungen gegeben hat. So interessiert hier z.B., ob mit der Einführung des FILAG der Lastenausgleich X die Gemeinden insgesamt stärker oder weniger stark belastet, oder ob die Einführung des FILAG dazu geführt hat, dass beim Staatsbeitrag Y mehr bzw. weniger Gelder an die Gemeinden verteilt wird.

Erst im anschliessenden Kapitel 4.4 wird dann untersucht, welche Gemeinden bzw. welche Gemeindegruppen vom FILAG im Vergleich mit anderen Gemeindegruppen profitiert haben.

Hinweis Steuerbelastungsverschiebung

Mit der Einführung des FILAG per 1. Januar 2002 wurde auch eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden umgesetzt. Die damit verbundenen Lastenverschiebungen wurden mit einer Steuerbelastungsverschiebung im Umfang von CHF 856 Millionen kompensiert. Der Kanton erhöhte seine Steueranlage um 7.6 Steueranlagezehntel, während die Gemeinden aufgefordert wurden, ihre Steueranlage grundsätzlich im gleichen Mass zu reduzieren.

In den nachfolgenden Auswertungen und Analysen beschreiben und analysieren wir die Veränderungen der Finanzströme im Finanz- und Lastenausgleich aus methodischen Gründen ohne Berücksichtigung dieser Steuerbelastungsverschiebung.

Hinweis Vergleich mit/ohne FILAG

Ab 2003 lässt sich für die einzelne Gemeinde kein präziser Vergleich "mit/ohne FILAG" mehr erstellen, weil hierzu viele Annahmen (Schattenrechnungen) nötig wären. Beispielsweise müsste hierzu die Frage beantwortet werden, welchen Betriebskostenanteil die Gemeinde x im Jahr 200x an das Bezirksspital y leisten müsste, wenn die Spitalversorgung (ohne FILAG) nicht kantonalisiert worden wäre. Die Veränderungen in den Finanzströmen zwischen 2001 (vor FILAG) und 2005 (nach FILAG) enthalten somit einerseits den FILAG-Effekt, aber andererseits auch andere Einflüsse wie z.B. allgemeine Ausgabensteigerungen und –reduktionen (z.B. mehr/weniger Sozialhilfefälle, anderes Ausgabenverhalten usw.).

4.3.2 Finanzausgleich

Wenn wir von Finanzausgleich sprechen, meinen wir im Folgenden:

- Direkter Finanzausgleich, bestehend aus dem Disparitätenabbau (Art. 10 FILAG) und der Mindestausstattung (Art. 11 FILAG).
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden, die sich in die zwei Massnahmen teilen: die Abgeltung für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage (Art. 18 ff. FILAG) und die pauschale Abgeltung für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Art. 13 ff. FILAG).
- Sonderfallregelung (Art. 45 ff. FILAG).

Betrachten wir die Entwicklung im Bereich **Finanzausgleich** (Tabelle 4-1 und Grafik 4-1), erkennen wir, dass die Gemeinden beim Finanzausgleich (Mindestausstattung) vom Kanton per Saldo rund 19 Mio. CHF mehr bekommen als vor der Einführung des FILAG (34 Mio. CHF versus 15 Mio. CHF). Im Vergleich zum Jahr 2002 erhielten die Gemeinden 2005 rund 3 Mio. CHF mehr (81 Mio. CHF versus 78 Mio. CHF). Der Rückgang der Gesamtsumme an die Mindestausstattung im Jahr 2005 um rund 3.3 Mio. CHF im Vergleich zum Jahr 2004 ist darauf zurückzuführen, dass die Steuerkraft der Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) von unter 80 (massgebender HEI für den Vollzug der Mindestausstattung) stärker als im kantonalen Durchschnitt zugenommen hat.

Die horizontalen Zahlungen im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) sind hier nicht sichtbar, da sie über alle Gemeinden per Saldo null sind. In der Analyse nach einzelnen Gemeindegruppen werden wir den Disparitätenabbau selbstverständlich mit berücksichtigen.

Abgeltung für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage: Mit der Einführung des FILAG wurde die Abgeltung für Gemeinden, deren Index der Gesamtsteueranlage auf Grund strukturell bedingter Aufwendungen (Fläche, Strassenlänge) eine bestimmte Mindesthöhe übersteigt (Art. 18 FILAG), von 4.6 Mio. CHF in 2001 auf 10.5 Mio. CHF im Jahr 2002 bzw. auf CHF 11.5 in den Jahren 2003 ff. erhöht.

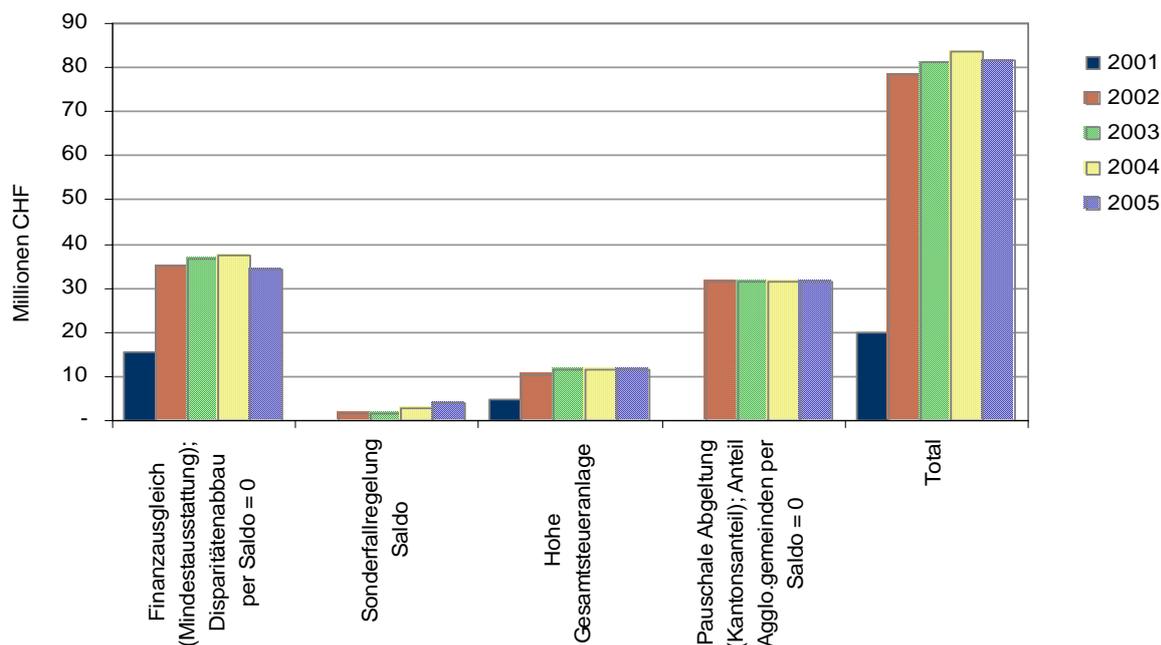
Neu eingeführt wurde mit dem FILAG die **pauschale Abgeltung** für die Zentrumsgemeinden Bern, Biel und Thun gemäss Art. 15 FILAG. Der Kantonsanteil beträgt hier 31.6 Mio. CHF. Die horizontalen Zahlungen der jeweiligen Agglomerationsgemeinden bei der pauschalen Abgeltung sind hier nicht dargestellt, werden aber bei der Analyse nach verschiedenen Gemeindeeinteilungen berücksichtigt. Die **massgebenden Zentrumslasten** der Gemeinden mit einer Zentrumsfunktion (neben Bern, Biel und Thun sind dies auch Burgdorf und Langenthal) werden zudem bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages gemäss Art. 14 FILAG vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgezogen. Dieser Effekt wirkt sich im direkten Finanzausgleich aus, wird aber nicht gesondert ausgewiesen.

Ebenfalls ausgewiesen wird der Saldo der Ein- und Auszahlungen der **Sonderfallregelung**. Die Sonderfallregelung ist eine Übergangsbestimmung, welche die Mehr- bzw. Minderbelastung auf Grund der Wirkung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) ausgleicht. So ist im Art. 45 ff. FILAG festgelegt, wie hoch die Mehrbelastung bzw. die Minderbelastung in Steueranlagezehnteln relativ zum harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) sein darf. Die Höhe der Gutschriften bzw. der Zahlungen hängt dabei vom Ausgangswert des HEI ab. Die Gutschriften an die Gemeinden betragen in den ersten vier Jahren seit Einführung des FILAG (bis und mit 2005) rund 6 Mio. CHF, die Zahlungen der Gemeinden rund 5 Mio. CHF. Die Gutschriften an die Gemeinden werden bis ins Jahr 2008 ausbezahlt (in den Jahren 2002 bis 2005 zu 100%, 2006 75%, 2007 50% und 2008 noch 25%), die Zahlungen der Gemeinden müssen bis 2006 geleistet werden (2002 und 2003 100%, 2004 75%, 2005 50% und 2006 noch 25%). Daher auch die Zunahme der Beiträge in den Jahren 2004 ff.

