

Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge

Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden

im Rahmen des Projektes

„Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“

im Auftrag der Finanzverwaltung des Kantons Bern

Schlussbericht

11. Oktober 2005

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge
Untertitel: Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton
Auftraggeber: Finanzverwaltung des Kantons Bern
Ort: Bern
Jahr: 2005
Bezug: Ecoplan

Begleitgruppe (Fachliche Arbeitsgruppe LAnaWi)

Beat Baumgartner, Finanzverwaltung des Kantons Bern
Gerhard Engel, Finanzdirektion des Kantons Bern
Fritz Jenzer, Finanzabteilung Worb
Ernst Kohler, Gemeindeverwaltung Trub
Martin Reusser, Finanzverwaltung des Kantons Bern
Ueli Seewer, Verband Bernischer Gemeinden
Michel Walthert, Amt für Gemeinden und Raumordnung
Daniel Wegmüller, Finanzverwaltung der Stadt Thun

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Michael Marti

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Beschlüsse der fachlichen Arbeitsgruppe „LAnaWi“	3
	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung.....	7
1	Einleitung	15
2	Methodische Grundlagen	19
3	Beschreibung der Entwicklung der einzelnen Instrumente	23
4	Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen.....	32
5	Auswirkungen des FILAG auf die Entwicklung der Gemeindesteuern.....	44
6	Hinweise für zukünftige Analysen.....	59
7	Anhang A: Übersicht über die im FILAG weiter bestehenden Lastenverteiler und ihren Anpassungen	64
8	Anhang B: Schätzergebnisse Selbstfinanzierungsanteil	66
9	Anhang C: Entwicklung von Steueranlage und Steuererträgen der Gemeinden 2001-2005	68

Beschlüsse der fachlichen Arbeitsgruppe „LAnaWi“

Die fachliche Arbeitsgruppe „LAnaWi“

- ist mit der Methodik für die Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge einverstanden.
- betrachtet das Vorgehen und die Ergebnisse der Wirkungsanalyse als nachvollziehbar und korrekt.
- erachtet die Hinweise und Empfehlungen der Ecoplan für die laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG als gute Diskussionsgrundlage für künftige Analysen.

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung.....	7
1	Einleitung	15
1.1	Ausgangslage	15
1.2	Ziele und Auftragsverständnis.....	15
1.3	Datenquellen und Analysemethoden	17
1.4	Aufbau des Berichts	17
2	Methodische Grundlagen	19
2.1	Methodische Grundlagen - Auswirkungen der Einführung des FILAG	19
2.2	Der zentrale Mechanismus des FILAG	20
3	Beschreibung der Entwicklung der einzelnen Instrumente	23
3.1	Entwicklung der Lastenverteiler	23
3.2	Entwicklung der Staatsbeiträge.....	26
3.3	Entwicklung im Finanzausgleich	27
3.4	Totale Minderbelastung der Gemeinden.....	29
3.5	Exkurs: Vergleich effektive Zahlen 2003 mit Neuordnung 2001 (mit FILAG) zur Ermittlung der Kostendynamik bei einzelnen Finanzströmen.....	30
4	Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen.....	32
4.1	Ergebnisse nach Steueranlagezehnteln	32
4.1.1	Untersuchung nach Gemeindetypen	32
4.1.2	Untersuchung nach Landesteilen	37
4.2	Analyse nach HEI und Gemeindesteueranlage	41
5	Auswirkungen des FILAG auf die Entwicklung der Gemeindesteueranlagen.....	44
5.1	Beschreibung der Veränderung der Gemeindesteueranlagen	44
5.1.1	Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlage mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln.....	44
5.1.2	Alternative Betrachtung: Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlage mit der theoretischen Basis (2002)	46
5.1.3	Veränderung der Gemeindesteueranlage in Steueranlagezehnteln nach Gemeindegruppen	47

5.1.4	Lastenreduktion und Steuersenkung	51
5.2	Analyse zu den Ursachen unterschiedlicher Steuersenkungen	53
5.3	Exkurs: Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Steueranlage und des Eigenkapitals	57
6	Hinweise für zukünftige Analysen.....	59
6.1	Allgemeines.....	59
6.2	Hinweise für das laufende Monitoring.....	60
6.3	Hinweise für die umfassende FILAG-Evaluation	61
7	Anhang A: Übersicht über die im FILAG weiter bestehenden Lastenverteiler und ihren Anpassungen	64
8	Anhang B: Schätzergebnisse Selbstfinanzierungsanteil	66
9	Anhang C: Entwicklung von Steueranlage und Steuererträgen der Gemeinden 2001-2005	68

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
CHF	Schweizer Franken
Gde	Gemeinde
EL	Ergänzungsleistungen
FILAG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz
HEI	Harmonisierter Steuerertragsindex
I	Interpellation
IHG	Investitionshilfegesetz
IV	Invalidenversicherung
LAnaWi	Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich
LS	Least Squares (ökonometrische Schätztechnik)
LV	Lastenverteiler
pc	per capita (pro Kopf)
RR	Regierungsrat des Kantons Bern (Gremium)

Kurzfassung

Ziel und Einbettung

Die vorliegende Studie analysiert ausgewählte Wirkungen des 2001 eingeführten Finanz- und Lastenausgleichs-Gesetzes (FILAG) im Kanton Bern. Sie bildet damit einerseits eine Vertiefung des laufenden Monitorings im Rahmen des Projektes „Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“, indem sie nicht bloss die Steuersenkungen der Gemeinden als Zielgrösse analysiert, sondern auch die Veränderungen in den Finanzströmen detailliert untersucht und Ursache-Wirkungs-Analysen anstellt. Andererseits ist die Studie eine Vorarbeit zur später geplanten umfassenden Evaluation des FILAG.

Vorgehen

Die Studie basiert auf einer umfassenden Zusammenstellung aller wichtigen Finanzströme, die mit Einführung des FILAG verändert wurden. Es sind dies

- Lastenverteiler: Untersucht werden die Anpassungen bei den weiter bestehenden Lastenverteilern sowie die wegfallenden Lastenverteiler
- Staatsbeiträge: Untersucht werden die Anpassungen bei den Beiträgen an den Strassenunterhalt und die Musikschulen sowie die wegfallenden Staatsbeiträge
- Finanzausgleich: Verschiedene angepasste resp. neu eingeführte Instrumente

Die Effekte wurden für jede Gemeinde ermittelt und in einer Datenbank erfasst.

Anschliessend wurden die Be- und Entlastungen nach verschiedenen Gemeindetypen resp. nach Landesteil untersucht. Weiter wurden die vorgenommenen Steuersenkungen der Gemeinden analysiert, und es wurde mit ökonomisch-statistischen Modellen geprüft, welche Ursachen dazu führen, dass einige Gemeinden ihre Steueranlage über- oder unterdurchschnittlich gesenkt haben.

Der zentrale Mechanismus des FILAG: Lasten- und Steueranlage-Verschiebung

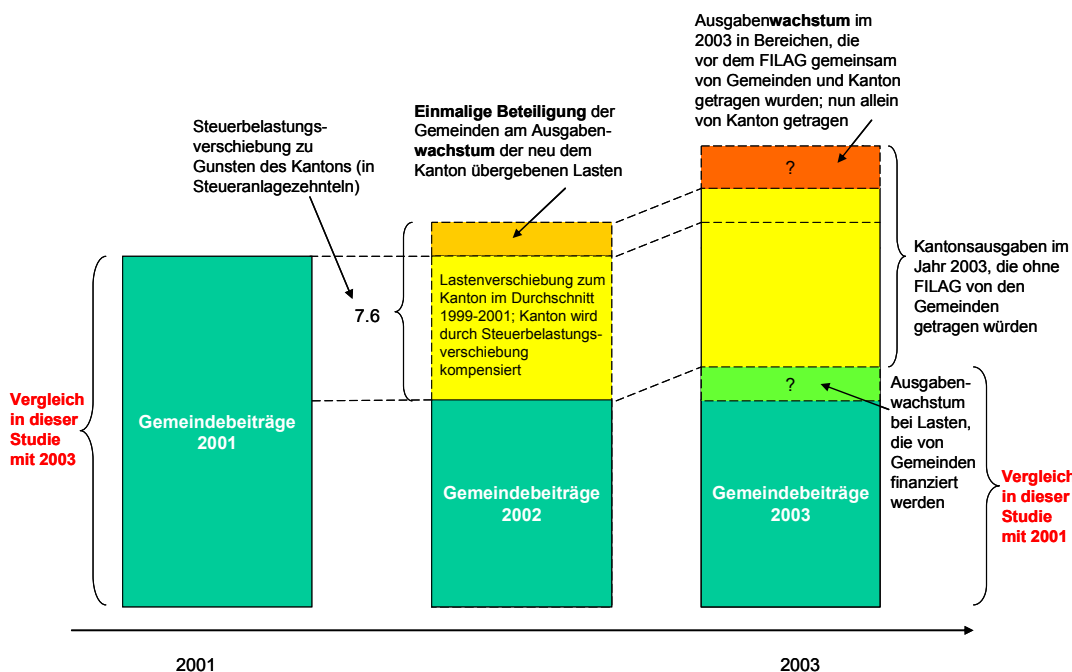
Die mit dem FILAG umgesetzte neue Aufgabenteilung entlastet die Gemeinden und belastet den Kanton. Als Ausgleich hat der Kanton seine Steueranlage auf das Jahr 2002 um 7.6 Steueranlagezehntel erhöht, die Gemeinden im Grundsatz um 7.6 Steueranlagezehntel gesenkt (Steuerbelastungsverschiebung). Die Gemeinden überlassen also dem Kanton einen Teil des Steuersubstrats, und der Kanton übernimmt im Gegenzug verschiedene Lasten resp. Ausgaben. Diese Steuerbelastungsverschiebung wurde auf Grund der prognostizierten Lastenverschiebung des ersten Jahres nach Einführung (2002) berechnet. Damit trugen die Gemeinden noch bis und mit dem Jahr 2002 ihren Anteil an den allgemeinen Kostensteige-

rungen in den betroffenen Bereichen wie z.B. Sozialhilfe und Schule mit. Dies zeigt die Grafik 1.

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 2003 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 2003 (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.). **Alle Analysen beziehen sich auf einen Vergleich zwischen 2001 (vor FILAG) und 2003 (nach FILAG und mit weiteren externen Einflüssen). Dies ist in der Grafik 1 mit den beiden seitlichen geschweiften Klammern dargestellt.**

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die neue Aufgabenteilung allein bereits finanzausgleichende Wirkung zeigte, indem finanzschwache Gemeinden in Relation zu ihrer Steuerkraft durch die Kantonalisierung von Aufgaben stärker entlastet wurden als finanzstarke Gemeinden. Die Verschiebung von Aufgaben an den Kanton führte somit bei der einzelnen Gemeinde nicht zu einer Entlastung von genau 7.6 Steueranlagezehnteln. Jede Gemeinde hat im Hinblick auf das erste Vollzugsjahr 2002 einen individuellen Wert errechnet.

Grafik 1: Wirkungsmechanismus des FILAG: Lastenreduktion und Steuerbelastungsver-schiebung



Bemerkung: Die Darstellung ist schematisch. Aus der Höhe der Balken lassen sich keine Aussagen zu den effektiven Grössen ableiten.

Leitfragen und Antworten

Welche Entlastungen und Belastungen entstehen für die Gemeinden durch die verschiedenen Veränderungen, die das FILAG gebracht hat?

Gesamthaft hat die Einführung des FILAG die Gemeinden – als Gegenstück zur Steuerbelastungsverschiebung – um 808 Mio. CHF entlastet. Am meisten ins Gewicht fallen die Lastenverteiler (Wegfall und Umgestaltung) und die wegfallenden Staatsbeiträge, während die Finanzausgleichs-Elemente ein geringeres Gewicht haben und die beiden weiter bestehenden Staatsbeiträge (Strassen, Musikschulen) zu gar keiner Ent- oder Mehrbelastung geführt haben.

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzströme 2001 bis 2003 – Minderbelastung 2001/2003 (dieser steht die Steuerbelastungsverschiebung gegenüber, die hier nicht ausgewiesen wird)

Jahr	Effektive Zahlen			Veränderung 2001/2003
	2001	2002	2003	
<i>Gemeinden zahlen</i>				(Minderbelastung)
LV Lehrerbesoldung	640'175'950	288'004'478	289'298'865	350'877'085
LV Sozialhilfe	291'888'015	244'873'628	266'768'325	25'119'690
LV Sozialversicherungen	168'631'137	215'379'608	217'695'825	-49'064'688
LV öffentlicher Verkehr	68'304'029	68'327'726	73'132'247	-4'828'218
Wegfallende LV	354'878'411	0	0	354'878'411
Wegfallende Staatsbeiträge	69'803'222	0	0	69'803'222
Total	1'593'680'764	816'585'440	846'895'261	746'785'502
<i>Gemeinden erhalten</i>				(Mehrertrag)
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	0
Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag)	9'936'893	9'578'415	9'679'183	-257'710
Direkter Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	15'482'951	34'937'813	36'635'057	21'152'106
Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle)	0	1'411'852	1'411'852	1'411'852
Hohe Gesamtsteueranlage	4'625'200	10'500'000	11'500'000	6'874'800
Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag)	0	31'575'000	31'575'000	31'575'000
Total	44'045'044	102'003'081	104'801'092	60'756'048
Saldo Belastung Gemeinden	1'549'635'719	714'582'359	742'094'169	
Total Minderbelastung Gemeinden				807'541'550

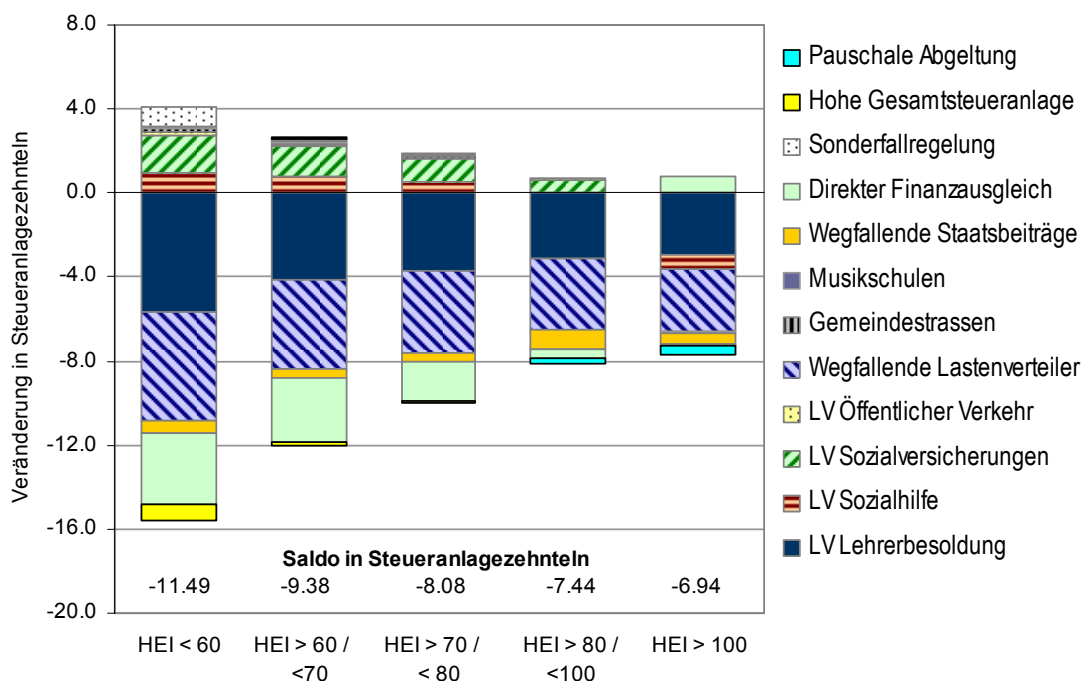
Bemerkung: In dieser Tabelle wird nur die Saldobelastung aller Gemeinden zusammen dargestellt. Das bedeutet, dass weder der Disparitätenabbau im direkten Finanzausgleich (Ausgleich zwischen den Gemeinden) noch die Beiträge der Agglomerationsgemeinden von Bern, Biel und Thun bei der pauschalen Abgeltung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

Unterscheiden sich diese Be- und Entlastungen je nach Gemeindetyp?

Per Saldo sind für fast alle Gemeinden Entlastungen zu verzeichnen.¹ Die Analysen im Hauptteil der Studie haben ergeben, dass dabei weder der Landesteil noch der Gemeindetyp entscheidend für die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind, sondern der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI). Da der HEI nicht in jedem Landesteil und nicht bei jedem Gemeindetyp gleich gross ist, ergeben sich nach Landesteilen und Gemeindetyp unterschiedliche Entlastungseffekte. Diese Effekte sind aber nicht auf den Landesteil bzw. den Gemeindetyp zurückzuführen, sondern auf den HEI.

Grafik 2: Veränderung der Finanzströme in Steueranlagezehnteln, Gemeindeeinteilung nach HEI im Ausgangsjahr 2001



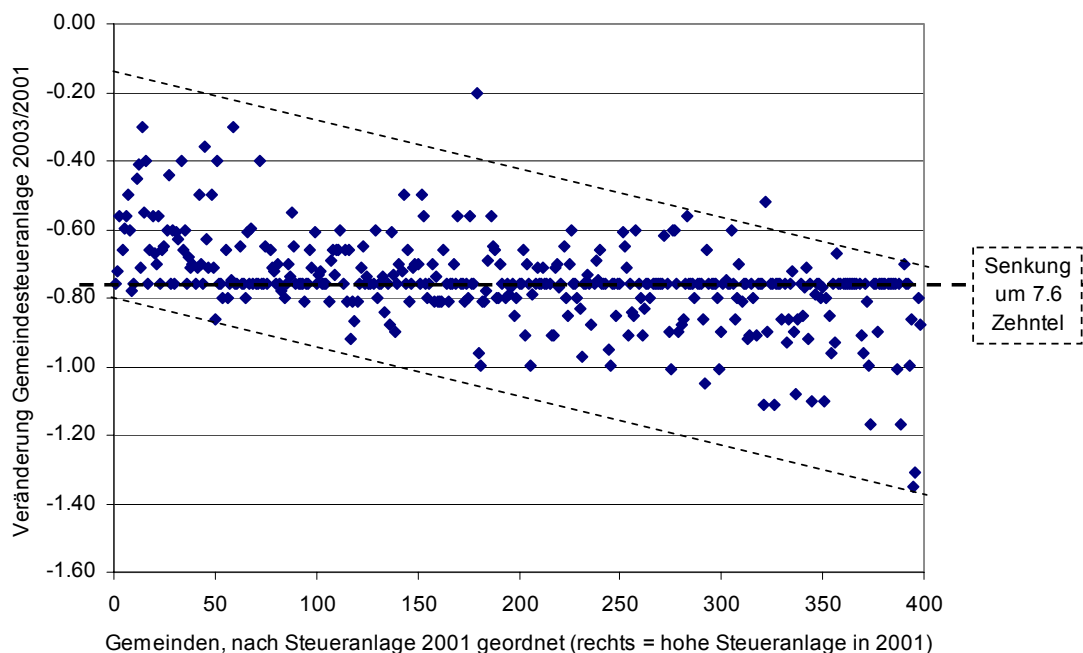
Je höher der HEI im Jahr 2001 war, desto kleiner ist in Steueranlagezehnteln die Entlastung der Gemeinde durch die FILAG-Instrumente. Ebenso gilt: Je tiefer die Steueranlage 2001 war, desto geringer war i.d.R. die Entlastung (gemessen in Steuerzehnteln) der Gemeinde durch die FILAG-Instrumente. Steuergünstige Gemeinden können also ihre Steuern tendenziell klar weniger senken. **Das FILAG hat somit die Voraussetzungen für eine Angleichung der Steuerbelastungen geschaffen.**

¹ Die beiden einzigen Gemeinden, die im Zeitraum 2001/2003 nicht entlastet wurden, sind Kandergrund und Schelten. Betrachtet wir nur die Übergangsjahre 2001/2002, sind auch diese beiden Gemeinden entlastet worden. Der Grund für die vergleichsweise grossen Unterschiede in den Jahren 2002 und 2003 liegt bei beiden Gemeinden darin, dass der harmonisierte Steuerertragsindex gestiegen ist und die beiden Gemeinden somit weniger Mittel aus dem direkten Finanzausgleich erhalten. In Kandergrund ist die Steigerung auf den NEAT-Effekt zurückzuführen, in Schelten ist der Grund für den markant höheren HEI im Jahr 2002 (der sich auf den HEI des Jahres 2003 ausgewirkt hat) nicht unmittelbar klar.

Wie wurde die angestrebte Steuerbelastungsverschiebung (Erhöhung der Kantons- und Senkung der Gemeindesteuern) effektiv umgesetzt?

- Die Steuerbelastungsverschiebung wurde im Allgemeinen **wie vorgesehen vollzogen**, allerdings wie erwartet mit einer beträchtlichen Streuung zwischen den Gemeinden. Im steuersubstratgewichteten Durchschnitt beträgt die Steuersenkung 7.3 Steueranlagezehntel. Die Mediengemeinde hat ihre Steuern um 8.0 Steueranlagezehntel gesenkt.
- Die **Lastenreduktion** durch das FILAG in den Gemeinden war insgesamt um 46.6 Mio. CHF oder um **5.8% grösser als die Steuerreduktion**. Mögliche Gründe hierfür sind, wie schon vom Regierungsrat analysiert wurde, die höhere Belastung bei den Sozialhilfekosten sowie die Mindereinnahmen durch die Steuergesetzrevision, der ungebrochene Trend der Kostenzunahme bei vielen Verbundaufgaben sowie die individuelle Haushaltssituation einer Gemeinde.
- Es hat eine **Angleichung der Gemeindesteueranlagen** im Zeitraum 2001 bis 2003 **stattgefunden**: Die Gemeinden mit hohem Steuerfuss im Ausgangsjahr 2001 konnten ihre Steueranlagen überdurchschnittlich senken, während die steuergünstigen Gemeinden eher weniger senken konnten (siehe Grafik 3).