Tabelle 4-1: Entwicklung des Finanzausgleichs von 2001-2005 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden (in CHF)

| Jahr | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Finanzausgleich (Mindestausstattung); Disparitätenabbau per Saldo=0 | 15'482'951 | 34'937'813 | 36'635'057 | 37'577'351 | 34'247'710 |
| Sonderfallregelung Saldo | - | 1'411'852 | 1'411'852 | 2'787'346 | 4'162'847 |
| Höhe Gesamtsteueranlage | 4'625'200 | 10'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 |
| Pauschale Abgeltung (Kantonsanteil); Anteil Agglo.gemeinden per Saldo=0 | - | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 |
| Total | 20'108'151 | 78'424'666 | 81'121'909 | 83'439'697 | 81'485'557 |

Grafik 4-1 Entwicklung des Finanzausgleichs von 2001-2005 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden



Bemerkung: In dieser Grafik wird nur die Saldobelastung aller Gemeinden zusammen dargestellt. Das bedeutet, dass weder der Disparitätenabbau im direkten Finanzausgleich (Ausgleich zwischen den Gemeinden) noch die Beiträge der Agglomerationsgemeinden von Bern, Biel und Thun bei der pauschalen Abgeltung sichtbar sind, da diese per Saldo für alle Gemeinden Null betragen. Die erwähnten Beträge werden aber bei der Analyse nach verschiedenen Gemeindeeinteilungen berücksichtigt.

Bei der Sonderfallregelung wird der Saldo (Differenz) zwischen den Einzahlungen und Auszahlungen in den Fonds für Sonderfälle ausgewiesen.

4.3.3 Lastenausgleichssysteme

4.3.3.1 Überblick

Tabelle 4-2 bzw. Grafik 4-2 zeigen die Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleiche im Zeitraum 2001 bis 2005. Neben den vier auch nach Einführung des FILAG im Jahr 2002 weiter bestehenden Lastenausgleichen (Lehrerbesoldungen, Sozialhilfe (vormals Fürsorge), Sozialversicherungen, öffentlicher Verkehr) wird auch die Entlastung durch die per Ende 2001 wegfallenden Lastenausgleiche

- Spitäler
- Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz (KVG)
- Familienzulagen
- Gesundheitsgesetz

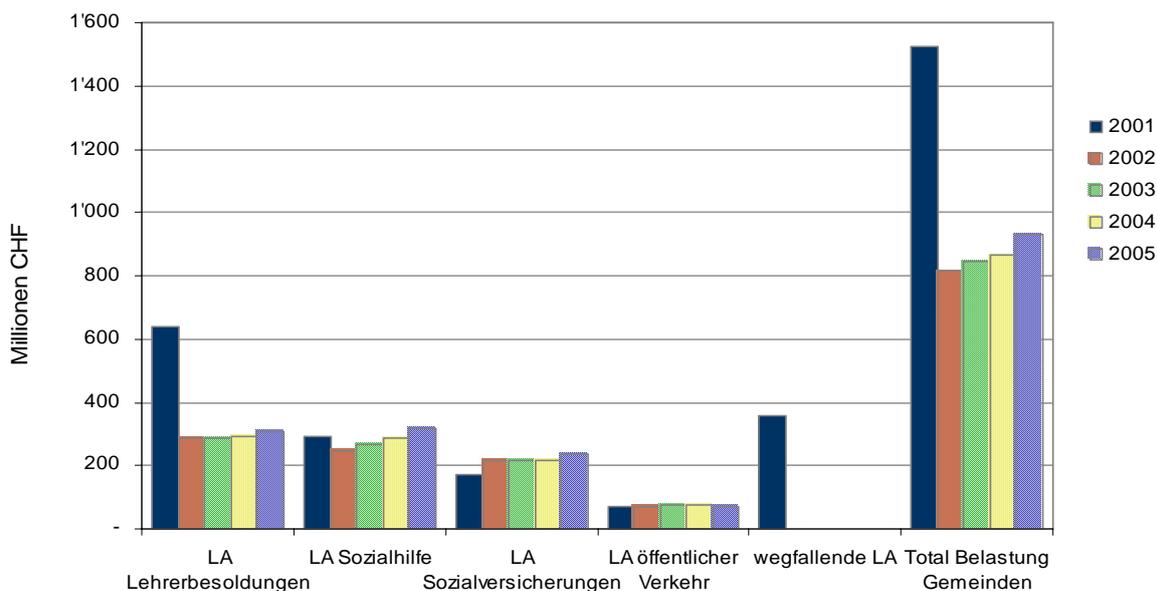
illustriert.

Die Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleichssysteme ist im Jahr 2005 trotz des Kostenanstieges in den Jahren 2002 - 2005 noch um 593 Mio. CHF niedriger als im Jahr 2001. Der Kostenanstieg von 817 Mio. CHF im Jahr 2002 auf 930 Mio. CHF (+ 14 Prozent) im Jahr 2005 ist zu rund zwei Dritteln auf den Bereich Sozialhilfe zurückzuführen.

Tabelle 4-2: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2001-2005 – Anteil der Gemeinden (in CHF)

| Jahr | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| LA Lehrerbesoldungen | 640'175'950 | 288'004'478 | 289'298'865 | 293'150'544 | 309'248'949 |
| LA Sozialhilfe | 291'888'015 | 244'873'628 | 266'768'325 | 284'784'981 | 316'171'895 |
| LA Sozialversicherungen | 168'631'137 | 215'379'608 | 217'695'825 | 215'199'876 | 234'041'320 |
| LA öffentlicher Verkehr | 68'304'029 | 68'327'726 | 73'132'247 | 74'147'470 | 70'666'057 |
| wegfallende LA | 354'878'411 | - | - | - | - |
| Total Belastung Gemeinden | 1'523'877'541 | 816'585'440 | 846'895'261 | 867'282'872 | 930'128'222 |

Grafik 4-2: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2001-2005 – Anteil der Gemeinden



Die Einführung des FILAG hat bei einzelnen Lastenausgleichen zu erheblichen Veränderungen geführt.

4.3.3.2 Lastenausgleich Lehrerbesoldungen

Grafik 4-2 zeigt, dass die Belastung der Gemeinden beim **Lastenausgleich Lehrerbesoldungen** mit der Einführung des FILAG massiv gesunken ist. Dieser Rückgang in der Belastung ist auf die grosse vertikale Lastenverschiebung bei diesem Lastenaus-

gleich zurückzuführen. Während im alten Finanzausgleich die Gemeinden insgesamt 67.88% der Last bei den Lehrerbesoldungen aufbrachten (640 Mio. CHF), beträgt das Total der Gemeindebeiträge heute 30% (309 Mio. CHF). Die restlichen 70% werden heute vom Kanton getragen. Der Lastenanteil jeder Gemeinde wird seit der Einführung des FILAG nach folgendem Schlüssel berechnet: 50% Bevölkerung, 30% Schülerzahl sowie 20% Klassenzahl. Vor der Einführung des FILAG war anstelle der Bevölkerung die ausgeglichene absolute Steuerkraft die massgebliche Grösse (55% Steuerkraft, 37% Schülerzahl, 8% Klassenzahl).

Beim Lastenausgleich Lehrerbesoldungen kann festgestellt werden, dass die Veränderungen pro Jahr unterschiedlich ausfallen. Die Gründe hierfür liegen in den meisten Fällen in politischen und rechtlichen Entscheiden (z.B. geringerer Lohnanstieg, Nachzahlungen aufgrund von Gerichtsentscheiden, Sanierung BLVK).

4.3.3.3 Lastenausgleich Sozialhilfe

Beim **Lastenausgleich Sozialhilfe** hat die Einführung des FILAG ab dem Jahr 2004 im Vergleich zum Jahr 2001 zu einer Belastung der Gemeinden geführt. Die Kosten sind von 245 Mio. CHF im Jahr 2002 auf 316 Mio. CHF (+ 71 Mio. CHF bzw. + 29 Prozent) angestiegen. Der Kostenanstieg, der im interkantonalen Vergleich allerdings nicht überdurchschnittlich ausfällt, ist im Wesentlichen auf den Bereich der individuellen Sozialhilfe zurückzuführen. Die massgebenden Kostenfaktoren in diesem Bereich (z. B. Anzahl unterstützte Personen, durchschnittliche Unterstützungsdauer) sind durch den Kanton und die Gemeinden nur beschränkt beeinflussbar. Die Kostenentwicklung ist insbesondere eng an die Zahl der unterstützten Personen gekoppelt. Die Anzahl der unterstützten Personen wird wiederum schwergewichtig durch die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst.

Daneben existieren weitere Gründe für die Kostensteigerungen:

- Änderungen bei der ALV (Verkürzung des ALV-Taggeldbezuges von maximal 520 auf 400 Tage).
- Der steigende Druck auf die IV macht sich bei der Sozialhilfe direkt bemerkbar. Vermehrt müssen Personen Sozialhilfeleistungen beziehen, die früher IV-Leistungen ausbezahlt erhielten.
- Veränderungen in der Gesellschaft und der Bevölkerungsstruktur (Anstieg von geschiedenen und allein erziehenden Personen, Zunahme von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Perspektiven sowie von Personen mit psychischen Problemen).

4.3.3.4 Lastenausgleich Sozialversicherungen

Beim **Lastenausgleich Sozialversicherungen** hat die Einführung des FILAG dazu geführt, dass der Gemeindeanteil grösser geworden ist und nun 50% der Lasten beträgt (vormals 40% der Last durch die Gemeinden bezahlt). Die Gesamtheit aller Gemeinden trägt im Jahr 2005 im Lastenausgleich Sozialversicherungen 234 Mio. CHF gegenüber 169 Mio. CHF im Jahr 2001. Seit der Einführung des FILAG wird der Gemeindeanteil nach der Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt, während vor der Einführung des FILAG die ausgeglichene absolute Steuerkraft den Lastenanteil der jeweiligen Gemeinde bestimmt hat.

Die Kostenentwicklung kann durch den Kanton grundsätzlich nicht gesteuert werden, da der Aufwand für die AHV, die IV und die EL durch übergeordnetes Bundesrecht beeinflusst wird. Externe Faktoren für die Kostenentwicklung sind die demographische Entwicklung (Alterspyramide), die Zunahme der Versicherungsfälle, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Teuerung.

4.3.3.5 Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

Beim **Lastenausgleich öffentlicher Verkehr** wurde die Lastenverteilung zwischen Kanton und den Gemeinden insgesamt unverändert gelassen. Nach wie vor trägt der Kanton zwei Drittel der Kosten, während der Gemeindeanteil ein Drittel beträgt. Innerhalb des Gemeindeanteils wurde eine neue Regelung eingeführt. Neu besteht der Lastenverteilungsschlüssel aus einem Drittel Bevölkerungszahl und zwei Drittel Fahrplanangebot. Vor der Einführung war anstelle des Drittels Bevölkerungszahl die ausgeglichene absolute Steuerkraft massgebend.

Die Kostenentwicklung des Lastenausgleichs steht in direktem Zusammenhang mit der Angebotsentwicklung und der Investitionstätigkeit. Der Ausbau beim Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie die Finanzierung von neuen Verkehrsinfrastrukturen haben in den letzten Jahren zu einem Anstieg der Ausgaben geführt.

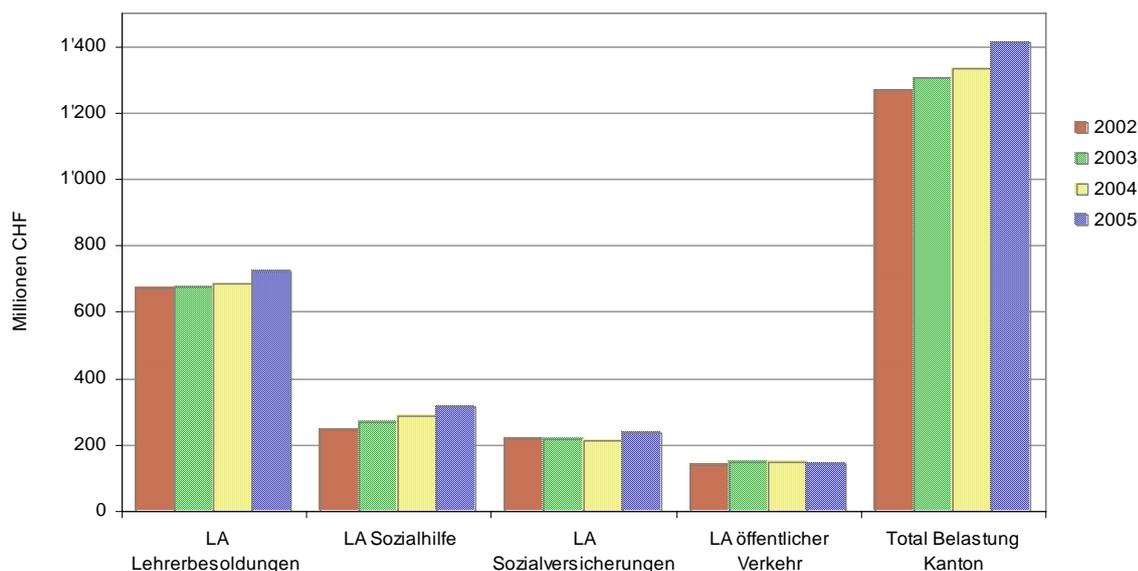
4.3.3.6 Lastenausgleichssysteme - Anteil des Kantons

Die im Kapitel 4.3.3 beschriebenen Aufgabenbereiche werden auch vom Kanton mitfinanziert. Die Beiträge des Kantons an die vier Lastenausgleiche werden in der Tabelle 4-3 und in der Grafik 4-3 dargestellt:

Tabelle 4-3: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2005 – Anteil Kanton (in CHF)

| Jahr | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| LA Lehrerbesoldungen | 672'010'448 | 675'030'684 | 684'017'937 | 721'580'882 |
| LA Sozialhilfe | 244'873'628 | 266'768'325 | 284'784'981 | 316'171'895 |
| LA Sozialversicherungen | 215'379'608 | 217'695'825 | 215'199'876 | 234'041'320 |
| LA öffentlicher Verkehr | 136'655'452 | 146'264'494 | 148'294'940 | 141'332'114 |
| Total Belastung Kanton | 1'268'919'136 | 1'305'759'328 | 1'332'297'734 | 1'413'126'211 |

Grafik 4-3: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2005 – Anteil Kanton



Der Kanton hatte damit den Jahren 2002 - 2005 eine Mehrbelastung von 144 Mio. CHF zu tragen (Gemeinden + 114 Mio. CHF).

4.3.3.7 Wegfallende Lastenausgleiche

Mit der Einführung des FILAG fielen verschiedene Lastenausgleiche weg: **Spitäler, Prämienverbilligung im KVG, Familienzulagen sowie Gesundheitsgesetz**. Die **wegfallenden Lastenausgleiche** hatten die Gemeinden im Jahr 2001 noch mit 355 Mio. CHF belastet.

4.3.3.8 Massnahmen im Zusammenhang mit der Kostenentwicklung

Die Kostenentwicklung der Lastenausgleiche hat insbesondere für finanzschwächere bernische Gemeinden eine Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums zur Folge. Der Regierungsrat hat deshalb mit RRB Nr. 1169 vom 31. Mai 2006 „Projekt FILAG 2012“ die betroffenen Fachdirektionen beauftragt, bis Ende September 2006

die Steuerungsmechanismen und -instrumente in den Lastenausgleichssystemen **zu evaluieren**. Die Ergebnisse der Evaluationen sollten insbesondere auch aufzeigen, ob mit den bestehenden Instrumenten eine wirksame und zeitgerechte Steuerung der Ausgaben gewährleistet werden kann.

Aus der Sicht der Finanzdirektion ergaben die von den Direktionen erarbeiteten **Berichte** einen umfassenden Überblick über die Funktionsweise der einzelnen Lastenausgleiche, die Einflussfaktoren auf deren Kostenentwicklung sowie die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten von Kanton und Gemeinden.

Aufgrund der von den Direktionen vorgenommenen Schlussfolgerungen musste festgestellt werden, dass bei **allen Lastenausgleichssystemen kurzfristigen Einflussmöglichkeiten enge Grenzen gesetzt sind**. Die Arbeiten stellen aber trotzdem eine wertvolle und wichtige Grundlage für die im Rahmen der Gesamtevaluation des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vorzunehmende Überprüfung der einzelnen Lastenausgleichssysteme dar. Die Berichterstattungen wurden dem Gesamtprojektausschuss FILAG 2012 zur Beurteilung unterbreitet.

4.3.4 Staatsbeiträge

Die Analyse der Staatsbeiträge berücksichtigt in der vorliegenden Analyse die Staatsbeiträge für Gemeindestrassen und Musikschulen sowie die wegfallenden Staatsbeiträge. Die Analyse der Staatsbeiträge zeigt

- eine Erhöhung der Kantonsbeiträge für Gemeindestrassen in den Jahren 2004 und 2005,
- dass bei den Kantonsbeiträgen an Musikschulen nur geringfügige Schwankungen festzustellen sind und
- die grösste Veränderung durch die wegfallenden Staatsbeiträge entstand. Insbesondere die Kantonalisierung der Berufsschulen führte zu einer grossen Entlastung der Gemeinden (Gemeindeanteil 65.8 Mio. CHF im Jahr 2001). Die beiden übrigen wegfallenden Staatsbeiträge sind die Berufsberatung (wurden ebenfalls vom Kanton übernommen; 4 Mio. CHF im Jahr) und die Gymnasien.

Tabelle 4-4: Entwicklung der Staatsbeiträge, 2001-2005 (in CHF)

| Jahr | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Beiträge Strassen | 14'000'000 | 14'000'000 | 14'000'000 | 16'900'000 | 24'137'477 |
| Beiträge Musikschulen (Kantonsanteil) | 9'936'893 | 9'578'415 | 9'679'183 | 9'929'070 | 10'060'660 |
| Wegfallende Staatsbeiträge | 69'803'222 | - | - | - | - |

Bei den Musikschulen ist noch auf eine Besonderheit hinzuweisen: Die Musikschulen erhalten als Institutionen rund 35 Mio. CHF jährlich von der öffentlichen Hand. Davon tragen die Gemeinden rund 25 Mio. CHF (entspricht 40-50% der Bruttokosten), während der Kanton rund 10 Mio. CHF zahlt (entspricht 20% der anrechenbaren Kosten). Der Kantonsbeitrag kann auf Grund der Herkunft der einzelnen Schüler exakt auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Es handelt sich aber im Gegensatz zu allen anderen Finanzströmen nicht um Beiträge an Gemeinden, sondern an Schulen und damit indirekt an Schüler/innen.