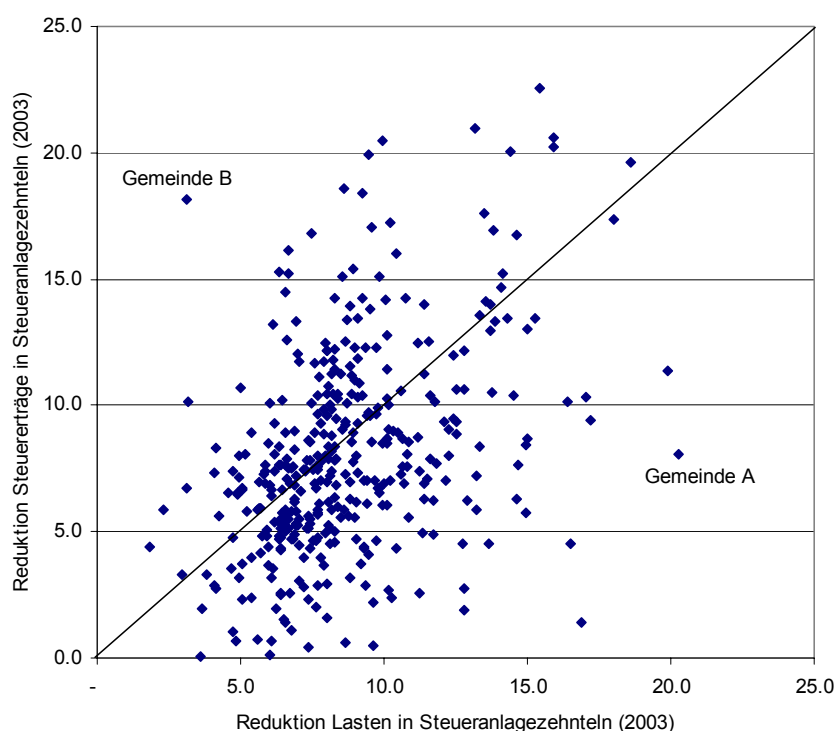
Grafik 3: Vergleich Gemeindesteueranlagen 2003/2001



Haben die Mehr- bzw. Minderbelastungen durch das FILAG einen Einfluss darauf, wie stark die Gemeinden ihre Steuern gesenkt haben? Welche anderen Faktoren beeinflussen das Ausmass der Steuersenkung durch die Gemeinden?

Grafik 4 zeigt zwar: Je höher die Reduktion der Lasten, desto stärker konnten auch die Steuererträge gesenkt werden ("Diagonale als Trendlinie"). Allerdings gibt es grosse Unterschiede und eine recht breite Streuung um diesen Trend. Es gibt Gemeinden, deren Lastenreduktion in Steueranlagezehnteln den Rückgang an Steuererträgen übertrifft (unterhalb der Linie, Beispiel Gemeinde A). Es gibt aber ebenso Gemeinden, in welchen die Steuererträge mehr gesenkt wurden als die Lasten (Beispiel Gemeinde B). Besonders in kleinen Gemeinden führen Schwankungen der Ausgaben, die nichts mit dem FILAG zu tun haben, rasch zu bedeutenden Anpassungen bei der Steueranlage.

Grafik 4: Reduktion der Steuererträge versus Reduktion der Lasten in Steueranlagezehnteln



Die ökonomische Analyse zeigt überdies folgende Zusammenhänge:

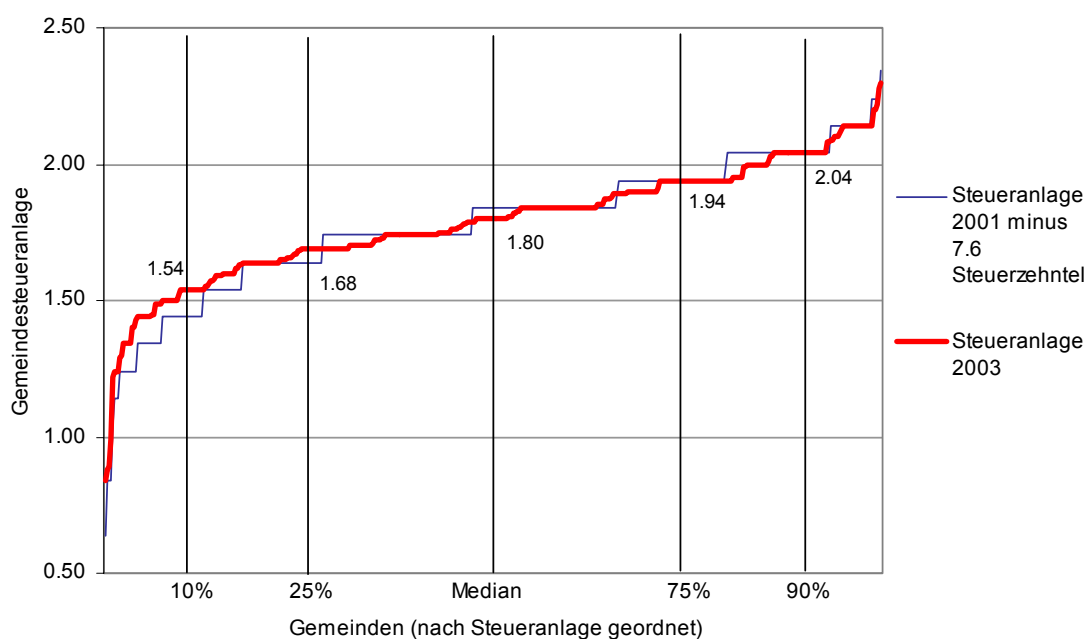
- Die Lastenverschiebungen durch die FILAG-Einführung haben sich signifikant auf die Steuersenkungen der Gemeinden ausgewirkt: Gemeinden mit hohen FILAG-bedingten Entlastungen haben ihre Steuern mehr gesenkt. **Mit dem FILAG wurden also nicht nur die beabsichtigten harmonisierenden Effekte ausgelöst, diese haben auch auf die Steueranlage durchgeschlagen.**

- Allerdings haben andere Faktoren ebenfalls einen klaren Einfluss auf das Ausmass der Steuersenkungen. Stärkere Steuersenkungen haben Gemeinden vorgenommen, die politisch eher für Steuersenkungen votieren. Gemeinden, die ihren Selbstfinanzierungsanteil zwischen 2001 und 2003 erhöht haben, konnten dafür (logischerweise) die Steuern tendenziell weniger senken.

Erreicht das FILAG das Ziel, die Gemeindesteueranlagen zu harmonisieren?

Wie bereits die Grafik 3 gezeigt hat, haben die steuergünstigen Gemeinden im Allgemeinen eine geringere Steuersenkung vorgenommen, die Gemeinden mit hoher Steueranlage haben ihre Steuern hingegen stärker gesenkt. Damit ergibt sich eindeutig eine **Harmonisierung** (siehe Grafik 5).

Grafik 5: Gemeindesteueranlage 2001 (minus 7.6 Steueranlagezehntel) und 2003



Bemerkung: Die in der Grafik aufgeführten Werte bezeichnen die Quantilwerte im Jahr 2003.

Gibt es Hinweise auf unerwünschte Effekte, dass nämlich die Abgeltungen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage dazu führen, dass diese Gemeinden ihr Eigenkapital erhöhen statt Steuern zu senken?

Insgesamt stützt die Datenanalyse diese These nicht. Es ist möglich, dass eine andere Art von Analysen (z.B. Fallstudien) zu anderen Ergebnissen führt.

Ausblick auf die umfassende FILAG-Evaluation

Wie die Antworten auf die Leitfragen zeigen, bringt die vorliegende Analyse wichtige Zwischenergebnisse für die geplante umfassende Evaluation der Wirkungen des FILAG. Sie klammert aber auftragsgemäss weitere Fragen aus wie z.B. die detaillierte Analyse der Steuererträge in Kanton und Gemeinden, eine vollständige Bilanz aus Sicht des Kantons, indirekte Effekte des FILAG bezüglich des Ausgabenverhaltens von Kanton und Gemeinden sowie eine umfassende Beurteilung der mit dem FILAG angestrebten Zielsetzungen. Zu diesen Punkten werden Hinweise im Hinblick auf die umfassende Evaluation im abschliessenden Kapitel 6 dargelegt.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Finanzverwaltung des Kantons Bern hat Anfang April 2005 eine Wirkungsanalyse für die Bereiche Lastenverteiler sowie für die Kantonsbeiträge an Gemeindestrassen und Musikschulen ausgeschrieben.

Der Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe von Anfang 2005 gibt einen ersten Überblick über die Auswirkungen des FILAG.² Das **Hauptziel** der ausgeschrieben Expertise ist es, die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden für jene Finanzströme genauer zu analysieren, die besonders hohe Finanzvolumina umfassen und die durch die Abschaffung der Finanzkraftzuschläge spürbare Veränderungen erfahren haben. Deshalb wurden die Lastenverteiler sowie die Kantonsbeiträge für Musikschulen und an Gemeindestrassen für die Untersuchung ausgewählt. Bei diesen beiden Kantonsbeiträgen wurde mit der Einführung des FILAG auf die Abstufung nach Steuerkraft verzichtet.

1.2 Ziele und Auftragsverständnis

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Veränderung in den Steuerbelastungen der einzelnen Gemeinden dank einer Analyse ausgewählter FILAG-Effekte besser erklären zu können. Zudem werden die bestehenden Kennzahlen und Parameter einer kritischen Prüfung unterzogen, um Hinweise auf die Verwendbarkeit der Indikatoren im Hinblick auf die grössere Erfolgskontrolle gemäss Artikel 4 des FILAG zu erhalten.

Die entsprechenden Leitfragen, die in der Kurzfassung beantwortet werden, können wie folgt formuliert werden:

- Welche Entlastungen und Belastungen entstehen für die Gemeinden durch die verschiedenen Veränderungen, die das FILAG gebracht hat?
- Unterscheiden sich diese Be- und Entlastungen je nach Gemeindetyp und Landesteil?
- Wie wurde die angestrebte Steuerbelastungsverschiebung (Erhöhung der Kantons- und Senkung der Gemeindesteuern) effektiv umgesetzt?
- Haben die Ent- und Belastungen durch das FILAG einen Einfluss darauf, wie stark die Gemeinden ihre Steuern gesenkt haben? Welche anderen Faktoren beeinflussen das Ausmass der Steuersenkung durch die Gemeinden?
- Erreicht das FILAG das Ziel, die Gemeindesteueranlagen zu harmonisieren?

² Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe (2005), Laufende Analysen betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich gemäss Artikel 33 Absatz 1 FILAG.

- Gibt es Hinweise auf unerwünschte Effekte, dass nämlich die Abgeltungen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage dazu führen, dass diese Gemeinden ihr Eigenkapital erhöhen statt Steuern zu senken?

Nach Rücksprache mit dem Auftraggeber gehen wir von folgendem Auftragsverständnis aus:

- **Abgrenzung zur umfassenden Erfolgskontrolle:** Die Untersuchungen verstehen sich als Beitrag an die später vorgesehene umfassendere Erfolgskontrolle gemäss Artikel 4 des FILAG. Es ist darauf zu achten, dass die Untersuchungen, allenfalls aktualisiert, auch für die „grosse“ Erfolgskontrolle verwendet werden können.
- **Abgrenzung zu den vorliegenden Untersuchungen:** Der Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe zeigt die Veränderungen in der Steuerbelastung nach Gemeinden, sie vermag aber zu wenig aufzuzeigen, inwiefern diese Veränderungen mit dem FILAG zusammenhängen. Eine wichtige Motivation für die vorliegende Expertise ist es daher, durch eine vertiefte Untersuchung der vom Volumen her am meisten relevanten Finanzströme Näheres zu den **Gründen** der aufgezeigten Veränderungen der Steuerbelastungen zu erfahren.
- **Berücksichtigung der wegfallenden Lastenverteiler bzw. Staatsbeiträge:** Zusätzlich zum ursprünglichen Auftrag sind in Absprache mit dem Auftraggeber und der fachlichen Arbeitsgruppe die für die Gemeinden wegfallenden Lastenverteiler und Staatsbeiträge in der Analyse ebenfalls berücksichtigt worden. Ein Verzicht auf die wegfallenden Finanzströme hätte ein unvollständiges Bild ergeben.
- **Analyse der Zielsetzung und des Wirkungsmechanismus:** Die letztlich interessierende Fragestellung ist die Wirkung aller Finanzausgleichsmassnahmen gemäss FILAG auf die Gemeinden. Diese umfassen eine Vielzahl von einzelnen Massnahmen und Veränderungen, die mit der Inkraftsetzung des FILAG wirksam geworden sind. Hierzu gehören
 - Anpassungen beim direkten Finanzausgleich inkl. Sonderfallregelung (Art. 45-48 FILAG)
 - Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (inklusive Abgeltung der Zentrumslasten)
 - Verzicht auf die Abstufung nach Steuerkraft bei einigen Staatsbeiträgen (Musikschulen, Gemeindestrassen)
 - Entflechtung der Aufgaben (Kantonalisierung, Kommunalisierung) und Abschaffung von Staatsbeiträgen (Berufsschulen, Berufsberatung, Gymnasien)
 - Steuerbelastungsverschiebung und deren Umsetzung durch die Gemeinden
 - "dynamische Faktoren", das heisst beispielsweise Zunahme der Ausgaben in bestimmten Bereichen, wie etwa bei der Sozialhilfe
 - weitere Faktoren, die sich auf die jeweilige Gemeinde beziehen, wie zum Beispiel Bevölkerungszunahme, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Ausbau der Infrastruktur und so weiter

- Die Wirkungen dieser einzelnen Massnahmen werden in erster Linie daran gemessen, ob sie die **Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden** gemildert haben. Um die Kompatibilität mit dem vorliegenden Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe sicherzustellen, werden die Wirkungen nach den selben Merkmalen ausgewertet und dargestellt wie im Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe (Gemeindetypisierung, Landesteile, Steuerertragsindex, Steueranlagen).
- Die Wirkungsanalyse beschränkt sich auf die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden. Hingegen sind **fachliche Fragen** wie z. B. die Wahl der richtigen Schlüssel für die Lastenverteiler oder die Zweckmässigkeit der Beiträge in den Bereichen Gemeindestrassen und Musikschulen **nicht** Gegenstand der Untersuchung.

1.3 Datenquellen und Analysemethoden

Die in der vorliegenden Studie verwendeten Daten wurden von der Finanzverwaltung und teilweise vom Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Verfügung gestellt. Als Auswertungsmethoden wurden deskriptive Statistiken und ökonometrische Analysen (Querschnittsanalysen) verwendet. Die Berechnungen sind mittels Excel (deskriptive Statistik) und SPSS (ökonometrische Analysen) erfolgt. Das zugrunde liegende Excel-File wird schliesslich der Finanzverwaltung übergeben und wird es ihr ermöglichen, die Berechnung für spätere Jahre auf derselben Basis durchzuführen.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Nach diesem einleitenden Kapitel folgt im Kapitel 2 eine kurze Darstellung der methodischen Grundlage des FILAG und eine Beschreibung der Daten.
- Kapitel 3 zeigt eine Analyse der finanziellen Entwicklung der einzelnen Instrumente resp. Finanzströme, die im Rahmen dieser Studie untersucht werden. Ziel ist dabei zu erkennen, bei welchen Instrumenten es in der Summe der Gemeinden Mehr- bzw. Minderbelastungen gegeben hat.
- Kapitel 4 untersucht die Veränderungen der betrachteten Instrumente nach verschiedenen Kategorien von Gemeindegruppen. Die betrachteten Gemeindegruppen werden nach BFS-Gemeindetyp und harmonisiertem Steuerertrag (HEI) bzw. Landesteil und harmonisiertem Steuerertrag (HEI) eingeteilt. Die Resultate werden in Steueranlagezehnteln ermittelt.
- Im Kapitel 5 untersuchen wir, welche Faktoren die Entwicklung der Gemeindesteueranlage begünstigen. Neben der Entwicklung der Gemeindesteueranlage werden wir jedoch auch untersuchen, inwiefern die Reduktion der Lasten die Reduktion in den Steuererträgen einer Gemeinde zu erklären vermag, beides in Steueranlagezehnteln ausgedrückt.
- Im Kapitel 6 gehen wir schliesslich Hinweise für künftige Analysen, insbesondere für die umfassende FILAG-Evaluation.

- Im Anhang sind zunächst die Veränderungen in den Lastenverteilern dargestellt (Anhang A, Kapitel 7). Anhang B (Kapitel 8) zeigt, welche Faktoren die Entwicklung des Selbstfinanzierungsanteils beeinflussen. Anhang C (Kapitel 9) gibt schliesslich einen ersten Ausblick auf die Veränderungen der Gemeindesteuieranlagen bzw. der Steuererträge der Gemeinden für den Zeitraum 2001 bis 2005.

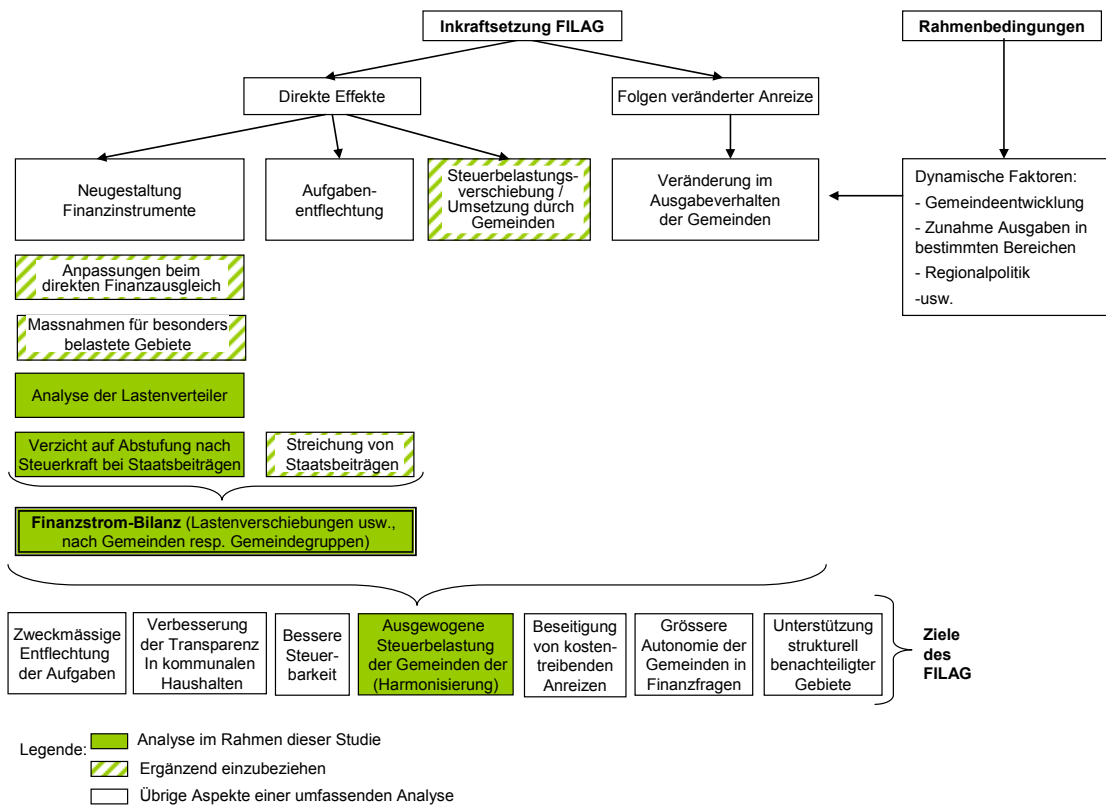
2 Methodische Grundlagen

2.1 Methodische Grundlagen - Auswirkungen der Einführung des FILAG

Die Einführung des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes FILAG hat verschiedene Folgen, wie die unterstehende Grafik 2-1 zeigt:

- Die direkten Effekte des FILAG sind die Neugestaltung der Finanzinstrumente, die Aufgabenteilung und die Steuerbelastungsverschiebung. Die Wirkung dieser direkten Effekte kann als Finanzstrom-Bilanz ausgewertet werden, sowohl aus der Sicht der Gemeinden (wie in der vorliegenden Studie) wie aus Sicht des Kantons.
- Neben diesen direkten Folgen kann es auch Folgen veränderter Anreize geben: Es ist denkbar, dass die Gemeinden ihr Ausgabeverhalten ändern. Allfällige Veränderungen im Ausgabeverhalten werden durch die Rahmenbedingungen und die dynamischen Faktoren der jeweiligen Gemeinde mit beeinflusst.
- Die Ziele des FILAG sind mannigfaltig und reichen von Transparenz über bessere Steuerbarkeit zu „Gerechtigkeitszielen“ wie der Unterstützung strukturell benachteiligter Gebiete und einer Harmonisierung der Steuerbelastung der Gemeinden.

Grafik 2-1: Wirkungsmechanismus des FILAG und untersuchte Teilaspekte



Im Rahmen einer umfassenden Evaluation, wie sie für später vorgesehen ist, müssen alle diese Faktoren berücksichtigt werden. In der vorliegenden Studie wurden diejenigen Teilaspekte berücksichtigt, die in der Grafik 2-1 ausgefüllt bzw. schraffiert sind, d.h. wir konzentrieren uns auf die veränderten Finanzströme im FILAG und die Zielsetzung einer verstärkten Harmonisierung der Steuerbelastung der Gemeinden.

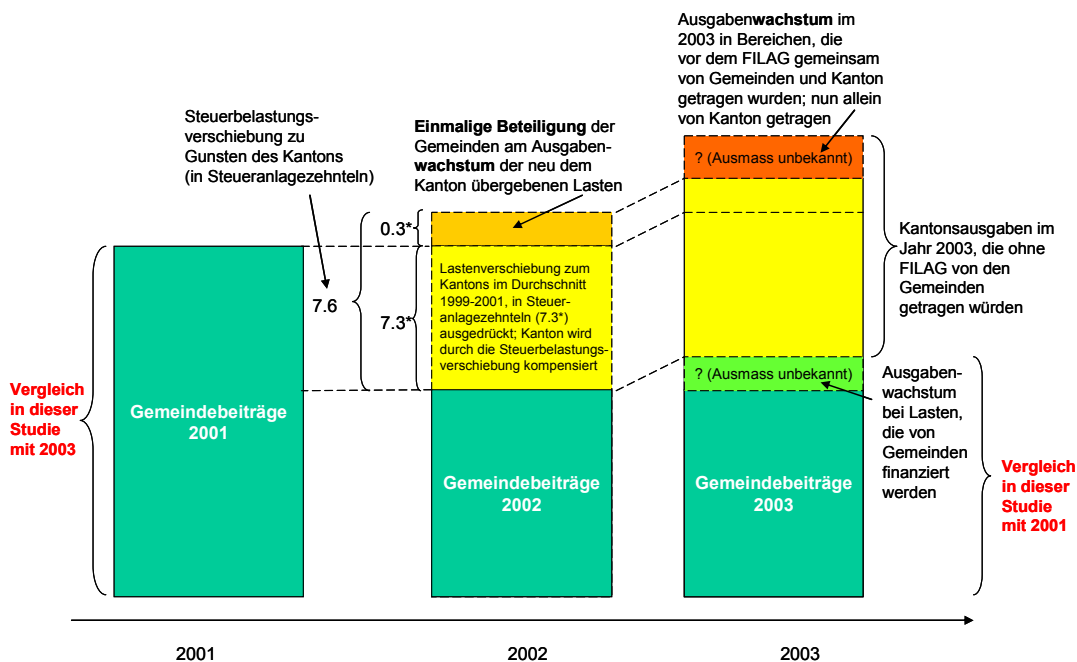
2.2 Der zentrale Mechanismus des FILAG

Die mit dem FILAG umgesetzte neue Aufgabenteilung entlastet die Gemeinden und belastet den Kanton. Als Ausgleich hat der Kanton seine Steueranlage auf das Jahr 2002 um 7.6 Steueranlagezehntel erhöht, die Gemeinden im Grundsatz um 7.6 Steueranlagezehntel gesenkt (Steuerbelastungsverschiebung). Die Gemeinden überlassen also dem Kanton einen Teil des Steuersubstrats, und der Kanton übernimmt im Gegenzug verschiedene Lasten resp. Ausgaben. Diese Steuerbelastungsverschiebung wurde auf Grund der prognostizierten Lastenverschiebung des ersten Jahres nach Einführung (2002) berechnet. Damit trugen die Gemeinden noch bis und mit dem Jahr 2002 ihren Anteil an den allgemeinen Kostensteigerungen in den betroffenen Bereichen wie z.B. Sozialhilfe und Schule mit.

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 2003 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 2003 (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.). **Alle Analysen beziehen sich auf einen Vergleich zwischen 2001 (vor FILAG) und 2003 (nach FILAG und mit weiteren externen Einflüssen).** Dies ist in der Grafik 2-2 mit den beiden seitlichen geschweiften Klammern dargestellt.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die neue Aufgabenteilung allein bereits finanzausgleichende Wirkung zeigte, indem finanzschwache Gemeinden in Relation zu ihrer Steuerkraft durch die Kantonalisierung von Aufgaben stärker entlastet wurden als finanzstarke Gemeinden. Die Verschiebung von Aufgaben an den Kanton führte somit bei der einzelnen Gemeinde nicht zu einer Entlastung von genau 7.6 Steueranlagezehnteln. Jede Gemeinde hat im Hinblick auf das erste Vollzugsjahr 2002 einen individuellen Wert errechnet.

Grafik 2-2: Wirkungsmechanismus des FILAG: Lastenreduktion und Steuerbelastungsverschiebung



* Erläuterung: Die Aufteilung der 7.6 Steueranlagezehntel auf 7.3 bzw. 0.3 basiert auf den letzten verfügbaren Simulationsberechnungen (die verschobenen Lasten betragen im Durchschnitt der Jahre 1999-2001 7.3 Steueranlagezehntel). Die Darstellung ist schematisch. Aus der Höhe der Balken lassen sich keine Aussagen zu den effektiven Grössen ableiten.

Grafik 2-2 zeigt im Detail, wie der Wirkungsmechanismus hinsichtlich der Lastenreduktion und Steuerbelastungsverschiebung funktioniert. Für das Jahr 2001 sind einzig die Gemeindebeiträge dargestellt. Einen Teil dieser Gemeindebeiträge muss im Jahr 2002 neu der Kanton zahlen (Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton). Der Kanton wird im Gegenzug mit der Steuerbelastungsverschiebung zu seinen Gunsten entschädigt. Die Gemeinden treten im Jahr 2002 7.6 Steueranlagezehntel dauerhaft an den Kanton ab, was den im Jahr 2002 durch den Kanton neu übernommenen Lasten entspricht. Von diesen 7.6 Steueranlagezehntel decken gemäss der letzten Simulation (zur Berechnung der Sonderfallregelung) 7.3 Steueranlagezehntel die verschobenen Lasten (Durchschnitt basierend auf den Simulationen für die Jahre 1999-2001) des Jahres 2001, während 0.3 Steueranlagezehntel dem prognostizierten Ausgabenwachstum 2001-2002 entsprechen, an welchem sich die Gemeinden noch zu beteiligen hatten. Ab dem folgenden Jahr (2003) trägt ausschliesslich der Kanton das Ausgabenwachstum der übertragenen Lasten (z.B. bei der Spitalfinanzierung). In denjenigen Bereichen, welche nach wie vor vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam finanziert werden, sind auch die Gemeinden von einem Ausgabenwachstum mit betroffen, so beispielsweise im Bereich Sozialhilfe, wo Kanton und Gemeinden die Lasten hälftig tragen.

Die zusätzliche Belastung des Kantons durch das FILAG und der Ertrag aus der Steuerbelastungsverschiebung des Kantons wurden mit je rund 856 Mio. CHF budgetiert. Eine Untersuchung der Finanzdirektion im Auftrag des Berner Regierungsrates hat ergeben, dass der

Kanton mit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 vormalige Lasten der Gemeinden im Ausmass von effektiv 868 Mio. CHF übernommen hat und einen Ertrag von 856 Mio. CHF aus der Steuerbelastungsverschiebung bekommen hat.³

Das FILAG ist ein austariertes System, das zwischen den Gemeinden eine leichte, harmonisierend wirkende Umverteilung zur Folge hat: Innerhalb der Gemeinden wird bei den weiterführenden Lastenverteilern und Staatsbeiträgen auf das Kriterium Finanzkraft verzichtet, was in der Tendenz die Gemeinden mit einem hohen HEI („reichere“ Gemeinden) stärker entlastet als Gemeinden mit einem niedrigen HEI („ärmere“ Gemeinden). Auf der anderen Seite wird der direkte Finanzausgleich ausgebaut sowie die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden teilweise neu eingeführt. Zudem gibt jede Gemeinde 7.6 Steueranlagezehntel an den Kanton weiter. Pro Kopf geben hier die reicheren Gemeinden mehr Geld (mehr Steuersubstrat) an den Kanton weiter.

Fazit

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass für die vorliegende Untersuchung drei Aspekte wichtig sind:

- Eine Analyse „vor/nach FILAG“ ist wegen der dynamischen Entwicklung nicht einer Analyse „mit/ohne FILAG“ gleich zu setzen. Letztere ist ab 2003 für die einzelne Gemeinde wegen der vielen Annahmen (Schattenrechnungen) nicht durchführbar. Daher analysieren wir hier die Situation „vor/nach FILAG“ und vergleichen die finanzielle Situation der Gemeinden für die Jahre 2001 und 2003. Die analysierten Mehr- und Minderbelastungen enthalten also neben dem FILAG-Effekt auch allfällige generelle oder gemeindespezifische Kostensteigerungen oder –senkungen.
- Nicht jede Gemeinde muss ihre Steueranlage um 7.6 Steueranlagezehntel senken. Dieser Wert ist ein Durchschnittswert, den der Kanton benötigt hat, um die Lasten im Jahr 2002 kostenneutral übernehmen zu können. Einige Gemeinden werden durch den FILAG stärker entlastet werden, andere weniger stark. Die Finanzverwaltung hat dies berücksichtigt und gemeindespezifische Vorgaben für die Steuersenkung formuliert (siehe Kapitel 5.1.2).
- Eine Pro-Kopf-Betrachtung einer Lastenreduktion ist zwar interessant, in diesem Fall jedoch nicht relevant, da die Steuerbelastungsverschiebung in Steueranlagezehnteln an den Kanton erfolgte. Daher ist die Beurteilung der Lastenreduktion nach Steueranlagezehnteln die relevante Grösse und wird in der vorliegenden Untersuchung ins Zentrum gestellt. Für zusätzliche Analysen eignet sich z.T. auch eine Pro-Kopf-Betrachtung.

³ Vgl. Korrekturmechanismus gemäss Art. 43 Abs. 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Die Gemeinden haben ebenfalls einen „Fehlbetrag“ erzielt, im Ausmass von 7.8 Mio. CHF. Die beiden negativen Saldi (Kanton mit 11.9 Mio. CHF und Gemeinden mit 7.8 Mio. CHF) erklären sich aus einem KVG-Gerichtsurteil, das eine Kostenfolge von 19.7 Mio. CHF für den Kanton hatte.

3 Beschreibung der Entwicklung der einzelnen Instrumente

Das vorliegende Kapitel 3 beschreibt kurz die finanzielle Entwicklung der einzelnen Instrumente, die im Rahmen dieser Studie 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 Lastenverteiler 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.

Da wir die Veränderung zwischen 2001 und 2003 betrachten, ist zu vermuten, dass es zusätzliche Veränderungen im Vergleich zum Übergang 2001/2002 gegeben hat, so z.B. beim Lastenverteiler Sozialhilfe durch die gestiegene Zahl der Sozialhilfebezüger/innen. Diese Effekte betrachten wir nicht isoliert.

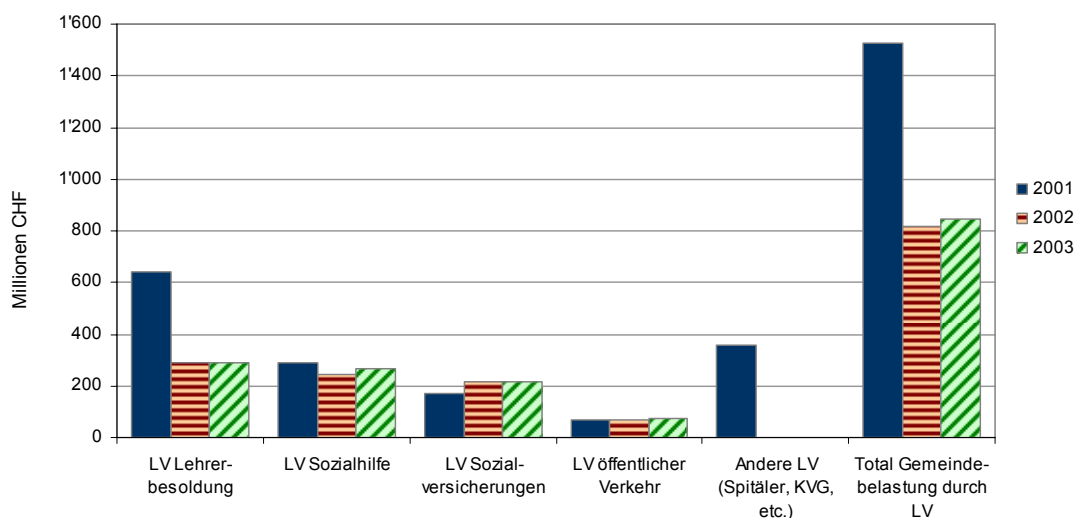
Erst im anschliessenden Kapitel 4 wird dann untersucht, welche Gemeinden bzw. welche Gemeindegruppen vom FILAG im Vergleich mit anderen Gemeindegruppen profitiert haben.

3.1 Entwicklung der Lastenverteiler

Grafik 3-1 zeigt die Belastung der Gemeinden durch die Lastenverteiler im Zeitraum 2001 bis 2003. Neben den vier auch nach Einführung des FILAG im Jahr 2002 weiter bestehenden Lastenverteilern (Lehrerbesoldung, Sozialhilfe, Sozialversicherungen, öffentlicher Verkehr) illustriert Grafik 3-1 auch die Belastung durch die per Ende 2001 wegfallenden Lastenverteiler, nämlich die Lastenverteiler:

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

Insgesamt sinkt die Belastung der Gemeinden durch die Lastenverteiler von über 1.523 Mrd. CHF im Jahr 2001 auf rund 850 Mio. CHF im Jahr 2003. **Mit anderen Worten: Die Gemeindebelastung durch die Lastenverteiler ist im Jahr 2003 nur noch rund halb so gross wie im Jahr 2001.**

Grafik 3-1: Entwicklung der Lastenverteiler von 2001-2003 – Anteil der Gemeinden

Betrachten wir die einzelnen Lastenverteiler, fällt sogleich auf, dass das FILAG bei einzelnen Lastenverteilern zu grossen Veränderungen führt. Die Veränderungen in den Lastenverteilern sind im Detail im Anhang A (Kapitel 7) dargestellt.

Grafik 3-1 zeigt, dass die Belastung der Gemeinden beim **Lastenverteiler Lehrerbeseoldung** mit der Einführung des FILAG massiv gesunken ist. Dieser Rückgang in der Belastung ist auf die grosse vertikale Lastenverschiebung bei diesem Lastenverteiler durchzuführen. Während im alten Finanzausgleich die Gemeinden insgesamt 67.88% der Last bei der Lehrerbeseoldung aufbrachten (640 Mio. CHF), beträgt das Total der Gemeindebeiträge heute 30% (288 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).

Das FILAG hat für die Gemeinden ebenfalls zu einer Entlastung beim **Lastenverteiler Sozialhilfe** geführt. Während im Jahr 2001 die Gemeinden rund 292 Mio. CHF getragen haben, sank die Belastung im Jahr 2002 auf rund 245 Mio. CHF (Veränderung von knapp 47 Mio. CHF). Die Veränderung des Lastenverteilers Sozialhilfe im FILAG ist auf folgende Komponenten zurückzuführen:

- Primär verantwortlich für den Rückgang in der Gemeindebelastung ist die Ausklammerung des Bereichs "Angebot für behinderte Menschen"; dieser Bereich wurde mit dem FILAG vollständig dem Kanton übertragen. 1999 hat dieser Bereich 90.2 Mio. CHF betragen (wobei vor der Einführung rund die Hälfte von den Gemeinden getragen wurde).

- Ebenfalls aus dem Lastenverteiler ausgegliedert wurde die Schulzahnpflege. Diese wird seit der Einführung des FILAG neu vollständig von den Gemeinden finanziert (rund 7 Mio. CHF).
- Neu in den Lastenverteiler Sozialhilfe wurde hingegen der Aufwand für administratives Personal im Sozialhilfebereich aufgenommen (rund 13.9 Mio. CHF).
- Weitere kleinere „inhaltliche“ Veränderungen des Lastenverteilers Sozialhilfe sind im Anhang A im Kapitel 7 detailliert aufgeführt.
- Der Lastenschlüssel zwischen Kantonen und Gemeinden hat sich im Übrigen nur geringfügig verändert: Vor der Einführung des FILAG hat der Kanton 51% der Kosten im Lastenverteiler Sozialhilfe getragen, während die Gemeinden diesen Lastenverteiler mit 49% finanziert haben. Mit der Einführung des FILAG tragen Kanton und Gemeinden die Kosten nun zu je 50%. Mit der Einführung des FILAG wird überdies der Gemeindeanteil nach der Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt, während vorher die ausgeglichene absolute Steuerkraft den Lastenanteil der jeweiligen Gemeinde bestimmt hat.

Im Jahr 2003 beträgt die Belastung wieder 267 Mio. CHF. Der Anstieg von 2002 auf 2003 ist auf die wachsende Zahl der Sozialhilfebezüger/innen zurückzuführen. Im Jahr 2004 ist die Zahl der Sozialhilfebezüger/innen weiter angewachsen.⁴

Beim **Lastenverteiler 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 2003 im Lastenverteiler Sozialversicherungen 218 Mio. CHF gegenüber 169 Mio. CHF im Jahr 2001. Mit 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.

Beim **Lastenverteiler 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 massgeblich.

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

⁴ Siehe Medienmitteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion vom 12. Juli 2005. Gemäss dieser Mitteilung hat die Zahl der Sozialhilfebezüger/innen im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 4'459 oder um rund 11% zugenommen. Die Kosten für die wirtschaftliche Hilfe sind gegenüber dem Vorjahr sogar um 13% gestiegen.

Der eingangs erwähnte markante Rückgang der Gemeindebelastung bei den Lastenverteilern ist also primär auf zwei Aspekte zurückzuführen: die grosse vertikale Lastenverschiebung beim Lastenverteiler Lehrerbeseoldung und das Wegfallen von vier Lastenteilern, wobei insbesondere die Lastenverteiler Spitäler und der Lastenverteiler KVG (Prämienverbilligungen) ins Gewicht fallen.

3.2 Entwicklung der Staatsbeiträge

Die Analyse der Staatsbeiträge berücksichtigt in der vorliegenden Studie die Staatsbeiträge für Gemeindestrassen und Musikschulen sowie die wegfallenden Staatsbeiträge. Eine erste Analyse der Staatsbeiträge in der Tabelle 3-1 zeigt auf, dass es

- bei den Kantonsbeiträgen für Gemeindestrassen im Total keine Veränderungen gibt
- bei den Kantonsbeiträgen an Musikschulen im Total ein Rückgang der Kantonsbeiträge von knapp 3% zwischen 2001 und 2003 zu beobachten ist
- die grösste Veränderung durch die wegfallenden Staatsbeiträge entsteht. Insbesondere die Kantonalisierung der Berufsschulen führt zu einer grossen Entlastungen der Gemeinden (Gemeindeanteil 65.8 Mio. CHF im Jahr 2001). Die beiden übrigen wegfallenden Staatsbeiträge sind die Berufsberatung (wird ebenfalls vom Kanton übernommen; 4 Mio. CHF im Jahr) und die Gymnasien.⁵

Tabelle 3-1: Betroffene Staatsbeiträge, 2001-2003, in CHF und in %

Jahr	2001	2002	2003	Veränderung in %
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	0.0
Beiträge Musikschulen	9'936'893	9'578'415	9'679'183	-2.6
Wegfallende Staatsbeiträge	68'803'222	0	0	-100.0

Die Einführung des FILAG hat also nicht dazu geführt, dass der **Gesamtheit der Gemeinden** bei den Staatsbeiträgen für Gemeindestrassen und Musikschulen bedeutend mehr oder weniger Mittel zufließen. Hingegen haben die für die Gemeinden wegfallenden Staatsbeiträge eine beträchtliche entlastende Wirkung.

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

⁵ Die Gymnasien wurden bereits im Jahr 1998 kantonalisiert. Um die unterschiedliche Entlastung der Gemeinden, die auf einer unterschiedlichen Anzahl Gymnasiasten pro Bevölkerung basiert hat, wurde als Übergangsregelung bis zur Einführung des FILAG ein Abfederungsmechanismus geschaffen. Eine Gemeinde mit einem hohen Gymnasiastenanteil wie die Stadt Bern, die durch die Kantonalisierung damit überdurchschnittlich entlastet wurde, musste einen Beitrag in diesen Abfederungsmechanismus einzahlen. Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Gymnasiasten pro Bevölkerung haben dem gegenüber eine Entschädigung erhalten.

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. je nach Gemeinde beträchtlichen Schwankungen unterliegen (z.B. bei Zunahme der Zahl von Musikschüler/innen).

3.3 Entwicklung im 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).

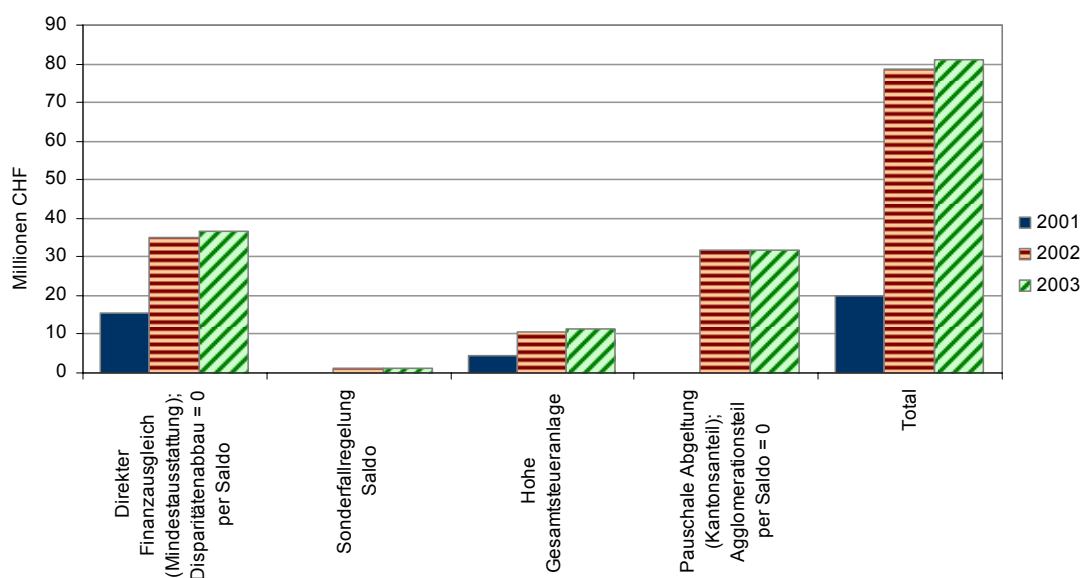
Betrachten wir die Entwicklung im Bereich **Finanzausgleich** (Grafik 3-2), erkennen wir, dass die Gemeinden beim direkten Finanzausgleich (Mindestausstattung) vom Kanton per Saldo rund 20 Mio. CHF mehr bekommen als vor der Einführung des FILAG (35 Mio. CHF versus 15 Mio. CHF). Die horizontalen Zahlungen 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 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 11.5 Mio. CHF im Jahr 2003 erhöht.

Neu eingeführt wurde 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 Gemeindegliederungen 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 in der Grafik 3-2 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 6.9 Mio. CHF, die Zahlungen der Gemeinden rund 5.5 Mio. CHF. Die Gutschriften an die Gemeinden werden bis ins Jahr 2008 abgestuft ausbezahlt (in den Jahren 2002 bis 2005 zu 100%, 2006 75%, 2007 50% und 2008 noch 25%), die Zahlungen der Gemeinden müssen bis 2006 abgestuft geleistet werden (2002 und 2003 100%, 2004 75%, 2005 50% und 2006 noch 25%).

Grafik 3-2: Entwicklung des Finanzausgleichs von 2001-2003 – 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 selbstverständlich 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.

3.4 Totale Minderbelastung der Gemeinden

Tabelle 3-2 zeigt die einzelnen Finanzströme für die Jahre 2001 bis 2003. Die Spalte „Veränderung 2001/2003 (Entlastung)“ illustriert, ob die Gemeindefinanzen beim jeweiligen Finanzstrom entlastet oder mehrbelastet wurden. Insgesamt sind die Gemeinden im Zeitraum 2001 bis 2003 durch die Einführung des FILAG im Ausmass von 808 Mio. CHF entlastet worden. In diesem Effekt sind – wie bereits zu Beginn des Kapitels 3 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 ist somit ein Vergleich 2001/2003, nicht ein Vergleich von 2001 mit einer fiktiven Situation "2003 ohne FILAG", da diese fiktive Schattenrechnung nicht möglich ist (siehe Kapitel 2.2).