Mit der Einführung des FILAG übernahm der Kanton generell 20% der anrechenbaren Kosten einer Musikstunde (Verrechnungseinheit), während vor dem FILAG ein pro Gemeinde unterschiedlicher Prozentsatz massgebend für den Kantonsbeitrag war. Dieser Prozentsatz wurde auf Basis der Steuerkraft berechnet. Unabhängig vom FILAG kann der Gemeindebeitrag von 25 Mio. CHF je nach Gemeinde beträchtlichen Schwankungen unterliegen (z.B. bei Zunahme der Zahl von Musikschüler/innen).

4.3.5 „Globalbilanz“

4.3.5.1 Entwicklung 2001 bis 2005

Tabelle 4-5 zeigt die einzelnen Finanzströme für die Jahre 2001 bis 2005. Die Spalte „Veränderung 2001/2005“ illustriert, ob die Gemeindefinanzen beim jeweiligen Finanzstrom entlastet oder mehr belastet wurden.

Insgesamt sind die Gemeinden im Zeitraum 2001 bis 2005 durch die Einführung des FILAG - ohne Berücksichtigung der Steuerbelastungsverschiebung - im Ausmass von 735 Mio. CHF entlastet worden. In diesem Effekt sind – wie bereits zu Beginn des Kapitels 4.3.1 erläutert – auch Zu- und Abnahmen der Ausgaben in den betroffenen Bereichen enthalten, die nicht direkt mit dem FILAG zu tun haben (z.B. veränderte Zahl von Sozialhilfefällen). Es handelt sich somit um einen Vergleich 2001/2005 und nicht um einen Vergleich von 2001 mit einer fiktiven Situation "2005 ohne FILAG", da eine solche Schattenrechnung nicht möglich ist.

Tabelle 4-5: Entwicklung der Finanzströme 2001 bis 2005 – Minderbelastung 2001/2005 (in CHF)

| Jahr | Effektive Zahlen | | | | | Veränderung 2001/2005 |
|--|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
| <i>Gemeinden zahlen</i> | | | | | | |
| LA Lehrerbessoldungen | 640'175'950 | 288'004'478 | 289'298'865 | 293'150'544 | 309'248'949 | 330'927'000 |
| LA Sozialhilfe | 291'888'015 | 244'873'628 | 266'768'325 | 284'784'981 | 316'171'895 | -24'283'880 |
| LA Sozialversicherungen | 168'631'137 | 215'379'608 | 217'695'825 | 215'199'876 | 234'041'320 | -65'410'183 |
| LA öffentlicher Verkehr | 68'304'029 | 68'327'726 | 73'132'247 | 74'147'470 | 70'666'057 | -2'362'028 |
| Wegfallende LA | 354'878'411 | 0 | 0 | 0 | 0 | 354'878'411 |
| Wegfallende Staatsbeiträge | 69'803'222 | 0 | 0 | 0 | 0 | 69'803'222 |
| Total | 1'593'680'764 | 816'585'440 | 846'895'261 | 867'282'872 | 930'128'222 | 663'552'542 |
| <i>Gemeinden erhalten</i> | | | | | | |
| Beiträge Strassen | 14'000'000 | 14'000'000 | 14'000'000 | 16'900'000 | 24'137'477 | 10'137'476 |
| Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag) | 9'936'893 | 9'578'415 | 9'679'183 | 9'929'070 | 10'060'660 | 123'767 |
| Finanzausgleich (nur Mindestausstattung) | 15'482'951 | 34'937'813 | 36'635'057 | 37'577'351 | 34'247'710 | 18'764'759 |
| Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle) | 0 | 1'411'852 | 1'411'852 | 2'787'346 | 4'162'847 | 4'162'847 |
| Hohe Gesamtsteueranlage | 4'625'200 | 10'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 | 6'874'800 |
| Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag) | 0 | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 |
| Total | 44'045'044 | 102'003'081 | 104'801'092 | 110'268'766 | 115'683'694 | 71'638'649 |
| Saldo Belastung Gemeinden | 1'549'635'719 | 714'582'359 | 742'094'169 | 757'014'105 | 814'444'528 | 591'913'893 |
| Total Minderbelastung Gemeinden | | | | | | 735'191'192 |

4.3.5.2 Entwicklung 2002 bis 2005

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzströme im Zeitraum 2002 bis 2005 (vgl. Tabelle 4-6), also seit der Einführung des FILAG, so wurden die Gemeinden in diesem Zeitraum mit rund 100 Mio. CHF mehr belastet.

Der Hauptgrund liegt, wie bereits unter Ziff. 4.3.3.1 ausgeführt, bei der Kostenentwicklung des Lastenausgleichs Sozialhilfe (+ 71 Mio. CHF bzw. + 63 Prozent).

Tabelle 4-6: Entwicklung der Finanzströme 2002 bis 2005 – Mehrbelastung 2002/2005 (in CHF)

| Jahr | Effektive Zahlen | | | | Veränderung 2002/2005 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
| <i>Gemeinden zahlen</i> | | | | | |
| LA Lehrerbessoldungen | 288'004'478 | 289'298'865 | 293'150'544 | 309'248'949 | 21'244'472 |
| LA Sozialhilfe | 244'873'628 | 266'768'325 | 284'784'962 | 316'171'895 | 71'298'267 |
| LA Sozialversicherungen | 215'379'608 | 217'695'825 | 215'199'876 | 234'041'320 | 18'661'712 |
| LA öffentlicher Verkehr | 68'327'726 | 73'132'247 | 74'147'470 | 70'666'057 | 2'338'331 |
| Total | 816'585'440 | 846'895'261 | 867'282'852 | 930'128'222 | 113'542'782 |
| <i>Gemeinden erhalten</i> | | | | | |
| Beiträge Strassen | 14'000'000 | 14'000'000 | 16'900'000 | 24'137'477 | 10'137'477 |
| Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag) | 9'578'415 | 9'679'183 | 9'929'070 | 10'060'660 | 482'245 |
| Finanzausgleich (nur Mindestausstattung) | 34'937'813 | 36'635'057 | 37'577'351 | 34'247'710 | -690'103 |
| Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle) | 1'411'852 | 1'411'852 | 2'787'346 | 4'162'847 | 2'750'995 |
| Hohe Gesamtsteueranlage | 10'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 | 11'500'000 | 1'000'000 |
| Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag) | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 | 31'575'000 | 0 |
| Total | 102'003'081 | 104'801'092 | 110'268'766 | 115'683'694 | 13'680'613 |
| Saldo Mehrbelastung Gemeinden | 714'582'359 | 742'094'169 | 757'014'086 | 814'444'528 | 99'862'169 |

4.4 Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen

Die Analysen der Ecoplan im Jahr 2005 haben gezeigt, dass **weder** der **Gemeindetyp** noch der **Landesteil** die **entscheidenden Faktoren** für die **unterschiedliche Mehr-** bzw. **Minderbelastung** darstellen. Derjenige **Faktor**, der in der Analyse die **deutlichsten Unterschiede** zwischen den verschiedenen Gemeinden aufgezeigt hat, ist der **harmonisierte Steuerertragsindex (HEI)**.

Aus diesem Grund **konzentriert** sich die Laufende Analyse 2006 konsequenterweise auf die **Analyse** nach dem **HEI** und der **Gemeindesteueranlage**.

Diese **Fokussierung** ist auch deshalb **sinnvoll**, da

- der HEI die wichtigste Berechnungsgrundlage für die Leistungen und Zuschüsse im Finanzausgleich bildet,
- die Korrelation von HEI und Gemeindesteueranlage hoch ist (ein niedriger HEI ist oftmals mit einer hohen Gemeindesteueranlage gekoppelt),
- die im FILAG durch den Regierungsrat mögliche Feinsteuerung beim Vollzug des Finanzausgleichs in erster Linie auf der Basis des HEI (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) und der Steueranlage (Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) erfolgen kann.

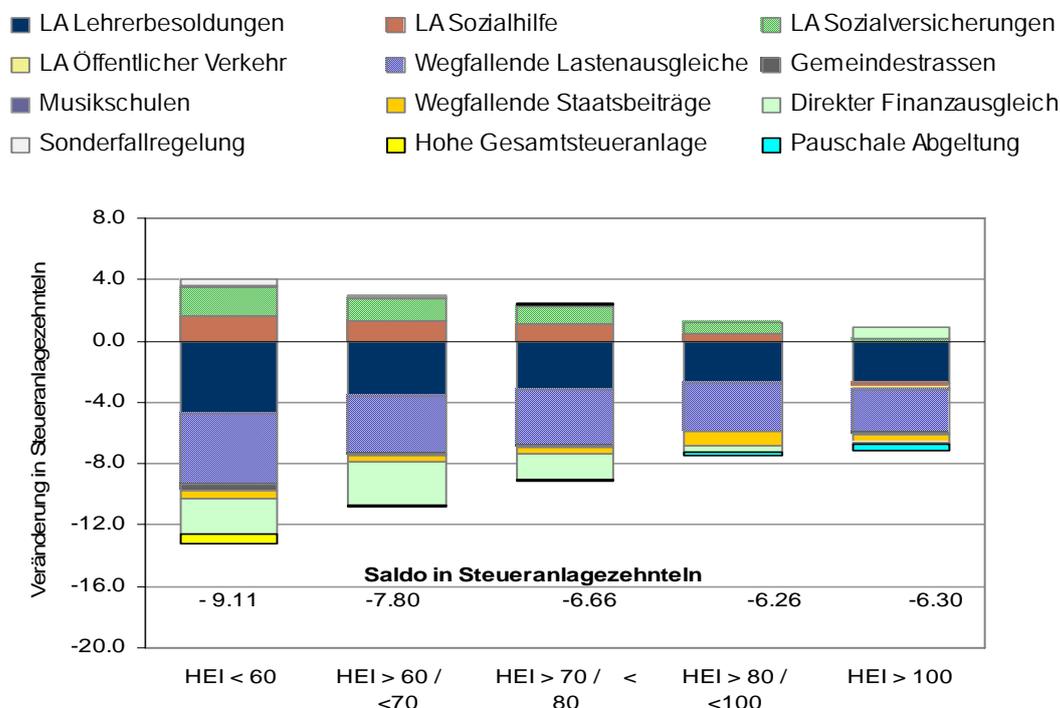
4.4.1 Analyse nach HEI

4.4.1.1 Entwicklung 2001 bis 2005

Grafik 4-4 zeigt auf, dass die finanzschwächeren Gemeinden, insbesondere jene mit einem HEI < 70 durch die mit der Einführung des FILAG veränderten Instrumente - Lastenausgleich, Finanzausgleich, Staatsbeiträge – in Steueranlagezehnteln am stärksten entlastet wurden.

Eine detailliertere Betrachtung zeigt, dass dieses Muster auch bei einzelnen Finanzströmen zutrifft. Der Lastenausgleich Lehrerbesoldungen, die wegfallenden Lastenausgleiche sowie der direkte Finanzausgleich wirken sich bei Gemeinden mit niedrigem HEI stärker auf die Minderbelastung aus als in Gemeinden mit hohem HEI. Umgekehrt verhält es sich mit den Lastenausgleichen Sozialhilfe und Sozialversicherungen. Hier werden die Gemeinden mit einem hohen HEI stärker entlastet als die übrigen Gemeinden.

Grafik 4-4: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2001 und 2005, Gemeindeeinteilung nach HEI 2001

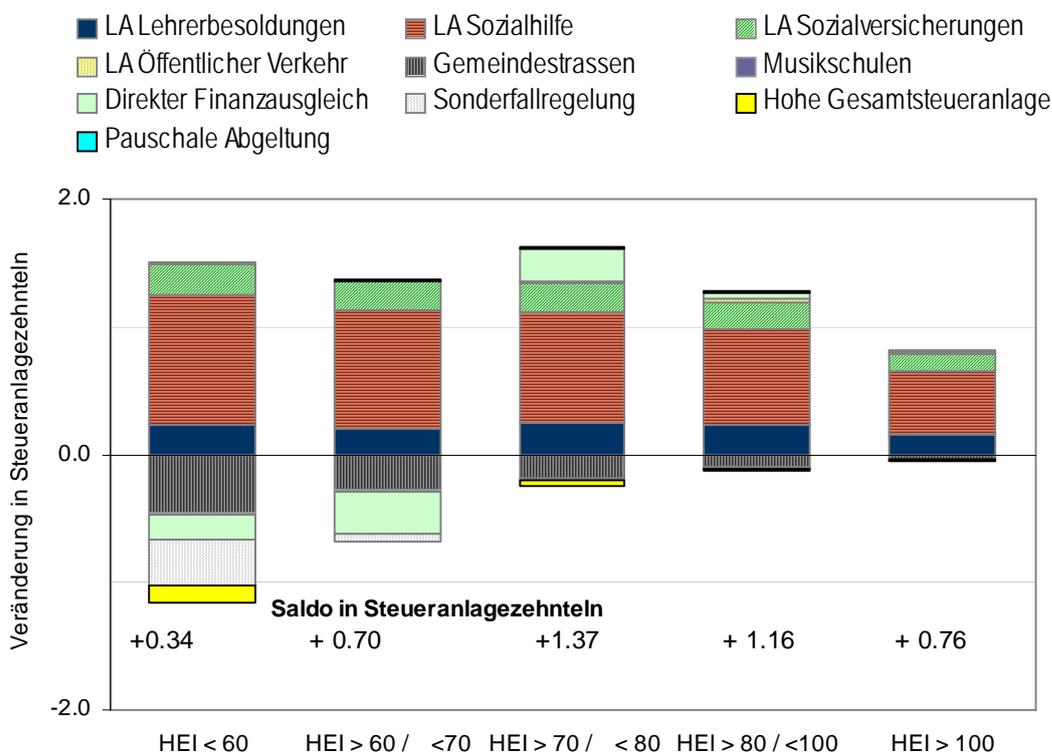


4.4.1.2 Entwicklung 2002 bis 2005

Grafik 4-5 zeigt die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 in Steueranlagezehnteln auf. Aus der Grafik wird ersichtlich, dass der Kostenanstieg beim Lastenausgleich Sozialhilfe bei allen Gemeinden der wichtigste Kostentreiber darstellt. Am stärksten betroffen von dieser Entwicklung sind die finanzschwächeren Gemeinden. Der Grund liegt u.a. darin, dass mit dem FILAG die Finanzkraft in den Verteilschlüsseln der Lastenausgleiche nicht mehr berücksichtigt wird.

Die Mehrbelastungen der finanzschwächeren Gemeinden konnten, wie aus der Grafik 4-5 ebenfalls ersichtlich ist, durch den direkten Finanzausgleich, die Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage sowie die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen teilweise abgedeckt werden.

Grafik 4-5: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2002 und 2005, Gemeindeeinteilung nach HEI 2002

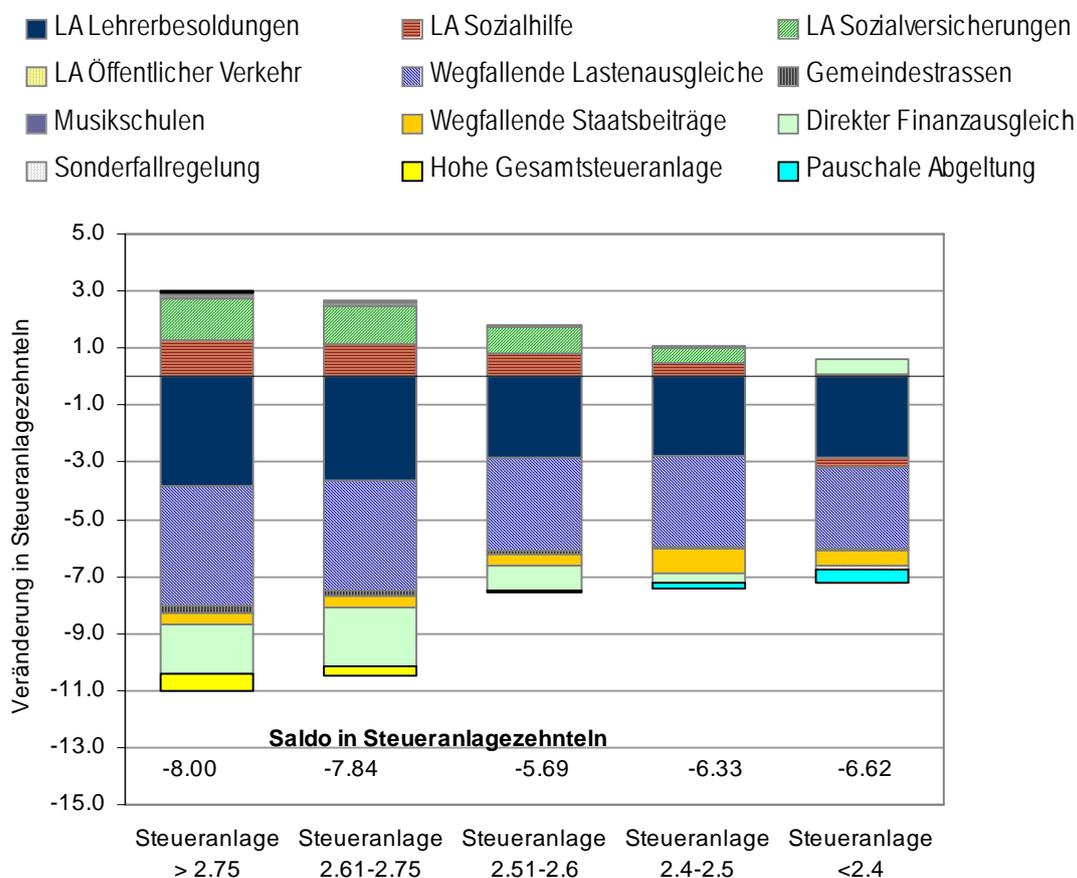


4.4.2 Analyse nach Gemeindesteueranlage

4.4.2.1 Entwicklung 2001 bis 2005

Wir haben nun gesehen, dass die Gemeinden mit einem vergleichsweise hohen Steuerertrag am wenigsten von den veränderten Instrumenten entlastet worden sind. Da die Korrelation von HEI und Gemeindesteueranlage hoch ist (Korrelation von -0.68, was bedeutet, dass ein niedriger HEI oftmals mit einer hohen Gemeindesteueranlage gekoppelt ist), ist zu vermuten, dass die Entlastung in Steueranlagezehnteln auch in denjenigen Gemeinden hoch ist, in welchen die Gemeindesteueranlage hoch ist. Grafik 4-6 bestätigt diese Vermutung: Die Gemeinden mit einer Gemeindesteueranlage über 2.75 Steueranlagezehntel im Jahr 2001 (Ausgangsjahr) werden im Mittel deutlich am stärksten entlastet, diejenigen Gemeinden mit einer Steueranlage unter 2.5 deutlich weniger stark.