Tabelle 3-2: Entwicklung der Finanzströme 2001 bis 2003 – Minderbelastung 2001/2003

Jahr	Effektive Zahlen			Veränderung 2001/2003
	2001	2002	2003	
<i>Gemeinden zahlen</i>				(Minderbelastung)
LV Lehrerbesoldung	640'175'950	288'004'478	289'298'865	350'877'085
LV Sozialhilfe	291'888'015	244'873'628	266'768'325	25'119'690
LV Sozialversicherungen	168'631'137	215'379'608	217'695'825	-49'064'688
LV öffentlicher Verkehr	68'304'029	68'327'726	73'132'247	-4'828'218
Wegfallende LV	354'878'411	0	0	354'878'411
Wegfallende Staatsbeiträge	69'803'222	0	0	69'803'222
Total	1'593'680'764	816'585'440	846'895'261	746'785'502
<i>Gemeinden erhalten</i>				(Mehrertrag)
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	0
Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag)	9'936'893	9'578'415	9'679'183	-257'710
Direkter Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	15'482'951	34'937'813	36'635'057	21'152'106
Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle)	0	1'411'852	1'411'852	1'411'852
Hohe Gesamtsteueranlage	4'625'200	10'500'000	11'500'000	6'874'800
Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag)	0	31'575'000	31'575'000	31'575'000
Total	44'045'044	102'003'081	104'801'092	60'756'048
Saldo Belastung Gemeinden	1'549'635'719	714'582'359	742'094'169	
Total Minderbelastung Gemeinden				807'541'550

Bemerkung: In dieser Tabelle 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 selbstverständlich 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.

Fazit

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gemeinden per Saldo durch die Einführung des FILAG um knapp 680 Mio. CHF bei den Lastenverteilern und um rund 70 Mio. CHF bei den Staatsbeiträgen entlastet wurden und im Finanzausgleich (inkl. Massnahmen für besonders belastete Gemeinden) rund 60 Mio. CHF mehr erhalten als bisher. Insgesamt werden die Gemeinden bei den untersuchten Finanzströmen also um rund 808 Mio. CHF besser gestellt.

3.5 Exkurs: Vergleich effektive Zahlen 2003 mit Neuordnung 2001 (mit FILAG) zur Ermittlung der Kostendynamik bei einzelnen Finanzströmen

Um die Kostendynamik in den einzelnen Bereichen je Gemeinde zu untersuchen wäre ein Vergleich „2001 – 2003 ohne FILAG“ auf Gemeindeebene nötig. Wie bereits mehrmals erwähnt, ist ein solcher Vergleich nicht möglich (siehe Kapitel 2.2). Allerdings ist ein Vergleich zwischen den **Simulationsergebnissen 2001** und den **effektiven Zahlen von 2003** möglich. Die Simulationsergebnisse 2001 wurden ex-post berechnet und zeigen dabei, wie gross die Belastung im Jahr 2001 je Gemeinde gewesen wäre, wenn das FILAG damals schon in Kraft gewesen wäre (Neuordnung 2001). **Damit kann untersucht werden, welche Finanzströme zwischen 2001 (mit FILAG, simuliert) und 2003 (mit FILAG, real) für die Gemeinden einen grösseren Aufwand verursachen.** Dieses Ergebnis ist in der letzten Spalte in der Tabelle 3-3 dargestellt. Dabei erkennt man deutlich, dass insbesondere der Lastenverteiler Sozialhilfe im Zeitraum 2001 bis 2003 zu einer grossen Mehrbelastung für die Gemeinden geworden ist. Die Mehrbelastung im LV Sozialhilfe beträgt für die Gemeinden wie auch für den Kanton je 19.8 Mio. CHF. Die gestiegenen Kosten auf die markant gestiegene Zahl von Sozialhilfeempfänger/innen zurückzuführen (siehe Kapitel 3.1). Der LV Sozialhilfe ist somit derjenige Finanzstrom, der die markanteste Kostendynamik aufweist. **Diese Mehrbelastung für die Gemeinden bedeutet nicht, dass der Kanton davon profitiert. Auch der Kanton hat beim Lastenverteiler Sozialhilfe einen Mehraufwand von 19.8 Mio. CHF zu tragen.**

Auch bei den anderen weiter bestehenden Lastenverteilern ist ein steigender Aufwand auszumachen, allerdings in deutlich geringerem Ausmass. Im Gegensatz dazu bekommen die Gemeinden im Jahr 2003 mehr Geld aus den Finanzausgleichsgefässen als im Jahr 2001 (mit FILAG), allerdings in relativ geringem Mass.

Tabelle 3-3: Vergleich effektive Zahlen 2003 mit Neuordnung 2001 (mit FILAG) zur Ermittlung der Kostendynamik bei den einzelnen Finanzströmen

Jahr	Effektive Zahlen		Simulation	"Dynamik"
	2001	2003	Neuordnung 2001	Effektive Zahlen 2003 - Neuordnung 2001
<i>Gemeinden zahlen</i>				
LV Lehrerbesoldung	640'175'950	289'298'865	282'929'854	6'369'011
LV Sozialhilfe	291'888'015	266'768'325	246'966'604	19'801'720
LV Sozialversicherungen	168'631'137	217'695'825	210'788'921	6'906'904
LV öffentlicher Verkehr	68'304'029	73'132'247	68'304'024	4'828'223
Wegfallende LV	354'878'411	0	0	0
Wegfallende Staatsbeiträge	69'803'222	0	0	0
Total	1'593'680'764	846'895'261	808'989'404	37'905'858
<i>Gemeinden erhalten</i>				
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	0
Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag)	9'936'893	9'679'183	9'731'346	-52'163
Direkter Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	15'482'951	36'635'057	32'374'456	4'260'601
Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle)	0	1'411'852	-108'266	1'520'118
Hohe Gesamtsteueranlage	4'625'200	11'500'000	10'677'912	822'088
Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag)	0	31'575'000	31'575'000	0
Total	44'045'044	104'801'092	98'250'448	6'550'645
Saldo Belastung Gemeinden	1'549'635'719	742'094'169	710'738'956	
Effektive Zahlen 2003 - Neuordnung 2001				31'355'213

Quelle Simulationsergebnisse: Finanzverwaltung.

Bemerkungen: Beim LV Sozialhilfe wurden sämtliche Änderungen, d.h. auch die Aufwendungen für das administrative Personal in der Neuordnung 2001 berücksichtigt.

Die Beiträge an die Musikschulen wurden anders berechnet als in der Simulation. Für die vorliegende Studie standen uns im Jahr 2003 nur die effektiven Kantonsbeiträge zur Verfügung (nicht die Gemeindebeiträge), die Simulation hat Gemeindebeiträge verwendet. Wir haben daher die Erhöhung von rund 205'000 CHF in den Gemeindebeiträgen bei der Neuordnung im Vergleich zu den effektiven Zahlen 2001 von den effektiven Kantonsbeiträgen im Jahr 2001 (9.936 Mio. CHF) abgezogen, um den Wert „Beiträge Musikschulen“ von 9.731 Mio. CHF in der Neuordnung zu erhalten. Dieses Vorgehen ist theoretisch korrekt und vermag allenfalls zu minimalen Abweichungen führen. Die Veränderung in den Beiträgen der Musikschulen fällt jedoch bei der Kostendynamik in der Summe der Gemeinden nicht ins Gewicht.

4 Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen

Im Kapitel 4 untersuchen wir die Ergebnisse nach verschiedenen Gemeindegruppen. Grundsätzlich stehen uns mehrere Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung:

- BFS-Gemeindetyp und harmonisierter Steuerertrag (HEI)
- Landesteil und harmonisierter Steuerertrag (HEI)

Die Mehr- bzw. Minderbelastung der durch das FILAG veränderten Finanzströme kann dabei nach Steueranlagezehnteln oder nach Bevölkerung (pro Kopf) dargestellt werden. Da der FILAG-Mechanismus – wie im Kapitel 2 dargestellt – auf einer Steuerbelastungsverschiebung basiert, erachten wir die Analyse nach Steueranlagezehnteln als wesentlicher und verständlicher.

4.1 Ergebnisse nach Steueranlagezehnteln

Im Kapitel 4-1 betrachten wir die Ergebnisse ausgedrückt in Steueranlagezehnteln. Dabei analysieren wir zunächst die Mehr- bzw. Minderbelastungen nach den Gemeindetypen und danach nach Landesteilen. Wir betrachten sowohl für die Gemeindetypen wie für die Landesteile zunächst die Ergebnisse nach drei HEI-Kategorien einzeln und dann für alle HEI-Kategorien zusammengefasst.

4.1.1 Untersuchung nach Gemeindetypen

Als erstes betrachten wir die Ergebnisse nach BFS-Gemeindetypen und den drei HEI-Kategorien < 80, zwischen 80 und 100 (inkl. Eckpunkte) und > 100. Diese Einteilung erfolgt analog zur Arbeit der fachlichen Arbeitsgruppe.

Generell gilt es bei der Analyse nach BFS-Gemeindetyp darauf hinzuweisen, dass einige der vom Bundesamt für Statistik (BFS) definierten Gemeindetypen im Kanton Bern selten vorkommen (siehe Tabelle 4-1). Insbesondere identifiziert das BFS im Kanton Bern nur 4 von 400 Gemeinden als „einkommensstarke Gemeinden“. Damit sind die Ergebnisse in dieser Kategorie – wie auch in den Kategorien Zentren, touristische Gemeinden und teilweise agrarische Gemeinden – sehr anfällig für allfällige Ausreisser.

Tabelle 4-1: Anzahl der Gemeinden im Kanton Bern nach BFS-Gemeindetyp und HEI

Gemeindetyp	BFS-Nomenklatur	Anzahl der Gemeinden im Kt. Bern	Mit HEI > 100	Mit HEI ≥ 80 / ≤ 100	Mit HEI < 80	Bevölkerung
Zentren	1	8	4	2	2	268'182
Suburbane Gemeinden	2	33	16	11	6	226'104
Einkommensstarke Gemeinden	3	4	4	0	0	15'664
Periurbane Gemeinden	4	41	14	15	12	82'104
Touristische Gemeinden	5	17	4	4	9	48'296
Industrielle u. tertiäre Gemeinden	6	55	5	23	27	112'394
Ländliche Pendlergemeinden	7	94	5	24	65	71'331
Agrar-gemischte Gemeinden	8	81	6	10	65	89'946
Agrarische Gemeinden	9	67	2	3	62	35'863
Total		400	60	92	248	949'884

a) Analyse nach den drei HEI-Kategorien

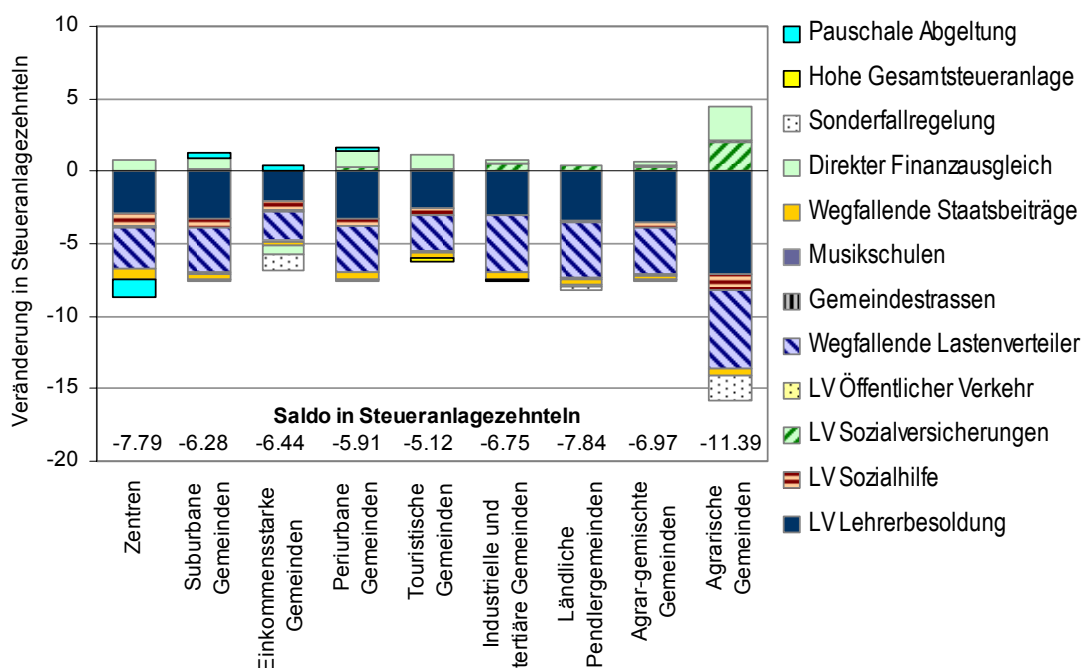
Grafik 4-1 zeigt die Veränderung der Belastung der Gemeinden mit einem HEI > 100. Dabei fällt auf, dass per Saldo die Minderbelastung in touristischen, periurbanen, suburbanen und einkommensstarken Gemeinden am geringsten ist. Es muss jedoch darauf verwiesen werden, dass bestimmte Gemeindetypen nur ganz wenige Gemeinden mit einem HEI > 100 aufweisen, so z.B. die touristischen und einkommensstarken Gemeinden mit nur je 4 Gemeinden in dieser HEI-Gruppe. Deutlich am stärksten entlastet werden die agrarischen Gemeinden, gefolgt von den Zentren. Allerdings gibt es nur 2 agrarische Gemeinden bzw. 4 Zentren mit einem HEI > 100.

Grafik 4-2 betrachtet die Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 100 (inkl. Eckpunkte). Dabei zeigt sich ein ähnliches Bild wie vorher: Die suburbanen und periurbanen Gemeinden werden am wenigsten entlastet. Die grössten Minderbelastungen weisen die Zentren und die agrarischen Gemeinden auf. Allerdings gilt auch hier, dass es nur wenige Zentren und agrarische Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 100 gibt (2 resp. 3). Zudem fällt bei den Zentren die grosse Entlastung bei den wegfallenden Staatsbeiträgen von Biel sehr stark ins Gewicht.

Grafik 4-3 zeigt das Ergebnis für Gemeinden mit einem HEI unter 80. Erneut weisen die suburbanen und periurbanen zusammen mit den touristischen Gemeinden die geringste Minderbelastung auf. Am meisten entlastet werden die agrar-gemischten und die agrarischen Gemeinden. Dieses Resultat ist nicht anfällig auf einzelne Ausreisser, da in diesen beiden Kategorien (mit einem HEI unter 80) 65 bzw. 62 Gemeinden vorzufinden sind.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die Gemeinden mit einem hohen HEI weniger stark entlastet werden als Gemeinden mit einem niedrigen HEI.

Grafik 4-1: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI > 100 nach BFS-Typ im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte



Lesehilfe zu den nachfolgenden Grafiken (Grafik 4-1 bis Grafik 4-10)

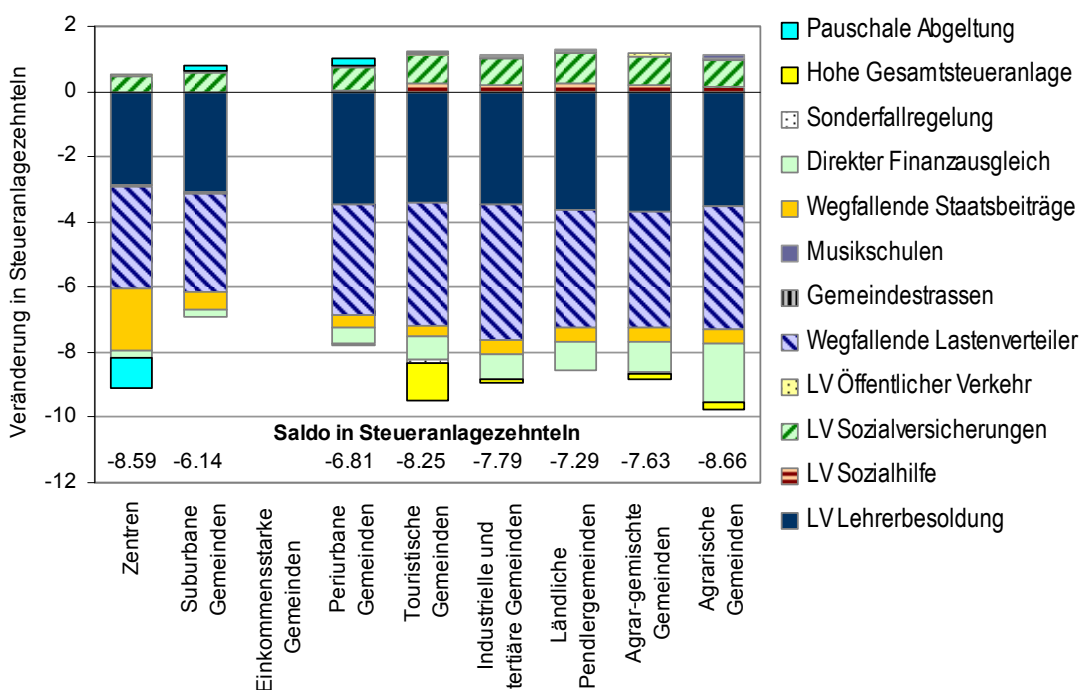
Grafik 4-1 ist wie folgt zu lesen: Sämtliche Mehr- bzw. Minderbelastungen sind in Steueranlagezehnteln angegeben. Die **Balken über der 0-Linie** bedeuten, dass der entsprechende Gemeindetyp bei diesem Finanzstrom im Jahr 2003 mit dem FILAG **stärker belastet** wird als im Jahr 2001 ohne FILAG (= Mehrbelastung). Beispiel: Die agrarischen Gemeinden mit einem HEI > 100 werden beim LV Sozialversicherungen 2003 stärker belastet als 2001.

Die **Balken unter der 0-Linie** bedeuten im Gegensatz dazu, dass ein Gemeindetyp beim entsprechenden Finanzstrom im Jahr 2003 **weniger stark belastet** wird als im Jahr 2001 (= Minderbelastung). Betrachten wir wiederum die agrarischen Gemeinden mit einem HEI > 100, erkennen wir, dass diese z.B. beim LV Lehrerbesoldung 2003 weniger stark belastet werden als 2001.

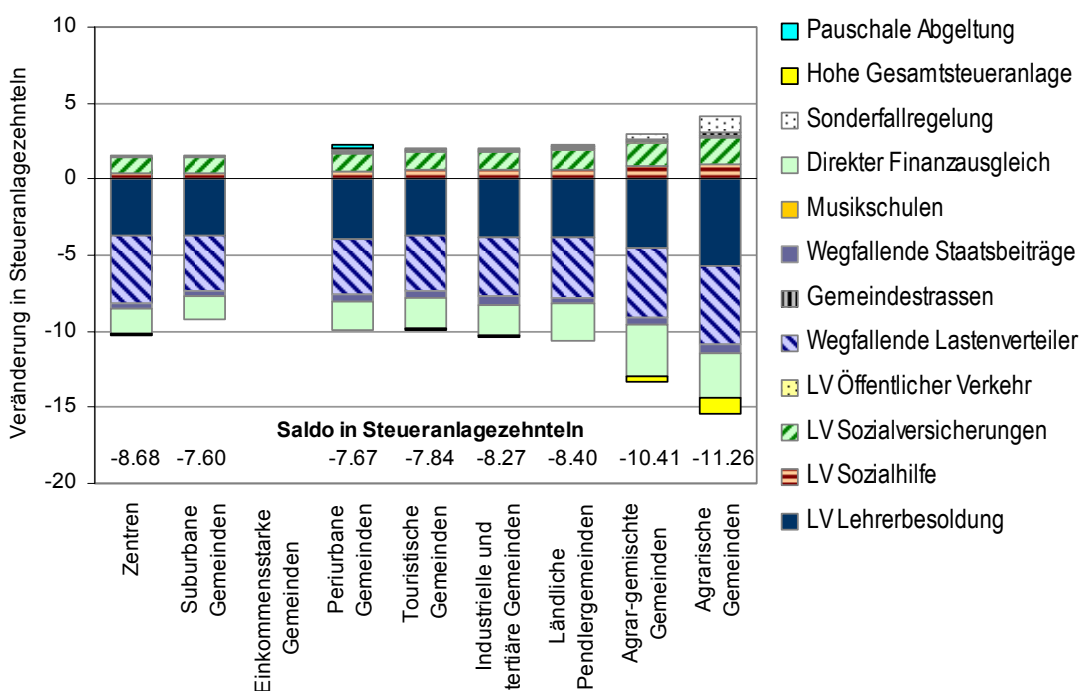
Der **Saldo** der Mehr- bzw. Minderbelastungen ist für jeden Gemeindetyp unterhalb der Balken festgehalten. Für die agrarischen Gemeinden beträgt dieser Wert -11.39, d.h. dass die agrarischen Gemeinden insgesamt im Zeitraum 2003/2001 bei den betrachteten Finanzströmen um 11.39 Steueranlagezehntel entlastet wurden. Ein negativer Wert beim Saldo steht somit für eine Minderbelastung, ein positiver für eine Mehrbelastung.

Nicht in diesen Grafiken dargestellt ist die Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln, welche der Entwicklung der dargestellten Finanzströme gegenüber steht.

Grafik 4-2: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI ≥ 80 / ≤ 100 nach BFS-Typ im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte



Grafik 4-3: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI < 80 nach BFS-Typ im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte



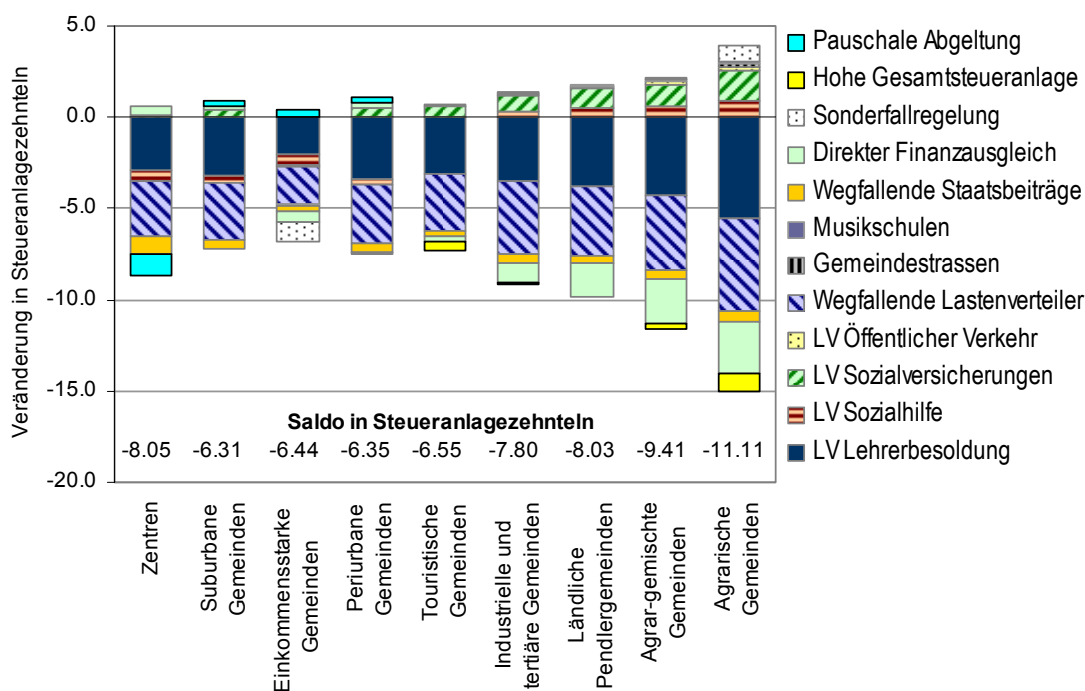
b) Analyse nach allen HEI-Kategorien zusammengefasst

Grafik 4-4 zeigt die Mehr- bzw. Minderbelastung der Gemeinden nach BFS-Typ, wobei nun alle HEI-Kategorien zusammengefasst sind. Im Total weisen die suburbanen, periurbanen, einkommensstarken und touristischen Gemeinden die geringste Minderbelastung in Steueranlagezehnteln auf. Die Zentren werden insbesondere durch die pauschale Abgeltung und die wegfallenden Staatsbeiträge (in erster Linie Biel) stark entlastet.

Die grösste Minderbelastung in Steueranlagezehnteln finden wir in den agrar-gemischten und vor allem den agrarischen Gemeinden, wobei letztere – wie erwartet – am stärksten vom direkten Finanzausgleich und der Abgeltung für eine hohe Gesamtsteueranlage profitieren.

Betrachten wir die Sonderfallregelung, fällt auf, dass die einkommensstarken Gemeinden entlastet werden, die agrarischen Gemeinden mehr belastet. Diese Sonderfallregelung ist jedoch zeitlich begrenzt, was zugleich bedeutet, dass in Zukunft die einkommensstarken Gemeinden eine noch weniger grosse Entlastung aufweisen werden (Wert -5.38 statt -6.44 ab dem Jahr 2009, wenn die Gutschriften bei der Sonderfallregelung vollständig wegfallen), während die agrarischen Gemeinden noch mehr entlastet werden (Wert -12.02 statt -11.11 ab dem Jahr 2007, wenn die Zahlungen der Gemeinden im Rahmen der Sonderfallregelung vollständig entfallen). Der Wegfall dieser Sonderfallregelung hat somit für einzelne Gemeinden grosse Auswirkungen.

Grafik 4-4: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden nach BFS-Typ im Vergleich 2003/2001, Durchschnittswerte



Die zusammenfassende Betrachtung verwischt den HEI-Effekt, der in den vorherigen Grafiken (Grafik 4-1 bis Grafik 4-3) beobachtet werden konnte. Vergleichen wir die Entlastung in den vorherigen Grafiken, zeigt sich deutlich, dass die Gemeinden mit einem hohen HEI weniger stark entlastet werden als Gemeinden mit einem niedrigen HEI, und zwar in der Regel auch innerhalb eines Gemeindetyps.

4.1.2 Untersuchung nach Landesteilen

Bei der Analyse nach den verschiedenen Landesteilen variiert die Zahl der Gemeinden nach jeweiligem Landesteil weniger stark als bei der Analyse nach BFS-Gemeindetyp (siehe Tabelle 4-2). Allerdings finden wir in verschiedenen Landesteilen – Oberland, Emmental, Oberaargau und Berner Jura – nur eine geringe Anzahl Gemeinden mit einem HEI > 100. In diesen Kategorien sind die Ergebnisse sehr anfällig für allfällige Ausreisser.

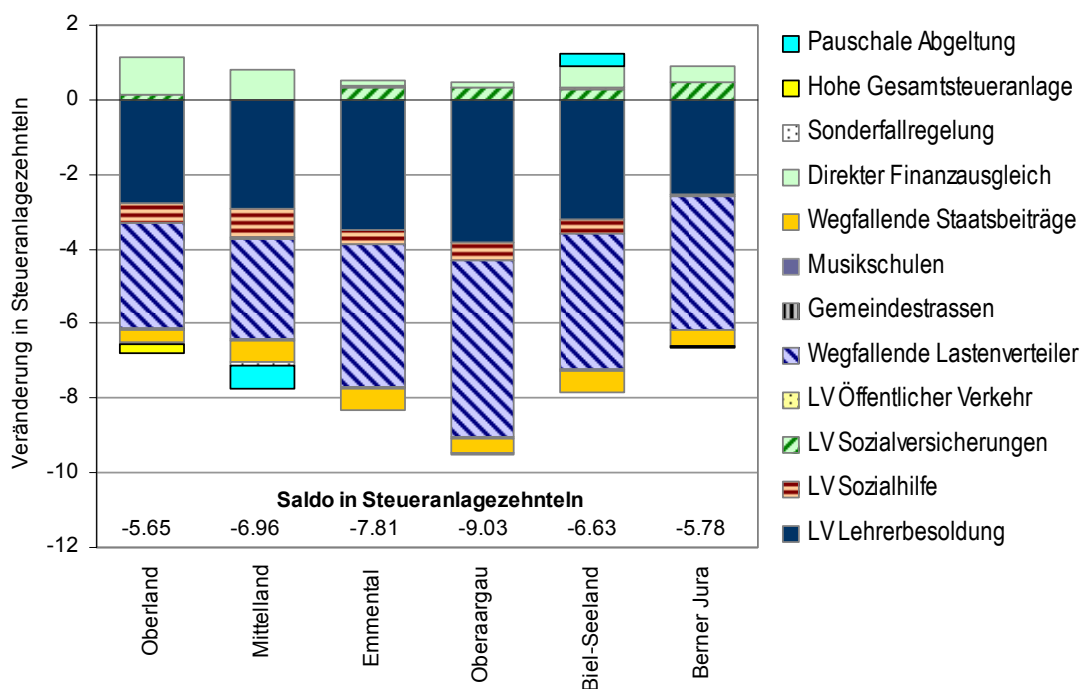
Tabelle 4-2: Anzahl der Gemeinden im Kanton Bern nach Landesteil und HEI

Landesteil	Anzahl der Gemeinden im Kanton Bern	Mit HEI > 100	Mit HEI \geq 80 / \leq 100	Mit HEI < 80	Bevölkerung
Oberland	81	6	15	60	193'252
Mittelland	78	28	18	32	353'694
Emmental	71	3	18	50	121'201
Oberaargau	56	3	11	42	76'632
Biel-Seeland	65	15	21	29	153'601
Berner Jura	49	5	9	35	51'204
Total	400	60	92	248	949'884

a) Analyse nach den drei HEI-Kategorien

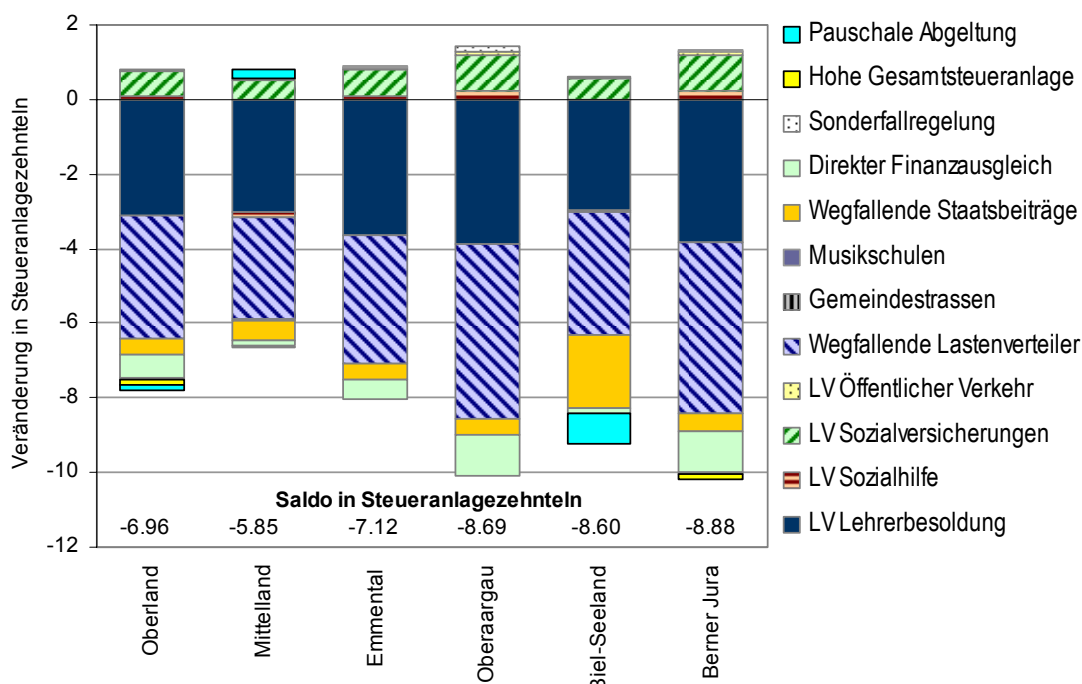
Grafik 4-5 zeigt die Veränderung der Belastung der Gemeinden mit einem HEI > 100. Dabei fällt auf, dass die Entlastung im Oberland und im Berner Jura am geringsten ist. Allerdings gibt es in diesen beiden Landesteilen nur wenige Gemeinden mit einem HEI > 100 (6 bzw. 5 Gemeinden). Deutlich am stärksten entlastet wird der Oberraargau, allerdings gibt es auch im Oberraargau nur wenige Gemeinden mit einem HEI > 100 (3 Gemeinden).

Grafik 4-5: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI > 100 nach Landesteil im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte



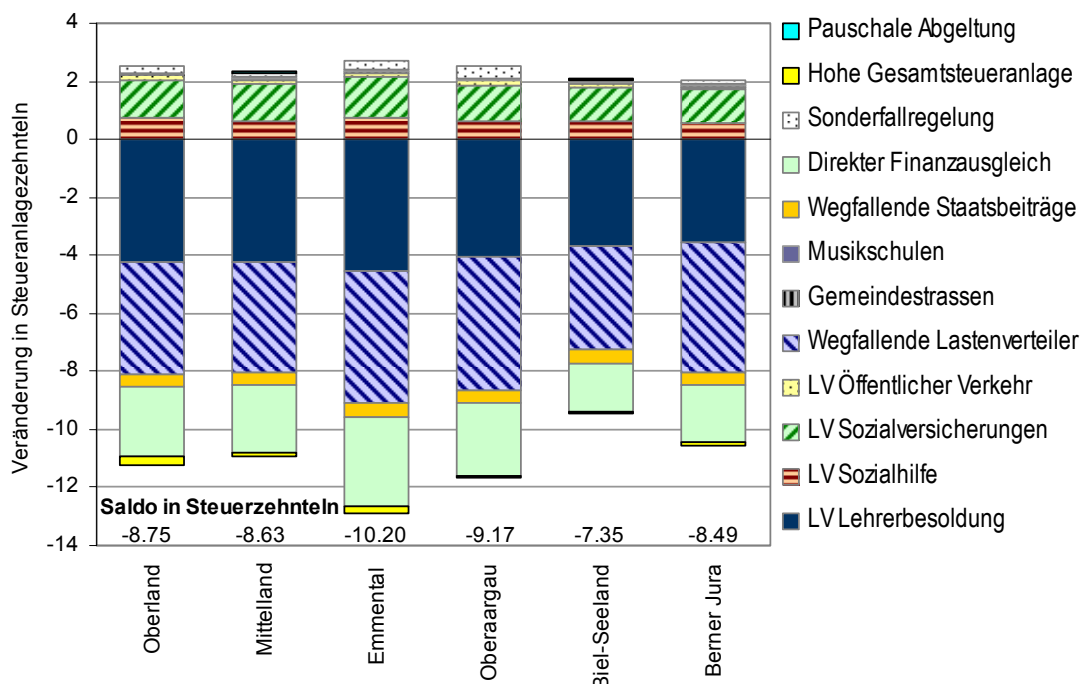
Betrachten wir die Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 100, zeigt sich, dass das Mittelland weniger stark entlastet wird als die übrigen Regionen. Am stärksten entlastet werden die Regionen Oberaargau, Biel-Seeland und Berner Jura (siehe Grafik 4-6). Bei der Region Biel-Seeland fallen insbesondere die wegfallenden Staatsbeiträge der Stadt Biel ins Gewicht, während die Regionen Oberaargau und Berner Jura beim direkten Finanzausgleich überdurchschnittlich stark entlastet werden.

Grafik 4-6: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI ≥ 80 / ≤ 100 nach Landesteil im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte



Grafik 4-7 zeigt die Veränderung nach Landesteilen bei Gemeinden mit einem HEI < 80. Deutlich am stärksten wird hier das Emmental entlastet.

Grafik 4-7: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden mit einem HEI < 80 nach Landesteil im Vergleich 2003/2001 in Steueranlagezehnteln, Durchschnittswerte

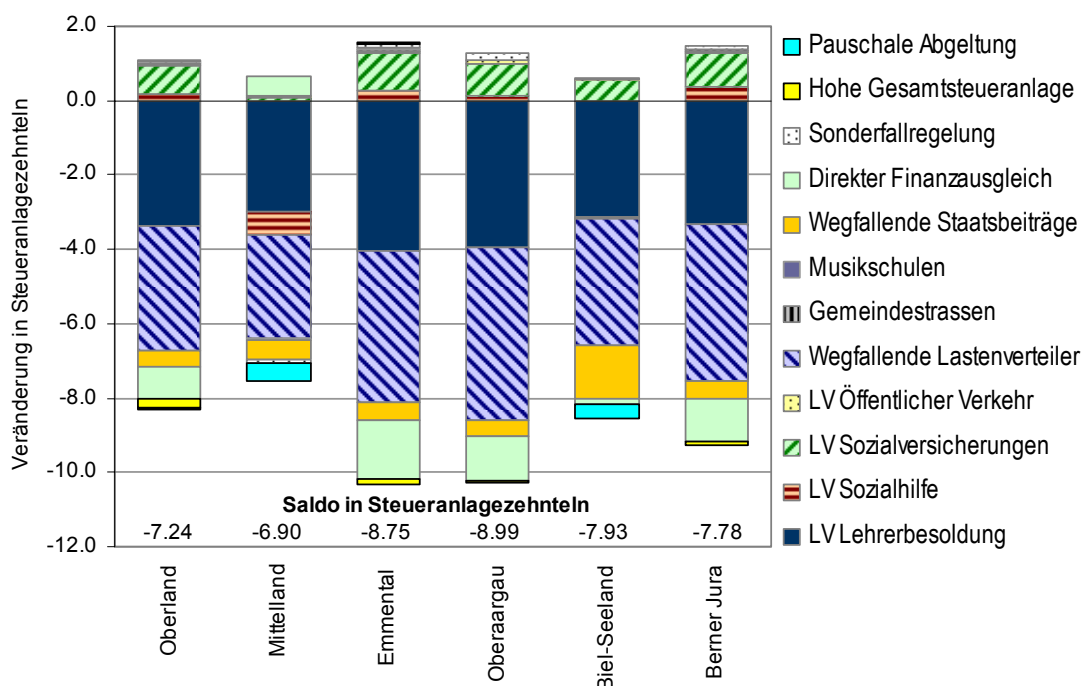


b) Analyse nach allen HEI-Kategorien zusammengefasst

Grafik 4-8 zeigt die Mehr- bzw. Minderbelastung der Gemeinden nach Landesteil, wobei nun alle HEI-Kategorien zusammengefasst sind. Im Total weisen die beiden Regionen Mittelland und Biel-Seeland mit ihren Zentren Bern bzw. Biel die geringste Minderlastung in Steueranlagezehnteln auf, und dies, obwohl die Zentren durch die pauschale Abgeltung und die wegfallenden Staatsbeiträge (in erster Linie Biel) stark entlastet werden (vgl. Grafik 4-4). Die grösste Minderbelastung finden wir in den Regionen Emmental und Oberaargau.

Die Darstellungen (Grafik 4-5 bis Grafik 4-8) zeigen, dass die Mehr- bzw. Minderbelastung in Steueranlagezehnteln primär vom HEI und nicht vom Landesteil abhängen. Die Gemeinden mit einem hohen HEI werden tendenziell weniger entlastet als die Gemeinden mit einem niedrigen HEI, unabhängig davon, in welchem Landesteil sie sich befinden.

Grafik 4-8: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden nach Landesteil im Vergleich 2003/2001, Durchschnittswerte



4.2 Analyse nach HEI und Gemeindesteueranlage

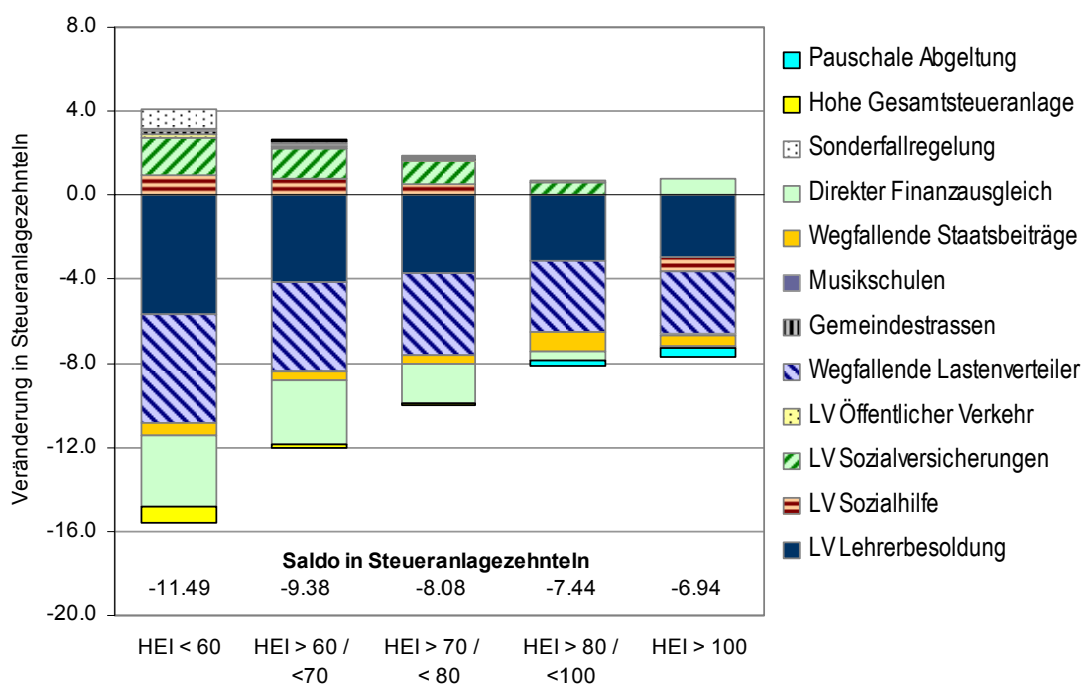
Die bisherigen Analysen haben gezeigt, dass weder der Gemeindetyp noch der Landesteil die entscheidenden Faktoren für die unterschiedliche Mehr- bzw. Minderbelastung darstellen. Derjenige Faktor, der in der bisherigen Analyse die deutlichsten Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden aufgezeigt hat, ist der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI). Zu diesem Zweck haben wir die Einteilung nach dem harmonisierten Steuerertragsindex verfeinert: Die Gemeinden mit einem HEI < 80 (in der bisherigen Analyse in einer Kategorie zusammengefasst) haben wir in drei Kategorien aufgeteilt: Gemeinden mit einem HEI < 60, mit einem HEI zwischen 60 und 70, sowie mit einem HEI zwischen 70 und 80.

Grafik 4-9 bestätigt das in den vorhergehenden Analysen gefundene Resultat: Gemeinden mit einem HEI > 100 (5. Säule in Grafik 4-9) sind durch die veränderten Instrumente - Lastenverteiler, Finanzausgleich, Staatsbeiträge – in Steueranlagezehnteln am wenigsten entlastet worden. Betrachten wir die übrigen Gemeinden, erkennen wir, dass die Entlastung im Durchschnitt zunimmt, je tiefer der HEI ist.

Eine detailliertere Betrachtung zeigt, dass dieses Muster auch bei einzelnen Finanzströmen zutrifft. Die Lastenverteiler Lehrerbessoldung, die wegfallenden Lastenverteiler sowie – wie zu vermuten ist – 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 Lastenverteiler Sozialhilfe und Sozialversicherungen: Hier werden die Gemeinden mit einem hohen HEI stärker entlastet als die übrigen Gemeinden.

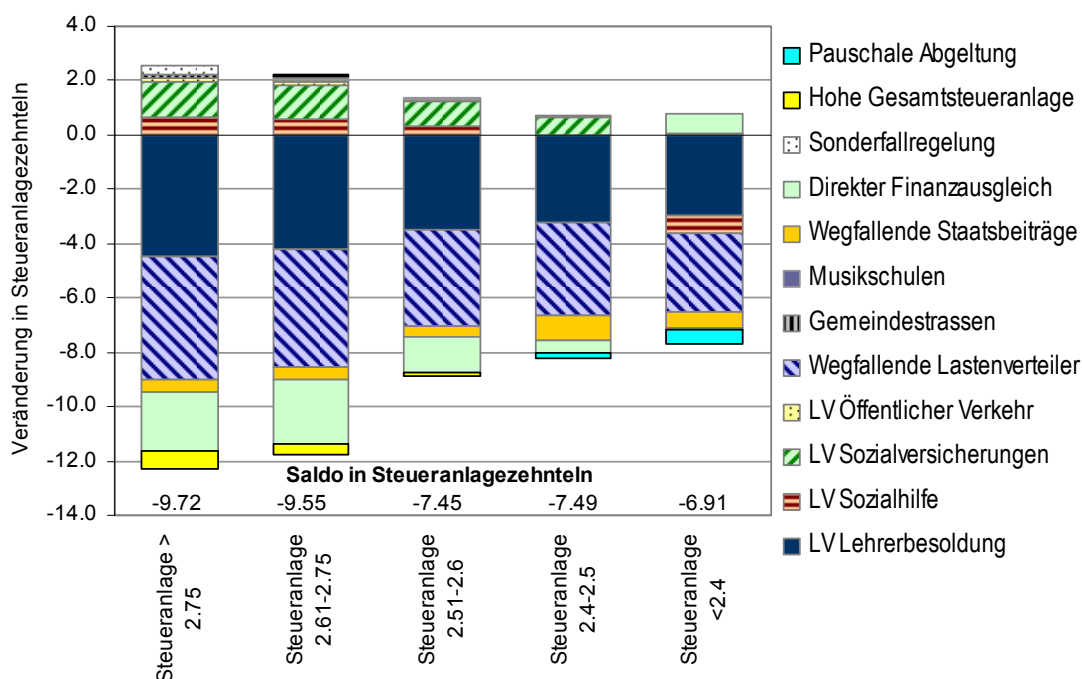
Grafik 4-9: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich 2001 und 2003, Gemeindeeinteilung nach HEI



Wir haben nun gesehen, dass die Gemeinden mit einem vergleichsweise hohen Steuerertrag am wenigstens 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 4-10 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 2.4 am geringsten.