Grafik 4-6: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2001 und 2005, Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlage von 2001

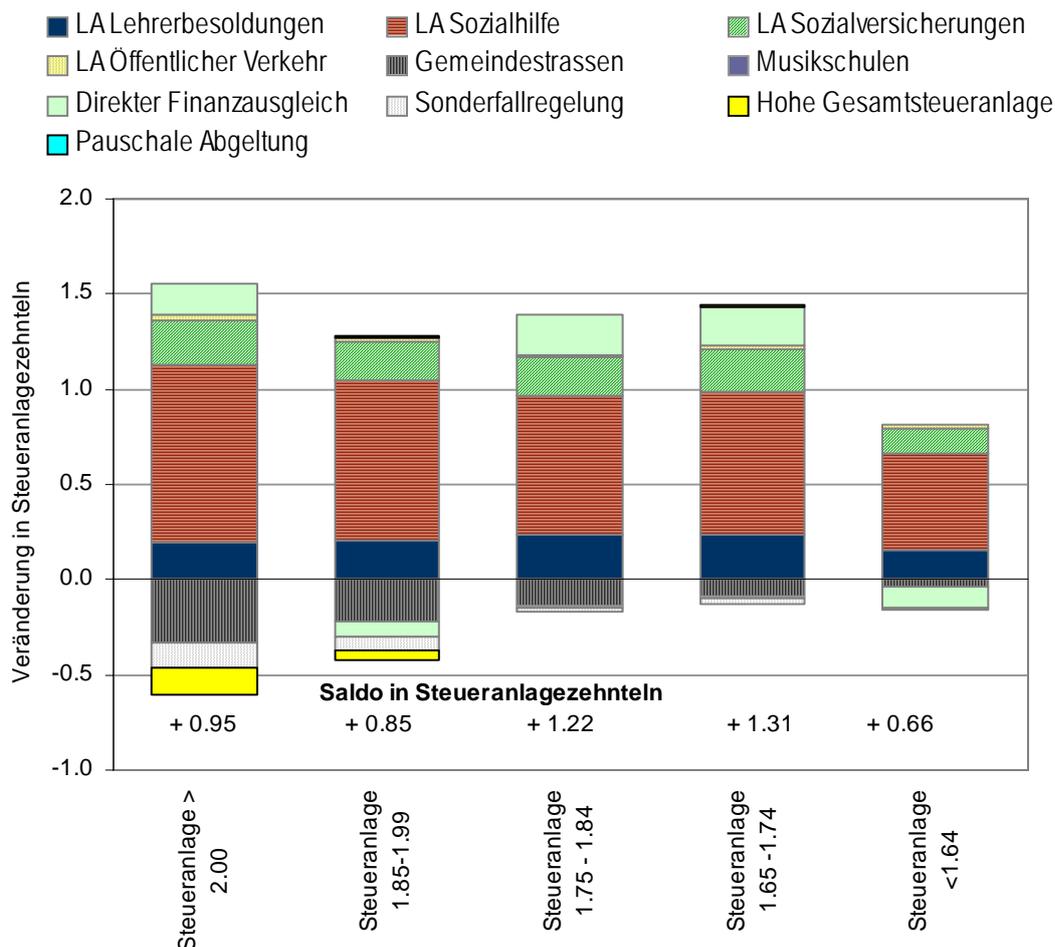


Betrachten wir die Gemeinden im Detail, erkennen wir vergleichbare Resultate wie bei der Betrachtung nach HEI-Kategorien. Die Gemeinden mit einer Gemeindesteueranlage über 2.75 weisen die höchsten Entlastungen beim Lastenausgleich Lehrerbesoldungen und den wegfallenden Lastenausgleichen sowie dem direkten Finanzausgleich auf. Umgekehrt wirken erneut die Lastenausgleiche Sozialhilfe und Sozialversicherungen. Hier werden die Gemeinden mit einer Gemeindesteueranlage unter 2.4 am stärksten entlastet.

4.4.2.2 Entwicklung 2002 bis 2005

Aus der Grafik 4-7 wird wiederum der massgebliche Einfluss des Kostenanstiegs im Lastenausgleich Sozialhilfe deutlich. Gemeinden mit einer hohen Gemeindesteueranlage werden - gemessen in Steueranlagezehehteln - überdurchschnittlich mehr belastet. Diese Mehrbelastung konnte mit den Instrumenten des Finanzausgleiches (vgl. auch Ziff. 4.4.1.2) teilweise ausgeglichen werden.

Grafik 4-7: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2002 und 2005, Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlage von 2002



Fazit

Die **Analyse 2001 bis 2005** hat gezeigt, dass je höher der HEI resp. je tiefer die Steueranlage im Jahr 2001 waren, desto kleiner ist in Steueranlagezehnteln die Entlastung der Gemeinde durch die FILAG-Instrumente. Steuergünstige Gemeinden können also ihre Steuern tendenziell klar weniger senken. Das FILAG hat somit grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Angleichung der Steuerbelastungen geschaffen.

Die **Analyse** seit der **Einführung** des **FILAG** im Jahr **2002** bis zum Jahr **2005** zeigt auf, dass der Kostenanstieg der Lastenausgleiche bei allen Gemeinden wie auch beim Kanton Mehrbelastungen zur Folge hatte. Mit den Instrumenten des Finanzausgleiches konnte die Mehrbelastung bei den finanzschwächeren Gemeinden stärker ausgeglichen werden als bei den finanzstärkeren Gemeinden.

4.5 Entwicklung der Gemeindesteueranlagen

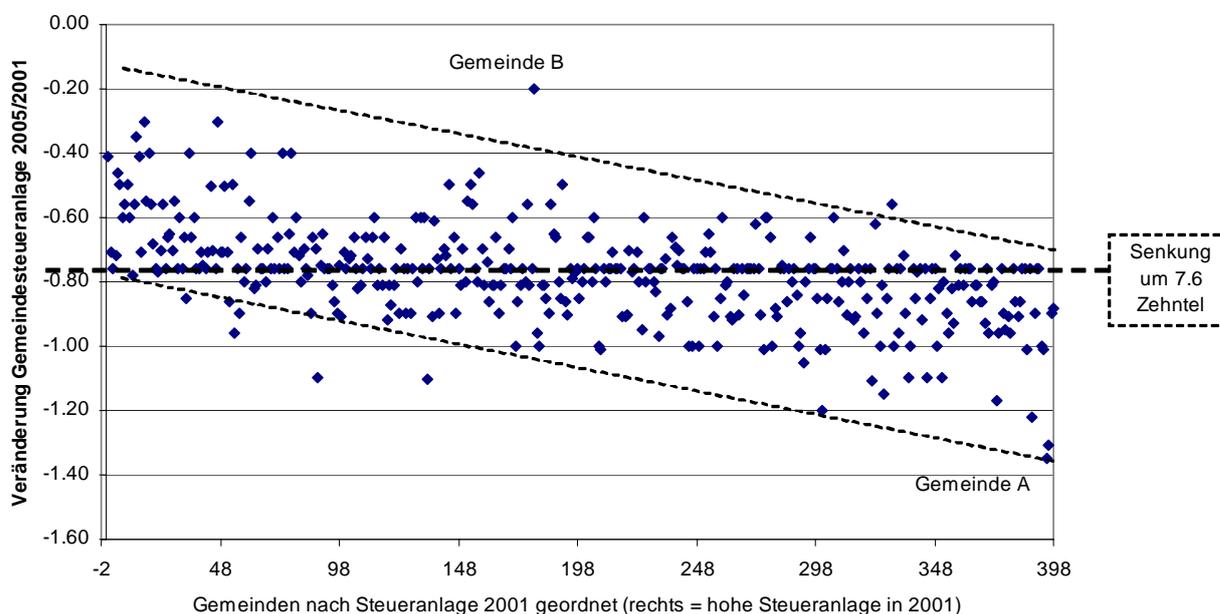
In Kapitel 4.5 analysieren wir die Entwicklung der Gemeindesteueranlagen im Zeitraum 2001 bis 2005 bzw. 2006. Wir beginnen mit einem Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlagen unter Miteinbezug der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln. Anschliessend werden wir die Entwicklung der Gesamtsteueranlage (= Steueranlagen der Gemeinde + Steueranlage des Kantons) aufzeigen und analysieren.

4.5.1 Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlagen mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) setzte u.a. die veränderte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden um. Diese Neuordnung wurde mit einer Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehntel kompensiert, d.h. der Kanton hat seine Steueranlage um 7.6 Steueranlagezehntel erhöht, während die Gemeinden im Grundsatz aufgefordert wurden, ihre Steueranlage im gleichen Mass zu reduzieren.