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 Lastenverteiler Lehrerbesoldung und den wegfallenden Lastenverteilern sowie dem direkten Finanzausgleich auf. Umgekehrt wirken erneut die Lastenverteiler Sozialhilfe und Sozialversicherungen: Hier werden die Gemeinden mit einer Gemeindesteueranlage unter 2.4 am stärksten entlastet.

Grafik 4-10: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich 2001 und 2003, Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlage von 2001



Fazit

Die Analyse 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 die Voraussetzungen für eine Angleichung der Steuerbelastungen geschaffen.

Im Weiteren hat die Analyse aufgezeigt, dass dem Landesteil bzw. dem Gemeindetyp eine untergeordnete Rolle zukommt. Entscheidend für das Ausmass der Entlastung ist der HEI.

5 Auswirkungen des FILAG auf die Entwicklung der Gemeindesteueranlagen

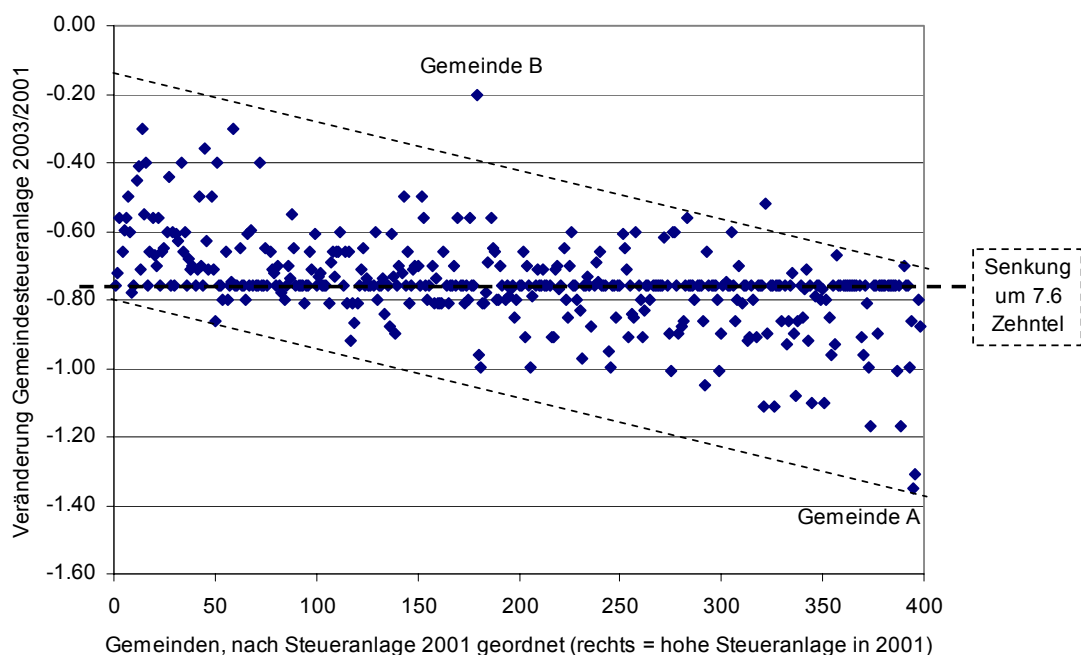
In Kapitel 5 untersuchen wir, welche Faktoren die Entwicklung der Gemeindesteueranlage begünstigen. Wir beginnen damit, die Veränderung der Gemeindesteueranlagen – analog zum Bericht der fachlichen Arbeitsgruppe – für den Zeitraum von 2001 bis 2003 zu beschreiben. Neben der Entwicklung der Gemeindesteueranlage werden wir jedoch auch untersuchen, inwiefern die Reduktion der Lasten die Reduktion in den Steuererträgen einer Gemeinde zu erklären vermag, beides in Steueranlagezehnteln ausgedrückt. In einem kurzen Exkurs wenden wir uns abschliessend der Frage zu, ob ein Zusammenhang zwischen der Veränderung der Steueranlage und der Veränderung des Eigenkapitals besteht.

5.1 Beschreibung der Veränderung der Gemeindesteueranlagen

5.1.1 Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlage mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) setzt die veränderte Aufgabenordnung 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 5-1: Vergleich Gemeindesteueranlagen 2003/2001



Grafik 5-1 zeigt die Veränderung der Gemeindesteuernanlage 2003/2001. Dabei sind die Gemeinden nach der Steuernanlage im Jahr 2001 geordnet. Wir erkennen, dass ein grosser Teil der Gemeinden ihre Steuernanlage um die vorgesehenen 7.6 Steuernanlagezehntel reduziert hat. Ebenso auffallend ist jedoch die Tendenz, dass diejenigen Gemeinden mit einer tiefen Steuernanlage im Ausgangsjahr 2001 ihre Steuernanlage weniger stark reduziert haben als Gemeinden mit einer hohen Steuernanlage im Ausgangsjahr. Wir haben versucht, diesen Effekt mit zwei gestrichelten Linien optisch darzustellen.

Grafik 5-1 zeigt, dass die Gemeinde A, die ihre Steuernanlage am stärksten reduziert hat, im Jahr 2001 eine der höchsten Steuernanlagen aufwies. Gemeinde A hat – neben den vorgesehenen 7.6 Steuernanlagezehntel – die Steuernanlage um weitere 5.9 Steuernanlagezehntel gesenkt, d.h. die Bewohner von Gemeinde A haben im betrachteten Zeitraum eine Nettoerduktion ihrer Kantons- und Gemeindesteuern zusammen von 5.9 Steuernanlagezehntel erhalten. In der Gemeinde B wurden von der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steuernanlagezehnteln an den Kanton nur deren 2 Steuernanlagezehntel an die Einwohner weitergegeben. Ein Bewohner der Gemeinde B bezahlt somit heute 5.6 Steuernanlagezehntel mehr Kantons- und Gemeindesteuern als im Jahre 2001.

Ein Vergleich der Gemeindesteuernanlagen 2003/2001 zeigt, dass 157 Gemeinden ihre Steuerbelastung seit dem Jahr 2001 im Ausmass der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steuernanlagezehnteln gesenkt haben. Im Jahr 2002 war dies bei 187 Gemeinden der Fall. 114 Gemeinden haben seit dem Jahr 2001 die Gemeindesteuernanlage stärker gesenkt als 7.6 Steuernanlagezehntel, 129 haben die Gemeindesteuernanlage weniger stark gesenkt. Tabelle 5-1 zeigt die Veränderung in den Jahren 2002/2001 bzw. 2003/2001.

Tabelle 5-1: Veränderung der Gemeindesteuernanlage 2002/2001 bzw. 2003/2001

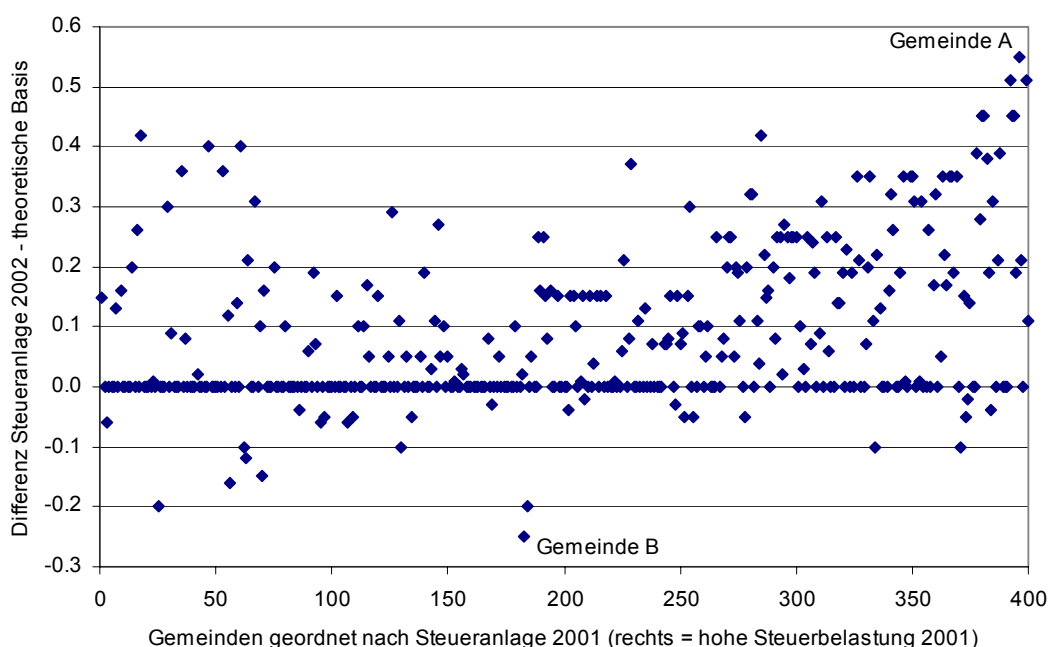
Gemeinden	Veränderung 2002/2001	Veränderung 2003/2001
mit Überwälzung von 7.6	187	157
<i>davon unverändert im Jahr 2003</i>	157	
<i>davon weitere Reduktion im Jahr 2003</i>	19	
<i>davon teilweise Erhöhung im Jahr 2003</i>	11	
mit Überwälzung von > 7.6	92	114
<i>davon unverändert im Jahr 2003</i>	80	
<i>davon weitere Reduktion im Jahr 2003</i>	9	
<i>davon teilweise Erhöhung im Jahr 2003¹</i>	3	
mit Überwälzung von < 7.6 im Jahr 2002	121	129
<i>davon unverändert im Jahr 2003</i>	95	
<i>davon weitere Reduktion im Jahr 2003²</i>	11	
<i>davon teilweise Erhöhung im Jahr 2003</i>	15	

Bemerkung: Die mit ¹ und ² markierten Veränderungen zwischen 2003/2002 sind a priori nicht eindeutig einer der drei Kategorien „Veränderung 2003/2001“ zuzuordnen, sondern müssen im Einzelfall geprüft.

5.1.2 Alternative Betrachtung: Vergleich der Veränderung der Gemeindesteueranlage mit der theoretischen Basis (2002)

Im vorhergehenden Abschnitt haben wir die Veränderung der Gemeindesteueranlage mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln (technische Basis) verglichen. Da der Effekt des FILAG aber selbstverständlich nicht für jede Gemeinde genau gleich ist, kann die technische Basis um den gemeindespezifischen FILAG-Effekt korrigiert werden. Dies ergibt die so genannt theoretische Basis, d.h. den Wert, um den eigentlich jede Gemeinde auf Grund der gemeindespezifischen FILAG-Wirkung ihre Steueranlage verändern sollte. Die Analyse beschränkt sich auf den Übergang von 2001 zu 2002, da die Gemeinden ihre FILAG-Wirkung nur für das Jahr 2002 abschätzen mussten.

Grafik 5-2: Differenz zwischen Steueranlage 2002 und theoretischer Basis



Lesehilfe: Beträgt die Differenz zwischen der Steueranlage 2002 und der theoretischen Basis null, hat die Gemeinde ihre Steueranlage gemeindespezifisch „korrekt“ gesenkt. Die beiden Gemeinden mit Extremwerten sind die Gemeinden A und B. Die **Gemeinde A** hatte im Jahr 2001 eine Steueranlage von 3.0 und wurde durch die Neuordnung um 1.31 entlastet. Sie hätte somit ihre Steueranlage auf die theoretische Basis von 1.69 (3.0 abzüglich 1.31) festlegen müssen. Sie hat jedoch ihre Steueranlage auf 2.24 festgelegt und somit eine Steuererhöhung um 0.55 (Differenz zwischen 2.24 und 1.69) beschlossen. Die **Gemeinde B** hat demgegenüber im Jahr 2001 eine Steueranlage von 2.5 und wurde durch die Neuordnung um 0.71 entlastet. Sie hätte somit ihre Steueranlage auf die theoretische Basis von 1.79 (2.5 minus 0.71) festlegen müssen. Sie hat jedoch ihre Steueranlage auf 1.54 festgelegt und somit eine Steuerreduktion um 0.25 (Differenz zwischen 1.79 und 1.54) beschlossen.

Grafik 5-2 zeigt, dass – selbst wenn die FILAG-Wirkung berücksichtigt wird – relativ viele Gemeinden ihre Steueranlage nach anderen bzw. zusätzlichen Kriterien (anstehende Ausga-

ben bzw. Einsparungen oder je nach Vermutung über die Entwicklung des Steueranlagezehntels) senken. „Nur“ 188 Gemeinden haben ihre Steueranlage exakt auf dem Wert ihrer theoretischen Basis gesenkt, 185 Gemeinden haben ihre Steueranlage um weniger reduziert als dies nach der theoretischen Basis möglich gewesen wäre. Einzig 27 Gemeinden haben die Steueranlage unter dem Wert der theoretischen Basis festgelegt.

Allerdings ist die Schlussfolgerung falsch, dass 185 Gemeinden per Saldo ihre finanzielle Situation "einfach so" verbessert haben. Die Gemeinden hatten allenfalls eigene, nicht im Zusammenhang mit dem FILAG stehende Bedürfnisse resp. Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu berücksichtigen. Gerade Mindereinnahmen (Wegfall von steuerkräftigen Personen oder Unternehmen) können in kleinen Gemeinden sofort grosse Effekte haben. Gemäss der Antwort des Berner Regierungsrates auf eine Interpellation Lack mussten die nicht im Zusammenhang mit dem FILAG stehenden Bedürfnisse von jeder Gemeinde „gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern transparent ausgewiesen und im Sinne einer Steuererhöhung auch von diesen festgelegt werden. Insbesondere musste bei denjenigen Gemeinden, welche auf Grund eigener Bedürfnisse die FILAG-Entlastungen nicht oder nicht vollständig an die Steuerpflichtigen weitergeben konnten, der entsprechende Verzicht auf eine Steuersenkung durch die Stimmberechtigten ausdrücklich genehmigt werden.“⁶

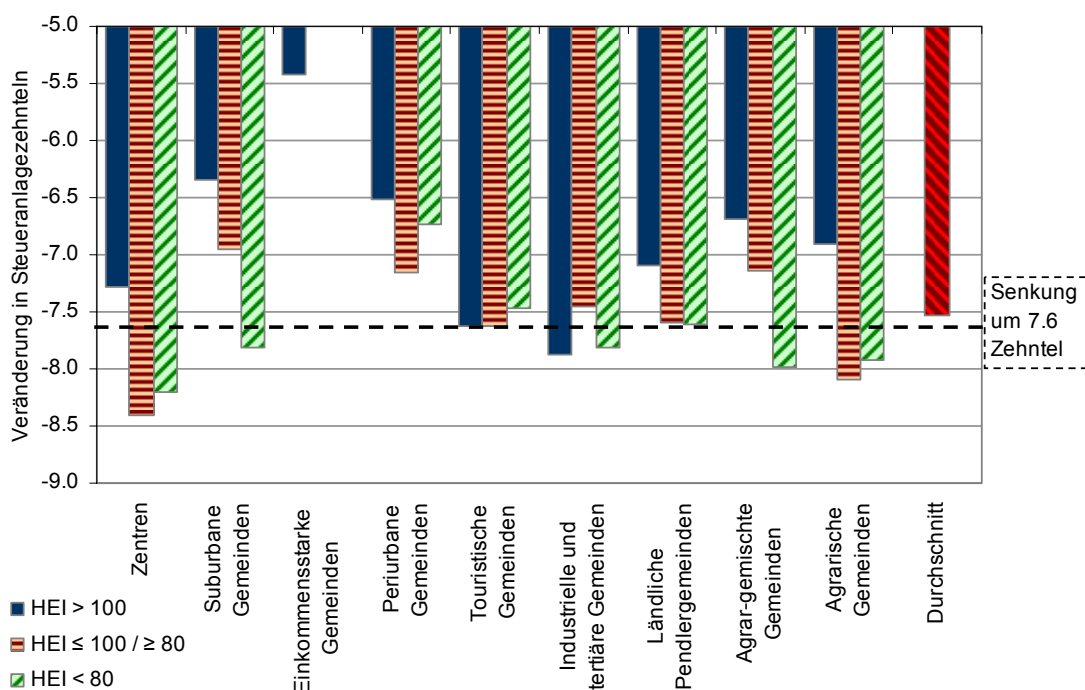
5.1.3 Veränderung der Gemeindesteueranlage in Steueranlagezehnteln nach Gemeindegruppen

Welche Gemeindegruppen haben nun die Gemeindesteueranlage um wie viele Steueranlagezehntel gesenkt? Zur Beantwortung dieser Frage greifen wir auf die bereits verwendeten Kriterien BFS-Gemeindetyp, Landesteil sowie den HEI zurück.

Grafik 5-3 zeigt die Veränderung nach **BFS-Gemeindetyp** und HEI. Als erstes fällt auf, dass es primär die Gemeinden mit einem HEI > 100 (und damit in der Regel mit einer niedrigen Gemeindesteueranlage) sind, die die Steuerbelastungsverschiebung nicht vollständig auf die Gemeindesteueranlage überwälzen. Dieses Resultat bestätigt die Ergebnisse aus Kapitel 4: Die Gemeinden mit einem hohen HEI im Jahr 2001 haben tendenziell ihre Steueranlage weniger gesenkt als Gemeinden mit einem HEI < 100, weil sie (in Steueranlagezehnteln ausgedrückt) durch das FILAG weniger entlastet wurden als die übrigen Gemeinden.

⁶ Siehe Antwort des Berner Regierungsrates auf die Interpellation von Lack (I 233 2001) vom 8. Mai 2002.

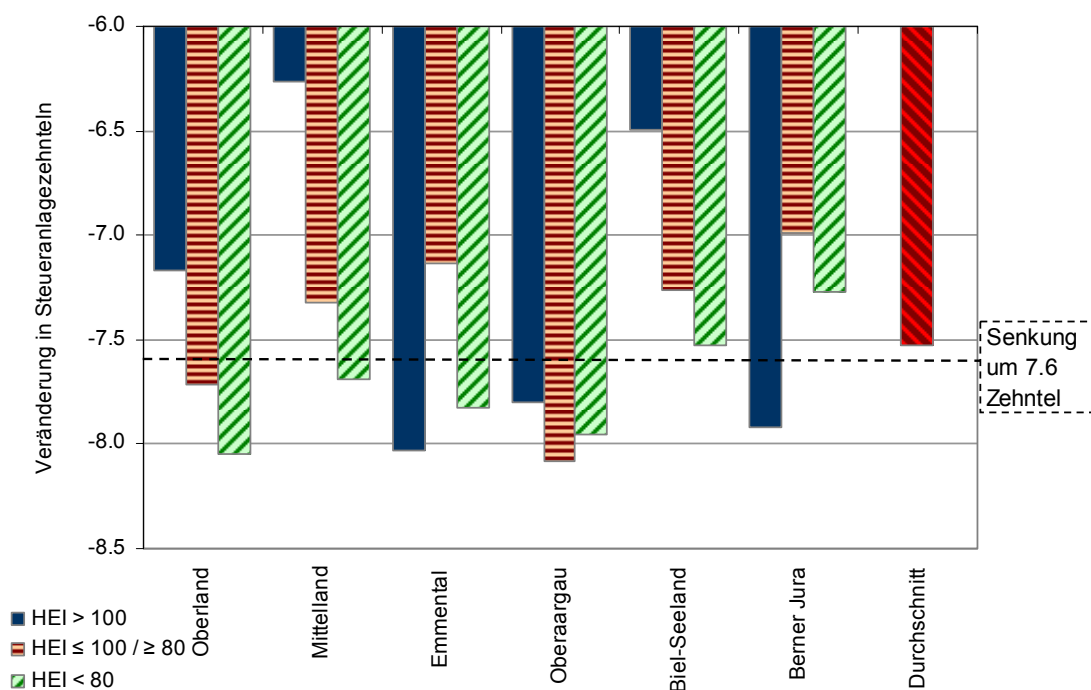
Grafik 5-3: Veränderung der Gemeindesteuieranlage (in Steueranlagezehnteln 2003/2001, nach BFS-Gemeindetyp und HEI)



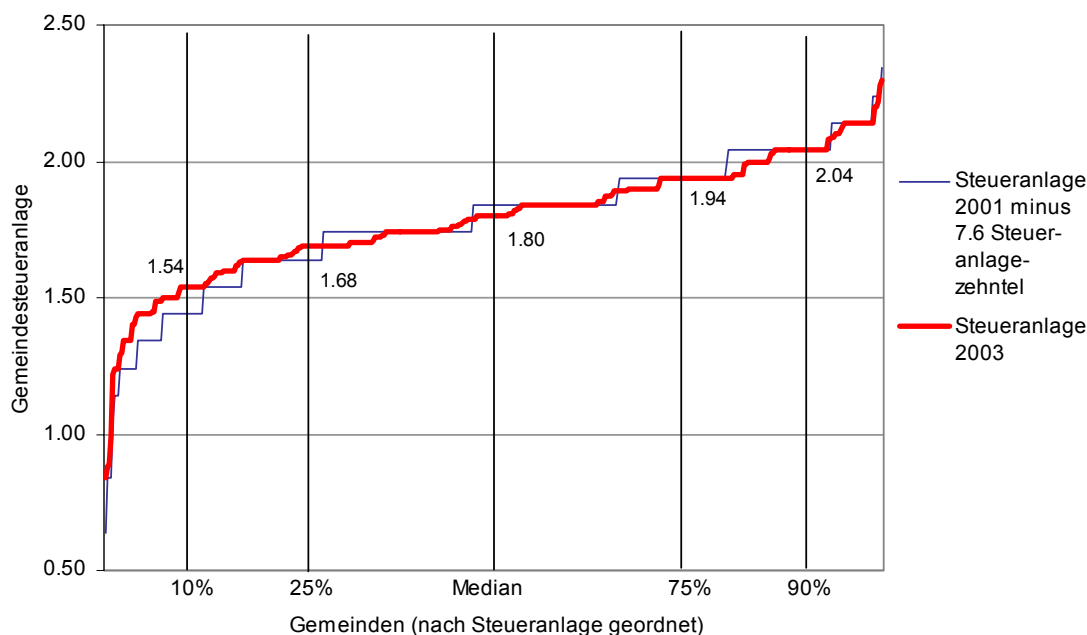
Grafik 5-4 zeigt die Veränderungen der Gemeindesteuieranlage nach **Landesteil** und HEI. Das Bild variiert ziemlich stark nach Regionen: Zwar zeigt sich auch hier, dass in der Tendenz die Gemeinden mit einem hohen HEI ihre Steueranlage weniger stark reduzieren als andere Gemeinden, allerdings trifft das nicht auf alle Regionen zu. In der Region Oberaargau reduzieren beispielsweise sämtliche Gemeindegruppen ihre Steueranlage mehr als die vorgesehenen 7.6 Steueranlagezehntel, während insbesondere in den urbanen Gebieten (Mittelland, Biel-Seeland) die Gemeinden mit einem hohen HEI die Steueranlage um weniger als 7.6 reduzieren.

Bezüglich der regionalen Unterschiede in der Veränderung der Gemeindesteuieranlage sind keine mit dem FILAG begründbaren Ursachen erkennbar. Wir gehen davon aus, dass andere Faktoren die regionalen Unterschiede zu erläutern vermögen, wie beispielsweise die generelle wirtschaftliche Prosperität der Regionen.

Grafik 5-4: Veränderung der Gemeindesteuern in Steueranlagenzehntel 2003/2001, nach Landesteil und HEI



Die beiden vorgestellten Grafiken lassen vermuten, dass sich die Gemeindesteuern durch das FILAG tendenziell angleichen, d.h. dass die Gemeinden mit höheren Gemeindesteuern im Ausgangsjahr 2001 ihre Steueranlage stärker reduzieren als diejenigen mit niedriger Gemeindesteuern. Grafik 5-5 illustriert dies, indem die Steueranlagen in den Jahren 2001 (minus die vorgesehenen 7.6 Steueranlagenzehntel) und 2003 dargestellt werden. Die Quantile und der Median sind grafisch dargestellt.

Grafik 5-5: Gemeindesteueranlage 2001 (minus 7.6 Steueranlagezehntel) und 2003

Bemerkung: Die in der Grafik aufgeführten Werte bezeichnen die Quantilswerte im Jahr 2003 (siehe auch Tabelle 5-2).

Tabelle 5-2 zeigt die Entwicklung der Gemeindesteueranlage im Detail: Dabei ist nicht in erster Linie die Entwicklung des Minimalwerts in den drei beobachteten Jahren interessant, der „nur“ um 5.6 Steueranlagezehntel reduziert wurde, sondern das 10%- bzw. das 25%-Quantil (siehe Erläuterung unter der Tabelle): An diesen beiden Werten lässt sich erkennen, dass die Mehrzahl der Gemeinden mit einer vergleichsweise niedrigen Gemeindesteueranlage im Ausgangsjahr **weniger als die vorgesehenen 7.6 Steueranlagezehntel** gesenkt haben (6.6 bzw. 7.2 Steueranlagezehntel). Die entsprechenden Quantile am anderen Ende der Skala (90%- bzw. 75%) haben im Gegensatz dazu mehrheitlich die **vollen 7.6 Steueranlagezehntel** senken konnten. Der Medianwert wurde sogar um 8 Steueranlagezehntel reduziert, während der steuersubstratgewichtete Mittelwert nur um 7.27 Anlagezehntel reduziert wurde (Vergleich 2002/2001: 7.29 Steueranlagezehntel). Dieser Unterschied ist auf einige steuersubstratstarke Gemeinden zurückzuführen, die ihre Steueranlage um weniger als 7.6 Steueranlagezehntel gesenkt haben, teilweise weil ihre Entlastung – in Steueranlagezehnteln ausgedrückt – weniger als 7.6 Anlagezehntel betrug.⁷ Wie erwähnt sind die unterschiedlichen Steuersenkungen zu einem grossen Teil darauf zurückzuführen, dass die FILAG-Entlastung erwartungsgemäss nicht in allen Gemeinden gleich gross war.

⁷ Gemeinden mit über 5'000 Einwohner und mit Steuersenkung von weniger als 7.6 Anlagezehntel: Frutigen, Interlaken, Unterseen, Spiez, Steffisburg, Köniz, Muri, Zollikofen, Ittigen, Ostermundigen, Urtenen, Worb, Lyss, Nidau.

Tabelle 5-2: Entwicklung der Gemeindesteueranlagen, Median, Extremwerte und Quantile

	2001	2002	2003	Differenz 2002/2001	Differenz 2003/2001
Minimalwert	1.40	0.84	0.84	0.56	0.56
10%-Quantil	2.20	1.54	1.54	0.66	0.66
25%-Quantil	2.40	1.69	1.68	0.71	0.72
Median	2.60	1.80	1.80	0.80	0.80
75%-Quantil	2.70	1.94	1.94	0.76	0.76
90%-Quantil	2.80	2.04	2.04	0.76	0.76
Maximalwert	3.10	2.28	2.30	0.82	0.80

Erläuterung der Tabelle / Lesebeispiel: Der Minimalwert bezeichnet die jeweils niedrigste Gemeindesteueranlage der Jahre 2001, 2002 und 2003. Im Jahr 2001 ist dies Muri mit 1.4, in den Jahren 2002 und 2003 Niederörsch mit 0.84. Doch was ist das 10%-Quantil? Ordnen wir alle Gemeindesteueranlage im Jahr 2001 nach ihrem Wert aufsteigend, liegt das 10%-Quantil von 400 Gemeinden bei denjenigen beiden Gemeinden, die den 40igsten bzw. 41igsten Wert von unten aufweisen (10% von 400 Gemeinden = 40). Beide Gemeinden weisen im Jahr 2001 den Wert 2.20 auf, so dass der Wert des 10%-Quantils im Jahr 2001 2.20 beträgt. Die 10%-, 25%-, 75%- bzw. 90%-Quantile sind aussagekräftiger als die Extremwerte (Minimum, Maximum), da einzelne Ausreisser weniger ins Gewicht fallen.

Die beiden Abbildungen (Grafik 5-5 und Tabelle 5-2) zeigen also, dass eine der hauptsächlichen Ziele, eine Harmonisierung der Steuerbelastung in den Gemeinden, bis zu einem gewissen Grad erreicht wurde.

5.1.4 Lastenreduktion und Steuersenkung

Was bedeutet dies nun insgesamt? Haben die Gemeinden ihre Steuern stärker gesenkt oder höhere Lastenreduktionen erfahren? Basierend auf den Werten für die Steueranlagezehntel der Finanzverwaltung des Kantons Bern haben wir die Steuererträge der Gemeinden für die Jahre 2001 und 2003 berechnet und mit der Lastenreduktion verglichen. Tabelle 5-3 zeigt diesen Vergleich, wonach die Lastenreduktion rund 47 Mio. CHF höher ist als die Steuersenkung. Mit anderen Worten: Die Gemeinden konnten ihre Lastenreduktion auch in den Vergleichsjahren 2003/2001 nicht im vollen Umfang an die Steuerzahler weitergeben. Der Unterschied ist von 31 Mio. CHF im Jahr 2002 sogar auf 47 Mio. CHF angestiegen. Hauptgrund für diesen Anstieg könnten die erhöhte Ausgaben im Sozialhilfebereich sein, die auch die Gemeinden stark trifft (siehe Tabelle 3-2 im Kapitel 3).⁸

Weitere Gründe, die von den Gemeinden genannt wurden, sind gemäss der Antwort des Berner Regierungsrates auf die Interpellation Lack „die Mindereinnahmen durch die Steuergesetzrevision, der ungebrochene Trend der Kostenentwicklung bei den Verbundaufgaben,

⁸ Vgl. Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation Lack (I 233 2001) vom 8. Mai 2002.

namentlich im Spitalversorgungsbereich, sowie die individuelle Haushaltssituation (z. B. Ausweis eines Bilanzfehlbetrages)⁹.

Tabelle 5-3: Vergleich Lastenreduktion und Steuersenkung für alle Gemeinden

	Betrag (Mio. CHF)
Lastenreduktion aller Gemeinden	807.5
Steuersenkung aller Gemeinden	760.9
Differenz zu Gunsten der Lastenreduktion	46.6

Fazit

- Die Steuerbelastungsverschiebung wurde im Allgemeinen wie vorgesehen vollzogen, allerdings mit einer beträchtlichen Streuung zwischen den Gemeinden. Im steuersubstratgewichteten Durchschnitt beträgt die Steuersenkung 7.3 Anlagezehntel. Die Mediange-meinde hat ihre Steuern um 8.0 Anlagezehntel gesenkt.
- Die Lastenreduktion durch das FILAG in den Gemeinden war insgesamt um 46.6 Mio. CHF oder um 5.8% grösser als die Steuerreduktion. Mögliche Gründe hierfür sind, wie bereits vom Regierungsrat analysiert wurde, die höhere Belastung bei den Sozialhilfekosten sowie die Mindereinnahmen durch die Steuergesetzrevision, der ungebrochene Trend der Kostenentwicklung bei den Verbundaufgaben sowie die individuelle Haushaltssituation einer Gemeinde.
- Es hat eine Angleichung der Gemeindesteueranlagen stattgefunden: Die Gemeinden mit hohem Steuerfuss im Ausgangsjahr 2001 konnten ihre Steueranlagen überdurchschnittlich senken, während die steuergünstigen Gemeinden eher weniger senken konnten.

Exkurs: Entwicklung von Steueranlage und Steuererträge der Gemeinden 2001-2005

Im Hinblick auf die umfassende FILAG-Evaluation interessiert die Frage, wie sich die Steueranlage der Gemeinden im gesamten Zeitraum 2001 und 2005 entwickelt hat und wie sich dies auf die Steuererträge der Gemeinden auswirkt.

- Bei der Untersuchung der Entwicklung der Steueranlagen gilt es nicht nur zu analysieren, wie viele Gemeinden eine Steuererhöhung vorgenommen haben, sondern die Veränderungen müssen auch mit der Bevölkerungszahl oder dem Steueranlagezehntel einer Gemeinde gewichtet werden.

⁹ Siehe Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation Lack (I 233 2001) vom 8. Mai 2002.

- Bei der Entwicklung der Steuererträge der Gemeinden müssen nicht nur die veränderten Steueranlagen der Gemeinden berücksichtigt werden, sondern auch die Veränderung im Steuersubstrat (Ertrag pro Steuerzehntel). Diese Grösse kann durch verschiedene Aspekte beeinflusst werden, so z.B. durch das Einkommen resp. den Gewinn oder den Zu- oder Wegzug von steuerkräftigen Subjekten oder durch die konjunkturelle Lage, sei es kanton- (national) oder regional.

Diese Einschränkungen zeigen, dass die Interpretation der weiteren Entwicklung detaillierter Untersuchungen bedarf. Diese Untersuchungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Allerdings haben wir im Anhang C (Kapitel 9) erste Auswertungen zur groben Illustration der Entwicklungen von Steueranlagen und Steuererträgen gemacht.

5.2 Analyse zu den Ursachen unterschiedlicher Steuersenkungen

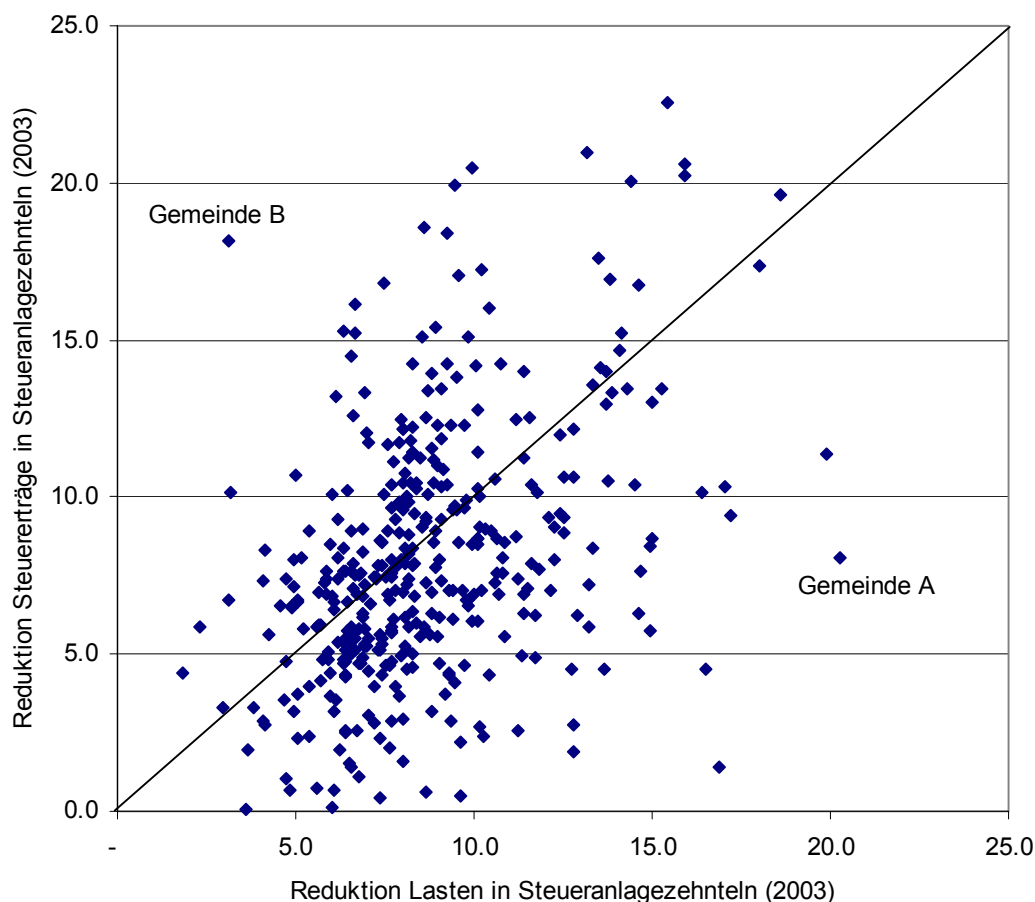
Im vorliegenden Kapitel wird untersucht, ob die Reduktion der Lasten in Steueranlagezehnteln ausgedrückt für die unterschiedlichen Steuersenkungen in den Gemeinden eine Erklärung bietet.

Es besteht aber noch ein Problem, das wir neutralisieren können: Wenn sich zwischen 2001 und 2003 der Wert eines Steueranlagezehntels verändert, z.B. weil gute Steuerzahler zu- oder wegziehen, hat dies ebenfalls einen Einfluss auf die Festlegung der Steueranlage. Um dies zu neutralisieren, können wir die Senkung der Steuererträge betrachten, statt der Senkung der Steueranlage, denn wir möchten ja untersuchen, ob sich die **Steuererträge** im Gleichschritt mit den FILAG-Entlastungen vermindert haben.

Wir vergleichen daher die Entlastung der Gemeinden mit der Reduktion der Steuererträge, und drücken beide Grössen in Steueranlagezehnteln aus. Damit können wir übersichtlich darstellen, in welchem Verhältnis Lastenreduktion und Steuersenkung je Gemeinde stehen.

Grafik 5-6 zeigt zwar: Je höher die Reduktion der Lasten, desto stärker konnten auch die Steuererträge gesenkt werden ("Diagonale als Trendlinie"). Allerdings gibt es grosse Unterschiede und eine recht breite Streuung um diesen Trend. Es gibt sowohl Gemeinden, deren Lastenreduktion in Steueranlagezehnteln den Rückgang an Steuererträgen übertrifft (unterhalb der Linie), wie auch Gemeinden, in welchen der Verlust in den Steuererträgen weit grösser ist als die Lastenreduktion. Jede Abweichung von der diagonalen Linie nach oben oder unten bedeutet, dass sich andere Grössen (Ausgaben oder Überschüsse/Defizite resp. Bilanz oder dass ein Weg- bzw. Zuzug von steuerkräftigen natürlichen oder juristischen Personen stattgefunden hat) verändert haben müssen.

Grafik 5-6: Reduktion der Steuererträge versus Reduktion der Lasten in Steueranlagezehnteln



Lesebeispiele: Die Gemeinde A hat eine Lastenreduktion im Ausmass von 20.25 Steueranlagezehnteln erhalten. Dem gegenüber hat Gemeinde A eine Reduktion in den Steuererträgen von umgerechnet 8.04 Steueranlagezehntel zu tragen. Die Gemeinde B ihrerseits hat nur eine Entlastung von 3.11 Steueranlagezehnteln erhalten. Ihre Steuererträge haben sich jedoch um umgerechnet rund 18.13 Steueranlagezehntel reduziert.

Nachfolgend untersuchen wir den Einfluss der FILAG-Entlastungen der Gemeinden auf ihre Steuersenkung auch ökonomisch, um die signifikanten Einflussfaktoren herauszuschälen.

Die Veränderung der Steuererträge in Steueranlagezehnteln ist die abhängige Variable. Neben der Lastenreduktion aus den FILAG-Finanzströmen – ebenfalls in Steueranlagezehnteln – haben wir die folgenden Erklärungsvariablen gewählt:¹⁰

¹⁰ Nicht als Variablen in die Regression eingeführt werden die einzelnen Instrumente (LV, Finanzausgleich), da sie bereits in der Lastenreduktion insgesamt aufgenommen worden sind. Es wird darauf verzichtet, die Regression nach IHG- bzw. Nicht-IHG-Regionen und nach Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage zu unterteilen. Dafür werden zwei Dummy-Variablen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage und für IHG-Regionen verwendet.

- Steueranlage im Ausgangsjahr 2001
- Harmonisierter Steuerindex im Ausgangsjahr 2001 sowie dessen Veränderung von 2001 bis 2003
- Bilanzzahlen im Ausgangsjahr 2001 und deren Veränderung von 2001 bis 2003 (in Steueranlagezehnteln ausgedrückt)
- Selbstfinanzierungsanteil im Ausgangsjahr 2001 und dessen Veränderung von 2001 bis 2003
- Anzahl Arbeitsstätten bzw. Anzahl Arbeitsplätze in einer Gemeinde (Quelle: Betriebszählung 2001)
- Strassenlänge pro Gemeindefläche als Indikator der Weite
- Ja-Anteil bei der eidgenössischen Abstimmung zum Steuerpaket im Jahr 2004 als Proxy-Variable für die politische Lage in den Gemeinden
- Dummy-Variablen (0/1-Variablen) für die Landesteile
- Dummy-Variable für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage
- Dummy-Variable für IHG-Regionen

Die Schätzergebnisse in Tabelle 5-4 weisen einen sehr hohen Erklärungsgehalt auf (R^2 von 0.77). Folgende Zusammenhänge sind signifikant:

Eine Gemeinde senkt ihre Steuern (Steuerertrag, gemessen in Steueranlagezehnteln) statistisch signifikant stärker,

- wenn sie dank Einführung des FILAG stärker entlastet wurde (in Steueranlagezehnteln)
- wenn sie im Ausgangsjahr 2001 eine hohe Steueranlage aufweist
- wenn sie zwischen 2001 und 2003 ihren Selbstfinanzierungsanteil reduziert (und daher mehr von der Entlastung als Steuersenkung weitergibt)
- je mehr die Gemeinde politisch für Steuersenkungen eintritt (gemessen am Ja-Anteil zum Bundes-Steuersenkungspaket von 2004)
- wenn sie nicht zu den Gemeinden gehört, die eine Abgeltung für eine hohe Gesamtsteueranlage erhalten.

Weiter zeigt sich erwartungsgemäss, dass ein höheres Substrat (gestiegener HEI) zu höheren Steuererträgen (resp. zu geringeren Steuerertragsreduktionen) führt.

Dieses Modell erhärtet somit statistisch signifikant folgende Erkenntnisse:

- Die Lastenverschiebungen durch die FILAG-Einführung haben sich auch auf die Steuersenkungen der Gemeinden ausgewirkt: Gemeinden mit hohen FILAG-bedingten Entlastungen haben ihre Steuern mehr gesenkt. Mit dem FILAG wurden also nicht nur die beabsichtigten harmonisierenden Effekte ausgelöst, diese haben auch auf die Steueranlage durchgeschlagen.

- Allerdings haben andere Faktoren ebenfalls einen klaren Einfluss auf das Ausmass der Steuersenkungen. Stärkere Steuersenkungen haben Gemeinden vorgenommen, die politisch eher für Steuersenkungen votieren. Gemeinden, die ihren Selbstfinanzierungsanteil zwischen 2001 und 2003 erhöht haben, konnten dafür die Steuern tendenziell weniger senken.

Tabelle 5-4: Schätzergebnisse, abhängige Variable: Steuersenkung, gemessen als Reduktion der Steuererträge in Steueranlagezehnteln

Schätzmethode	Least Squares (LS)
Abhängige Variable	Steuersenkung in Steueranlagezehnteln
Beobachtungen	400
Unabh. Variablen	
Konstante	-8.131*** (-2.95)
Lastenreduktion je Steueranlagezehntel	.374*** (4.45)
Steueranlage 2001	4.307*** (4.17)
Bilanz 2001 in Steueranlagezehntel	.026*** (4.30)
Erhöhung HEI	-.225*** (-11.80)
Erhöhung Selbstfinanzierungsanteil	-.092*** (-3.44)
Ja-Anteil Steuerpaket	8.858*** (3.98)
Dummy-Variable Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage	-0.702* (-1.70)
Adj. R^2	.781

Bemerkung: Der obere Wert bezeichnet den Koeffizienten, der untere den t-Wert.

Technische Erläuterungen

- Es wurden nur diejenigen Variablen dargestellt, die dem Backward-Eliminationsverfahren standgehalten haben. Nicht signifikante Variablen sind nicht dargestellt.
- Um der Gefahr einer ineffizienten Schätzung bei Vorliegen von Heteroskedastizität (unterschiedliche Varianz der Residuen) zu entgehen, verwenden wir die so genannte White-Korrektur. Diese ermöglicht eine effiziente Schätzung, auch wenn Heteroskedastizität vorliegt.
- ***/** besagen, ob die jeweilige Variable auf dem 10%/5%/1%-Niveau signifikant sind.
- Die Angaben in Klammern sind die t-Werte: Je höher dieser Wert ist, desto stärker ist die Signifikanz der jeweiligen Variable.