Grafik 4-8 zeigt die Veränderung der Gemeindesteueranlage 2005/2001. Dabei sind die Gemeinden nach der Steueranlage im Jahr 2001 geordnet. Wir erkennen, dass ein grosser Teil der Gemeinden ihre Steueranlage um die vorgesehenen 7.6 Steueranlagezehntel reduziert hat. Ebenso auffallend ist jedoch die Tendenz, dass diejenigen Gemeinden mit einer tiefen Steueranlage im Ausgangsjahr 2001 ihre Steueranlage weniger stark reduziert haben als Gemeinden mit einer hohen Steueranlage im Ausgangsjahr. Wir haben versucht, diesen Effekt mit zwei gestrichelten Linien optisch darzustellen.

Grafik 4-8: Vergleich Gemeindesteueranlagen 2005/2001



Grafik 4-8 zeigt, dass die Gemeinde A, die ihre Steueranlage am stärksten reduziert hat, im Jahr 2001 eine der höchsten Steueranlagen aufwies. Gemeinde A hat – neben den vorgesehenen 7.6 Steueranlagezehnteln – die Steueranlage um weitere 5.9 Steueranlagezehntel gesenkt, d.h. die Bewohner von Gemeinde A haben im betrachteten Zeitraum eine Nettoerhöhung ihrer Kantons- und Gemeindesteuern zusammen von 5.9 Steueranlagezehnteln erhalten. In der Gemeinde B wurden von der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln an den Kanton nur deren 2 Steueranlagezehntel an die Einwohner weitergegeben. Ein Bewohner der Gemeinde B bezahlt somit heute 5.6 Steueranlagezehntel mehr Kantons- und Gemeindesteuern als im Jahre 2001.

Ein Vergleich der Gemeindesteueranlagen 2005/2001 zeigt, dass 106 Gemeinden ihre Steuerbelastung seit dem Jahr 2001 im Ausmass der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln gesenkt haben. Im Jahr 2003 war dies bei 157 Gemeinden der Fall. 170 Gemeinden haben seit dem Jahr 2001 die Gemeindesteueranlage stärker gesenkt als 7.6 Steueranlagezehntel (2003: 114 Gemeinden), 122 haben die Gemeindesteueranlage weniger stark gesenkt (2003: 129 Gemeinden).

Im Zeitraum 2003 bis 2005 hat sich also die Angleichung bzw. die Harmonisierung der Gemeindesteueranlagen weiter fortgesetzt.

4.5.2 Entwicklung von Steueranlagen und Steuererträgen der Gemeinden 2001-2005

Grafik 4-9 zeigt die Entwicklung der Gesamtsteueranlage (= Steueranlage der Gemeinde plus Steueranlage des Kantons von 2.3 (im Jahr 2001) bzw. 3.06 (ab 2002) in den Jahren 2001, 2003, 2005 und 2006. Im Vergleich der Jahre 2001 und 2003 ist eine klare Tendenz zur Harmonisierung der Steuerbelastungen erkennbar (wie bereits im Bericht der Ecoplan erwähnt). **Die Zahl der Gemeinden mit hoher bzw. niedriger Gesamtsteueranlage reduzierte sich im Vergleich zu 2001, während die Zahl der Gemeinden mit mittlerer Steuerbelastung (4.6 bis 4.89) stark angestiegen ist.** Im Jahr 2005 befinden sich 178 von 398¹ Berner Gemeinden in dieser Kategorie, während im Jahr 2001 erst 137 Gemeinden eine mittlere Steuerbelastung aufwiesen. Man kann also sagen, dass im Zeitraum 2001 bis 2005 die Mitte zu Ungunsten der Extreme gestärkt wurde, wie es das Ziel des FILAG war.²

Im Zeitraum 2005 bis 2006 reduziert sich die Anzahl der Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage von > 4.90 weiter von 169 auf 165 Gemeinden. Eine Abflachung dieser Entwicklung ist jedoch klar erkennbar. Dies dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass sich die einmalige „finanzausgleichende“ Wirkung der Steuerbelastungsverschiebung im Jahr 2001 schwergewichtig in den Jahren 2002 bis 2004 auf die Steueranlagen auswirkte und ab dem Jahr 2005 „ausgereizt“ war. Eine weitere Harmonisierung der Steueranlagen muss nun - falls gewünscht - mit den Instrumenten des FILAG angestrebt werden.

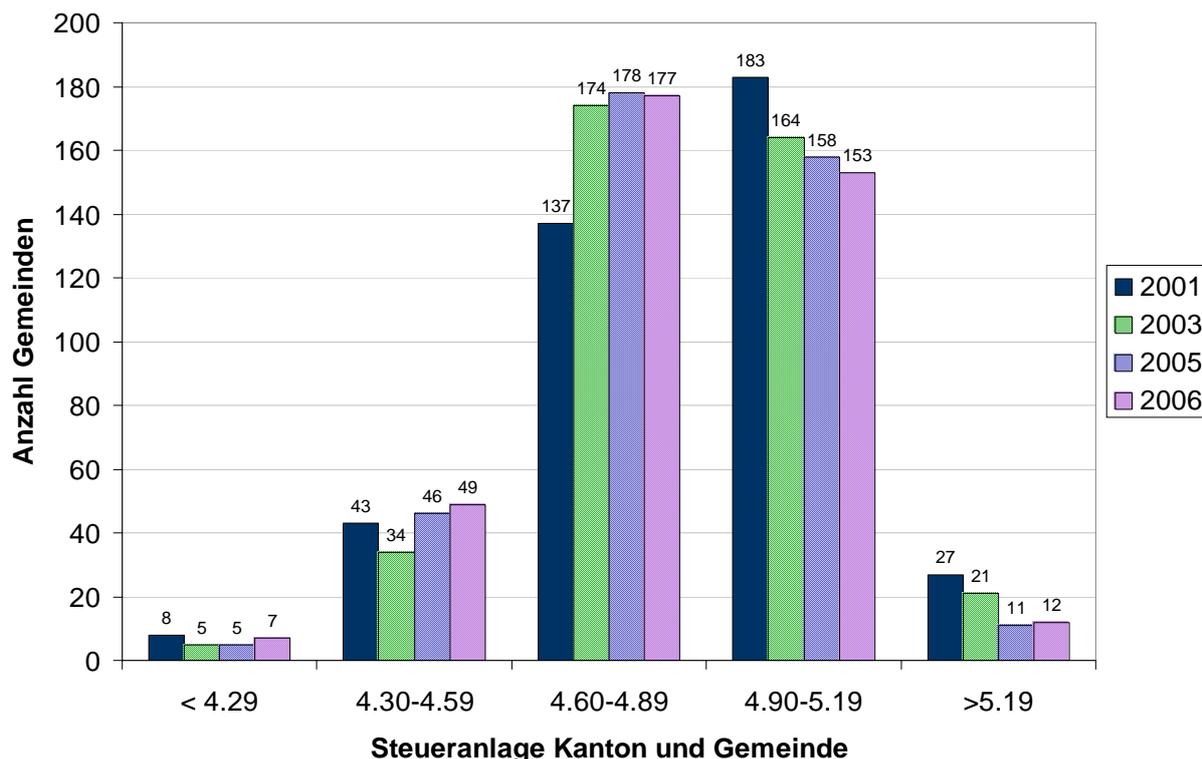
Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich in der Periode 2001 bis 2005 die Gesamtsteueranlage **harmonisiert** hat und dass sich seit 2003 eine – an der Anzahl der Gemeinden gemessene – Senkung der Gesamtsteueranlage zeigt. In Zahlen bedeutet dies, dass 2001 210 Gemeinden eine Gesamtsteueranlage von 4.9 und höher auswiesen, während 2005 noch 169 Gemeinden eine Gesamtsteueranlage von 4.9 und höher haben. Bezogen auf die Wohnbevölkerung bedeutete dies, dass im Jahr 2001 28,4 Prozent der Wohnbevölkerung (269'810 Personen) eine Gesamtsteueranlage von 4.9 und höher hatten; im Jahr 2005 war dies nur noch bei 22,7 Prozent der Wohnbevölkerung (217'919 Personen) der Fall.

¹ Für den Vergleich der Steueranlagen über den Zeitraum 2001 bis 2006 wurden die per 1. Januar 2004 erfolgten Fusionen der Gemeinden Ober- und Niederwichtach zur Gemeinde Wichtach sowie der Gemeinden Englisberg und Zimmerwald zur Gemeinde Wald in der Datenbank virtuell rückwirkend per 2001 abgebildet.

² Eine Kategorienbildung vermag den eigentlichen Effekt zu überzeichnen oder zu verharmlosen. In diesem Fall wird der Harmonisierungseffekt wohl etwas verstärkt.

Eine umfassende Analyse müsste die Gesamtsteueranlagen genauer untersuchen, z.B. eine nach Bevölkerung oder eine nach Steueranlagezehnteln gewichtete Betrachtung machen. Dies wird Bestandteil der Gesamtevaluation des FILAG sein.

Grafik 4-9: Entwicklung der Gesamtsteueranlagen (Kanton und Gemeinde) in den Jahren 2001, 2003, 2005 und 2006 (Anzahl Gemeinden, nicht gewichtet)



Bemerkung: Im Jahr 2001 betrug die Steueranlage des Kantons 2.3, mit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 stieg diese Steueranlage um 0.76 und ist seither unverändert bei 3.06.

Betrachten wir nun die Entwicklung der periodischen Steuererträge (Grafik 4-10), erkennen wir als erstes den Steuerertragsknick, der auf die Steuerbelastungsverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden zurückzuführen ist. In den Jahren 2002 bis 2004 bewegten sich die Steuererträge auf einem relativ konstanten Niveau, bevor im Jahr 2005 eine Zunahme von 4.8 Prozent zu verzeichnen war.

Grafik 4-10: Entwicklung der periodischen Steuererträge aller Gemeinden zusammen



5 Ausblick: Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden

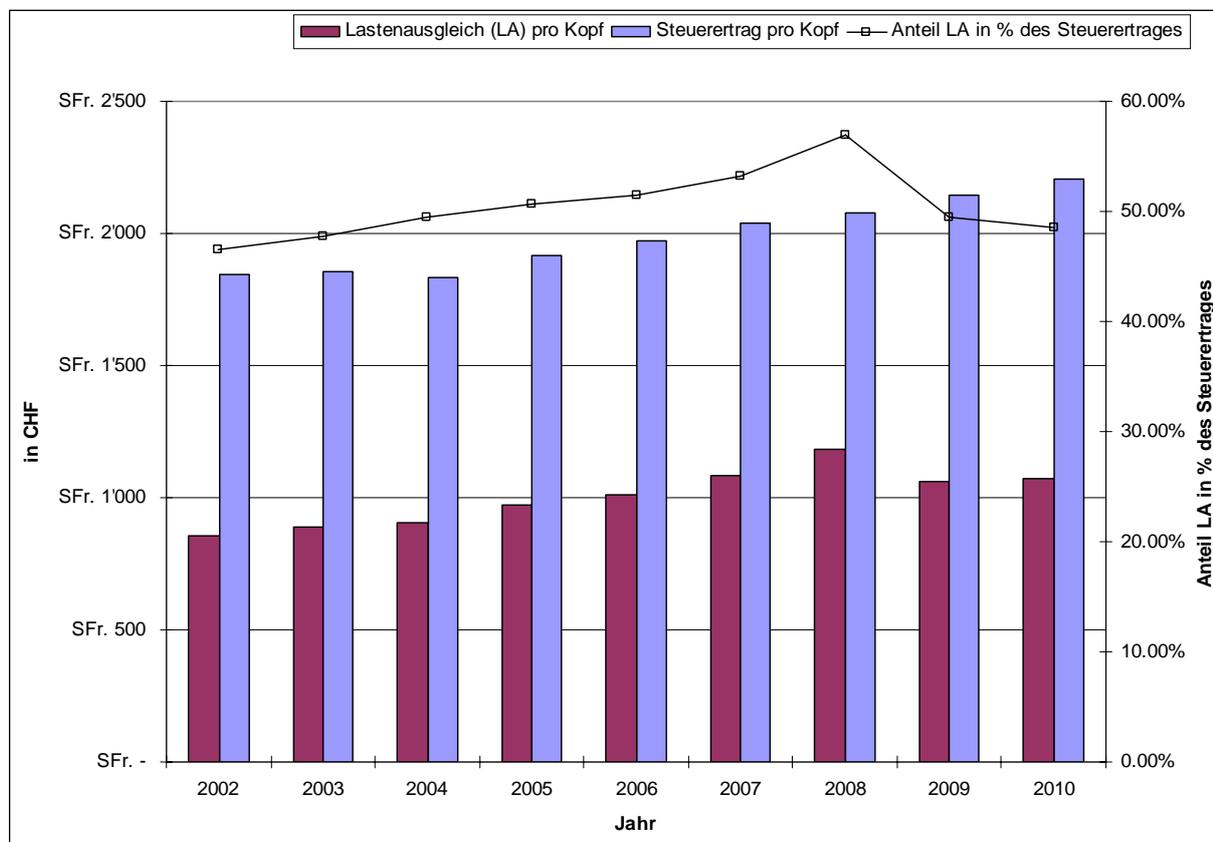
Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund - Kantone (NFA), welche per 1. Januar 2008 umgesetzt wird, führt gemäss der 3. NFA-Globalbilanz zu einer Entlastung der Gemeinden im Umfang von 58 Mio. CHF (u.a. Aufhebung der Bereiche AHV und IV im Lastenausgleich Sozialversicherungen).

Diese Entlastung wird im Rahmen der laufenden Steuergesetzrevision zu rund zwei Dritteln für gezielte Steuerentlastungen eingesetzt. Per Saldo verbleiben für die Gemeinden rund 22 Mio. CHF³.

Die Umsetzung der NFA wird für die Gemeinden ab dem Jahr 2009 insbesondere durch Aufhebung der Bereiche AHV und IV im Lastenausgleich Sozialversicherungen zu einer spürbaren Entlastungen führen, wie dies auch aus der nachfolgenden Grafik 5-1 ersichtlich ist:

³ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die Änderung des Steuergesetzes

Grafik 5-1: Pro-Kopf-Entwicklung Kosten Lastenausgleich / Ord. Steuerertrag



Die Gemeinden werden - anders als der Kanton - im Jahr 2008 noch nicht von den Entlastungen in den Bereichen AHV und IV profitieren und zwar folgendem Grund:

Die Grundlage für die Berechnung des Lastenausgleichs ist jeweils das dem Vollzugsjahr vorangegangene Jahr. Dies hat zur Folge, dass im Jahr 2008 die Ausgaben des Kalenderjahres 2007 über die Lastenausgleiche abgerechnet werden.

Im Rahmen der laufenden Revision des Steuergesetzes (StG) wurde ursprünglich die Inkraftsetzung des ersten Teils der Änderungen, welche Minderträge bei der Einkommens- und Vermögenssteuer zur Folge gehabt hätte, per 1. Januar 2008 vorgesehen. In der Januarsession 2007 hat der Grosse Rat in der ersten Lesung des Steuergesetzes wichtige Fragen an die vorberatende Kommission zurückgewiesen. Für die zweite Lesung im März 2007 hat die vorberatende Kommission nun dem Anliegen der Gemeinden Rechnung getragen und das Inkrafttreten der steuerlichen Entlastungen auf das Jahr 2009 verschoben.

Bei der Laufenden Analyse im Jahr 2007 wird, unter Berücksichtigung der Auswirkungen des vom Grossen Rat verabschiedeten revidierten Steuergesetzes, u.a. auch zu prüfen sein, ob im Übergangsjahr 2008 im Rahmen der Feinststeuerung des FILAG für die Entlastung der finanzschwächeren Gemeinden möglicherweise besondere Massnahmen notwendig sein werden.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann aufgrund der Laufenden Analyse 2006 festgestellt werden, dass die in Art. 1 FILAG festgelegten **Zielsetzungen**,

- die **Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit** und in der **Belastung der Gemeinden** zu mildern und
- **ausgewogene Verhältnisse** in der **Steuerbelastung** anzustreben,

im **Zeitraum 2002 - 2005 erreicht werden konnten**.

Demzufolge besteht **im Moment** aus der Sicht der Finanzverwaltung für die **Feinststeuerung** des FILAG durch den Regierungsrat **kein unmittelbarer Handlungsbedarf**.

7 Beilagen

7.1 Beilage 1: Übersicht der Grundlagen für die Feinsteuerung des FILAG

| Bereich / Instrument | Rechtsgrundlagen | Parameter Feinsteuerung |
|---|---|--|
| Finanzausgleich (FA) | | |
| Disparitätenabbau | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 10 FILAG (Bandbreite 20 bis 30 %) ▪ Art. 8 FILAV (massgebender Satz) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Massgebender Satz für den Vollzug des Disparitätenabbaus ▪ aktueller Wert: 25 % |
| Mindestausstattung | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 11 FILAG (Bandbreite HEI 75 bis 90) ▪ Art. 8 FILAV (massgebender HEI) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Massgebender harmonisierter Steuerertragsindex (HEI) für den Vollzug der Mindestausstattung ▪ aktueller Wert: 80 % |
| Massnahmen für besonders belastete Gemeinden | | |
| Zuschuss an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 21 FILAG (Bandbreite Index Gesamtsteueranlage 105 bis 115) ▪ Art. 11 FILAV (massgebender Index 110) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Index Gesamtsteueranlage ▪ aktueller Wert: > 110 Indexpunkte |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 15 FILAV | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Höhe des Zuschusses ▪ Betrag 2006: CHF 11,5 Mio. |

FILAG: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (BSG 631.1)

FILAV: Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111)

HEI: Harmonisierter Steuerertragsindex

7.2 Beilage 2: Bestätigung der Firma Ecoplan

ECOPLAN

Bestätigung

Wir haben den Auftrag erhalten, den "Bericht 2006 über die Laufende Analyse des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)" der Finanzverwaltung des Kantons Bern kritisch zu prüfen.

Wir haben die verwendete Methodik, die Umsetzung in Form eines Excel-Modells und die Kommentare und Schlussfolgerungen eingehend studiert und zahlreiche Stichproben und Plausibilitätsprüfungen im Excel-Modell vorgenommen. Dabei konnten wir am 21. Dezember 2006 einige Anregungen vorbringen, welche die Finanzverwaltung in die nun vorliegende Fassung vom 9. Januar 2007 integriert hat. Diese Fassung ist unserer Auffassung nach methodisch, zahlenmässig und von den Schlussfolgerungen her korrekt, und wir empfehlen daher, diese als Grundlage für weitere Arbeiten, insbesondere im Rahmen von FILAG 2012 zu verwenden.

Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Felix WALTER, Dr. Michael MARTI



Bern, 12. Januar 2007