- Die Bedeutung einer Variablen für die Erklärung der Steuersenkung kann nicht direkt aus dem Koeffizient hergeleitet werden, weil die Variablen naturgemäss unterschiedlich skaliert sind.

Exkurs: Tiefen Selbstfinanzierungsanteil erhöhen statt Steuern senken?

Als Alternative zur Senkung der Steueranlage könnten die veränderten Finanzströme auch zu einer Erhöhung des Selbstfinanzierungsanteils führen. Der Selbstfinanzierungsanteil gibt Auskunft über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Je höher der Wert, umso grösser ist der Spielraum für die Finanzierung von Investitionen oder für den Schuldenabbau. Eine weitere ökonometrische Analyse (siehe Anhang B, Kapitel 8) hat gezeigt, dass auch die Veränderung im Selbstfinanzierungsanteil teilweise mit dem FILAG erklärt werden kann: Höhere Entlastungen tragen tendenziell dazu bei, den Selbstfinanzierungsanteil zu erhöhen.

5.3 Exkurs: Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Steueranlage und des Eigenkapitals

Die veränderten Finanzströme sind auch daraufhin zu prüfen, ob unerwünschte Nebeneffekte auftreten. Insbesondere bei den Abgeltungen für Gemeinden mit hohen Gesamtsteueranlagen stellt sich die Frage, ob diese Abgeltung dazu führt, dass diese Gemeinden ihre Steueranlage unterdurchschnittlich senken und dafür das Eigenkapital erhöhen. Es wird manchmal vermutet, dass diese Gemeinden durch die Beibehaltung ihrer hohen Steueranlage weiterhin von den Abgeltungen profitieren möchten.

Zur Prüfung dieser Hypothese haben wir verschiedene Analysen vorgenommen:

Tabelle 5-5: Unerwünschte Nebenwirkungen bei Gemeinden mit Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen

Hypothese	Prüfung	Ergebnis
Gemeinden mit Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen senken ihre Steuern weniger als andere	Abgeltungsberechtigte Gemeinden senken die Steuern durchschnittlich um 8 Steueranlagezehntel, die übrigen um 7.2	Hypothese stimmt nicht, im Gegenteil!
Gemeinden, die ihre Steuern weniger senken, erhöhen dafür das Eigenkapital	Erhöhung des Eigenkapitals pro Kopf und Steuersenkung sind nicht korreliert (0.04); nimmt man nur die abgeltungsberechtigten Gemeinden, ist die Korrelation mit -0.13 zwar wie vermutet, aber sehr schwach	Hypothese wird nicht gestützt
Je mehr Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen eine Gemeinde erhält, desto weniger senkt sie die Steuern	Korrelationen Abgeltung zu Steuersenkung: 0.11., d.h. sie senkt Steuern sogar (ganz leicht) stärker	Hypothese wird nicht gestützt
Je mehr Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen eine Gemeinde erhält, desto mehr Eigenkapital baut sie auf	Korrelation Abgeltung zu Eigenkapital-Zunahme (jeweils pro Kopf): 0.26	schwaches Indiz für die Hypothese
Abgeltungsberechtigte Gemeinden reduzieren ihre Steuern weniger (in Steueranlagezehnteln ausgedrückt)	Dummy-Variable erweist sich als schwach signifikant (Schätzung in Tabelle 5-4)	Hypothese wird gestützt (wenn auch nur auf dem 10%-Niveau)
Abgeltungsberechtigte Gemeinden erhöhen ihren Selbstfinanzierungsanteil	Dummy-Variable erweist sich nicht als signifikant (Schätzung im Anhang B)	Hypothese wird nicht gestützt

Somit gibt es aus diesen Analysen einerseits Indizien gegen die These der unerwünschten Nebenwirkung (abgeltungsberechtigte Gemeinden haben ihre Steuern überdurchschnittlich gesenkt), wie auch schwache Indizien für die Hypothese (höhere Abgeltungen sind schwach korreliert mit einer Eigenkapitalzunahme).

Fazit: Insgesamt stützt die Datenanalyse somit die These *nicht*, dass die Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen dazu führen, dass Eigenkapital aufgebaut statt Steuern reduziert werden. Es ist möglich, dass eine andere Art von Analysen (z.B. Fallstudien) zu anderen Ergebnissen führt.

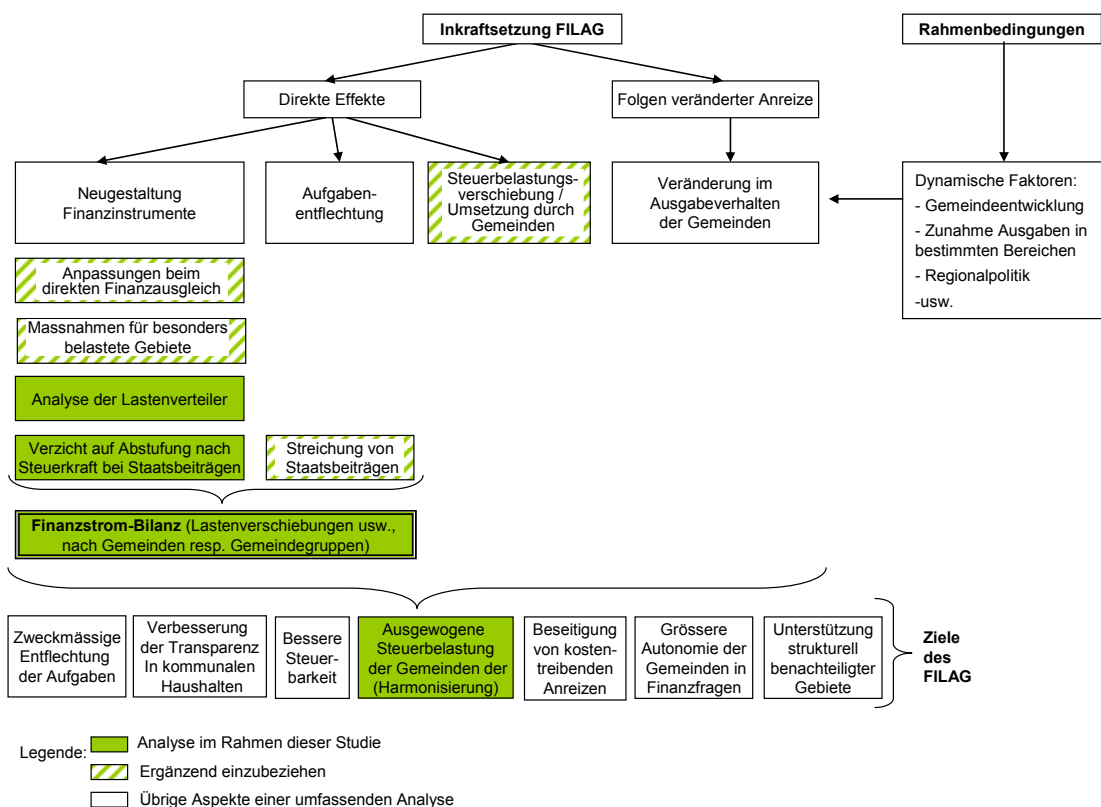
6 Hinweise für zukünftige Analysen

6.1 Allgemeines

Es stellt sich die Frage, ob sich aufgrund der vorliegenden Untersuchung Anpassungen am laufenden Monitoring des FILAG aufdrängen (Abschnitt 6.2) und ob sich bereits Hinweise für die geplante umfassende Evaluation des FILAG ergeben (Abschnitt 6.3).

Zur Einordnung des Themas sei zunächst nochmals das Wirkungsschema gezeigt (Grafik 6-1). Daraus wird ersichtlich, dass die bisherigen Analysen (Monitoring sowie vorliegender Bericht) nur eines der Ziele des FILAG abdecken, nämlich die "ausgewogene Steuerbelastung".

Grafik 6-1: Wirkungsmechanismus des FILAG und untersuchte Teilaspekte



6.2 Hinweise für das laufende Monitoring

Wie umfassend soll das Monitoring sein?

Die Ziele des laufenden Monitorings sind:

- Wirkungsanalyse
- Zielerreichungsanalyse
- Grundlagen für die Feinsteuerung beim Disparitätenabbau und der Mindestausstattung sowie bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

Wie eben erwähnt, deckt das laufende – quantitativ ausgerichtete - Monitoring praktisch ausschliesslich eines der FILAG-Ziele (ausgewogene Steuerbelastung) ab. Bei der Wirkungsanalyse wird im Monitoring direkt auf die Veränderungen der Gemeindesteueranlagen gezielt, während der wichtige Zwischenschritt, nämlich die Finanzstromanalyse, erst durch die vorliegende Studie ergänzt werden konnte.

Es stellt sich also die Frage, welchen Anspruch das Monitoring erfüllen soll.

- Für eine umfassende Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse müssten weitere Indikatoren eingebaut werden, insbesondere um die qualitativen Ziele zu erfassen. Es ist allerdings durchaus zweckmässig, die Ansprüche hier etwas zu beschränken und solche Untersuchungen für die umfassende Evaluation aufzusparen.
- Auch wenn man sich auf die quantitativen Ziele beschränkt, wären der Zwischenschritt einer Finanzstromanalyse sowie einer Kausalitätsanalyse gemäss vorliegender Untersuchung eigentlich nötig, sonst bleibt der Wirkungsmechanismus eine Blackbox. Auch hier ist es jedoch zweckmässig, sich im laufenden Monitoring zu beschränken. Die Aktualisierung der Finanzstromanalyse sollte jedoch künftig vorgenommen werden.
- Für die Feinsteuerung (Disparitätenabbau, Mindestausstattung; Massnahmen für besonders belastete Gemeinden) sind Angaben zur Kausalität unabdingbar. Man kann nicht die Therapie ändern, wenn man zwar Symptome erkennt, aber nicht sicher ist, ob man in der Diagnose richtig liegt. Mit den vorliegenden Ergebnissen wurde ein erster Schritt zur Kausalitäts-Klärung gemacht. Dies müsste u.U. im Rahmen des laufenden Monitorings aktualisiert werden.

Braucht es weitere oder andere Indikatoren im quantitativen Teil?

Unsere Analyse hat gezeigt, dass es – neben der Untersuchung der Wirkung des FILAG nach bekannten Grössen wie dem Gemeindetyp oder dem Landesteil – unerlässlich ist, weitere Indikatoren zu verwenden. Wir schlagen daher vor, dass die zukünftigen Analysen die folgenden Indikatoren mit einbeziehen:

- Detailliertere Analyse nach dem HEI: Im Vergleich zu den bisherigen Arbeiten der fachlichen Arbeitsgruppe haben wir die Analyse beim HEI verfeinert. Insbesondere die Tatsache, dass sehr viele Gemeinden im Ausgangsjahr 2001 einen HEI < 80 aufgewiesen haben, hat dazu geführt, dass wir den HEI genauer betrachtet haben. Unsere Ergebnisse

zeigen, dass die Unterschiede nach HEI-Kategorien deutlich gewichtiger sind als nach Gemeindetyp oder Landesteil.

- Stärkerer Einbau der Betrachtung in Steueranlagezehnteln: Die Diskussion der Lasteneffekte kann nicht ohne Einbezug der Steuerseite gemacht werden. Insbesondere wenn sich die Lasteneffekte in einer Reduktion der Steueranlage auswirken sollen, bedarf es einer detaillierten Untersuchung, was diese Verschiebung für die Gemeindefinanzen bedeutet. Eine Analyse der Steuereffekte kann nicht ohne den Einbezug des unterschiedlichen Wertes eines Anlagezehntels erfolgen.

Analysen, die nur eine Verteilung nach BFS-Gemeindetyp oder nur nach Landesteil zeigen, sind tendenziell verzerrt, weil das Ergebnis stark vom HEI beeinflusst wird. Es wird daher empfohlen, nur die Darstellung wie im vorliegenden Bericht (z.B. Grafik 4-4) zu verwenden, die auch den HEI (oder die Steuerfuss-Gruppe) einbezieht.

Sinnvoll scheint uns auch eine Verwendung der Grafik 5-1, welche die wichtige Abhängigkeit der Steuersenkungen vom Ausgangs-Steuerfuss zeigt.

Denkbar wäre, einige aussagekräftige **Schlüsselindikatoren** zu definieren, mit denen insbesondere das Ziel einer Harmonisierung der Steueranlagen auf einen Blick beurteilt werden könnte. Dieses Ziel ist allerdings vom Gesetzgeber nie operabel definiert worden, die Messlatte ist also unklar. Dennoch könnten einige Grössen definiert und jeweils konstant kommuniziert werden, zum Beispiel:

- Differenz der Steuerbelastung zwischen steuergünstigster und –ungünstigster Gemeinde (in Steueranlagezehnteln)
- Differenz der Steuerbelastung zwischen dem 10%- und dem 90%-Quantil, also zwischen der 40. und der 360. Gemeinde in der Reihenfolge der Steuerbelastung
- Anteil der Kantonsbevölkerung, deren Steuerbelastung um höchstens x% vom Mittelwert abweicht.
- Varianz der Steuerbelastungen (evtl. einwohnergewichtet)

Für die Umsetzung der Steuerbelastungsverschiebung kämen z.B. in Frage:

- Durchschnittliche Steuersenkung (über alle Gemeinden, einwohnergewichtet)
- Anteil der Gemeinden, die mehr, weniger oder genau 7.6 Steueranlagezehntel reduziert haben.

6.3 Hinweise für die umfassende FILAG-Evaluation

Für die umfassende FILAG-Evaluation sollte zunächst geklärt werden, ob es sich um eine Wirkungs- und Zielerreichungskontrolle handeln soll, oder ob auch Elemente einer Vollzugskontrolle (z.B. Verwaltungsaufwand) eingebaut werden sollen. Grundsätzlich ist beides möglich, jedoch sollte u.E. die Wirkungs- und Zielerreichungskontrolle im Vordergrund stehen.

Grundsätzlich kann die vorliegende Untersuchung als Machbarkeits-Test und als Vorläufer einer umfassenden FILAG-Evaluation gesehen werden: Einerseits hat sich gezeigt, dass alle wesentlichen Daten für quantitative Untersuchungen vorliegen, andererseits haben die ökonomischen Untersuchungen gezeigt, dass verschiedene Zusammenhänge auch statistisch untermauert werden können und sich diese Methode somit sehr eignen kann. Ökonometrische Analysen vermögen – wenn sie mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt werden – Kausalzusammenhänge aufzudecken und allfällige Scheinzusammenhänge zu entlarven.

Für die umfassende Evaluation ist primär ein Konzept nötig, um die übrigen (primär qualitativen) Ziele zu untersuchen (voraussichtlich verschiedene Methoden wie Befragungen, Fallstudien, Workshops usw.).

Im quantitativen Bereich sind die vorliegenden Vorarbeiten u.E. weitgehend verwendbar, sofern die Daten aktualisiert werden. Verschiedene Ergänzungen sind denkbar:

- Referenz-Szenario statt vorher/nachher-Vergleich: In der vorliegenden Studie wurde die Situation 2001 mit der Situation 2003 verglichen. Dabei vermischen sich die effektiven FILAG-Effekte mit den anderen Veränderungen wie z.B. Steigerung der Sozialhilfekosten, Veränderung in den Berechnungsgrundlagen (z.B. in einigen Gemeinden veränderte ÖV-Punkte). Man könnte nun mit den alten Berechnungs-Regeln und -Schlüsseln, aber den aktuellen Inputdaten ein Referenz-Szenario "2003 ohne FILAG" berechnen. Wir denken allerdings kaum, dass sich daraus wesentliche Erkenntnisse ergeben. Der Aufwand wäre relativ gross. Allenfalls kann in Einzelbereichen (z.B. Sozialhilfe) eine solche Analyse gemacht werden.
- Die Mehr- bzw. Minderbelastungen für den Kanton könnten zusätzlich dargestellt werden, ebenso ein Vergleich mit der vorgenommenen Steuererhöhung. Für den Zeitraum 2001 und 2002 wurde dies bereits von der Finanzdirektion bereits gemacht.¹¹ Eine Betrachtung der Mehr- bzw. Minderbelastungen für den Kanton ist sicherlich dann interessant, wenn die Daten über mehrere Jahre zur Verfügung stehen (2001 bis 2005); dieser Aspekt ist sicherlich in der umfassenden FILAG-Evaluation zu prüfen.
- Spezialanalysen für besonders interessante Gemeindegruppen: Wir könnten uns vorstellen, für die Zentrumsgemeinden (wobei wir hier die fünf Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal meinen), die Agglomerationsgemeinden, die abgeltungsberechtigten Gemeinden mit besonders hoher Steueranlage und evtl. weitere Gemeinden eine genauere Analyse der Entlastungswirkung und der Steuersenkung vorzunehmen. Im Hinblick auf eine ergänzende Beurteilung der Folgerungen, die aus den neu berechneten Zentrumslasten zu ziehen sind, wäre dies für die fünf Städte mit Zentrumsfunktion besonders interessant.
- Eine Analyse im Zeitverlauf (Jahre 2001 verglichen mit 2002, 2003, 2004, 2005, jeweils einzeln) scheint uns wenig ergiebig. Es gibt kaum relevante Hypothesen, die in dieser

¹¹ Vgl. „Korrekturmechanismus gemäss Art. 43 Abs. 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)“, Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat.

Weise untersucht werden müssten. Allerdings nehmen die FILAG-fremden Einflüsse mit der Zeit zu, so dass man sich überlegen muss, ob man zumindest bei einigen Grössen eine kurz- und eine mittelfristige Auswirkung unterscheiden will. Sobald allerdings nicht nur ein Vergleich (03/01), sondern mehrere vorgenommen werden, "explodiert" die Zahl der Auswertungen, Grafiken und Interpretationen.

- Die Gründe, welche zu einer Steuersenkung geführt haben, die in vielen Fällen deutlich unter oder deutlich über der FILAG-bedingten Entlastung liegt (vgl. Grafik 5-6), müssten näher untersucht werden. Hierfür wären vertiefende Fachgespräche und Fallstudien denkbar.

7 Anhang A: Übersicht über die im FILAG weiter bestehenden Lastenverteiler und ihren Anpassungen

Tabelle 7-1: Lastenverteiler im FILAG: Referenzzustand und Neuordnung

	Referenzzustand	Neuordnung
Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten/Volksschule		
Aufgabenzuordnung	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden
Finanzierung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung
Lastenverteilungsschlüssel	67,88% Gemeinden 32,12% Kanton	30% Gemeinden 70% Kanton
Lastenverteilungskriterien	55% ausgeglichene absolute Steuerkraft 37% Schülerzahl 8% Klassenzahl	50% zivilrechtliche Wohnbevölkerung 30% Schülerzahl 20% Klassenzahl
Lastenausgleich Sozialhilfe		
Aufgabenzuordnung	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	Kantonsaufgaben: Angebote an behinderte Menschen, Berufsbildung im Sozialhilfebereich, Erziehungsberatung, Massnahmenvollzug Jugendgerichte Gemeindeaufgabe: Schulzahnpflege Verbundaufgaben: Soziale Sicherung, Angebote für ältere Menschen, Angebot an Familien, Angebote an spezifische Bedürfnisse, Suchthilfe und Gesundheitsförderung
Finanzierung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung	Kantons- bzw. Gemeindeaufgaben durch jeweilige Gebietskörperschaft, Verbundaufgaben über vertikale und horizontale Lastenverteilung
Lastenverteilungsschlüssel	49% Gemeinden 51% Kanton	50% Gemeinden 50% Kanton
Lastenverteilungskriterien	Ausgeglichene absolute Steuerkraft	Zivilrechtliche Wohnbevölkerung
Lastenausgleich Sozialversicherungen AHV/IV/EL		
Aufgabenzuordnung	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden
Finanzierung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung
Lastenverteilungsschlüssel	40% Gemeinden 60% Kanton	50% Gemeinden 50% Kanton
Lastenverteilungskriterien	Ausgeglichene absolute Steuerkraft	Zivilrechtliche Wohnbevölkerung
Lastenausgleich öffentlicher Verkehr		
Aufgabenzuordnung	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden
Finanzierung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung

Lastenverteilungs- schlüssel	33% Gemeinden 67% Kanton	33% Gemeinden 67% Kanton
Lastenverteilungskriterien	67% Fahrplan-Angebot (öV-Punkte) 33% ausgeglichene absolute Steuer- kraft	67% Fahrplan-Angebot (öV-Punkte) 33% zivilrechtliche Wohnbevölkerung

Quelle: <http://www.fin.be.ch/site/fv-finanzverwaltung/fv-finanz/fv-finanz-instrumente-belastete-lastenausgleichssysteme.htm>

8 Anhang B: Schätzergebnisse Selbstfinanzierungsanteil

Tabelle 8-1: Schätzergebnisse, abhängige Variable: Erhöhung des Selbstfinanzierungsanteils¹²

Schätzmethode	Least Squares				
Abhängige Variable	Erhöhung Selbstfinanzierungsanteil				
Filter	Alle Ge- meinden	Gde in IHG- Region	Übrige Gde	Gde mit hoher Ge- samtsteueranlage	Übrige Gde
Anzahl Beobachtungen	400	190	210	153	247
Unabhängige Variablen					
Konstante	-10.043*** (13.74)	16.768*** (3.31)	9.592*** (9.43)	26.877*** (7.03)	9.947*** (12.97)
Veränderung LV Lehrer- besoldung pc (per capita)		-.018** (-2.07)			
Veränderung LV Sozial- hilfe pc				-.059** (-2.54)	
Veränderung LV Öffentli- cher Verkehr pc		-.194* (-1.69)			
Veränderung Wegfallen- de LV pc		-.013** (-2.11)		-.015** (-2.31)	
Veränderung Wegfallen- de Staatsbeiträge pc				-.071** (-2.39)	
Veränderung Finanzaus- gleich pc	.007*** (2.81)	.007** (2.08)	.012*** (3.65)	.007** (2.01)	.009*** (2.74)
Reduktion Steueranlage		-9.227*** (-2.87)		-9.172*** (-2.81)	
Bilanz 2001 pc	-.001*** (-3.59)	.000** (-2.15)	-.001*** (-2.88)		-.001*** (-4.48)
Veränderung Bilanz pc	.010*** (8.15)	.008*** (5.75)	.012*** (6.87)	.008*** (5.72)	.011*** (7.19)
Veränderung im HEI	.168*** (2.96)	.208*** (5.15)	.130* (1.84)	.162*** (2.95)	.148** (2.01)
Selbstfinanzierungsanteil 2001	-.797*** (-13.74)	-.749*** (-13.18)	-.840*** (-8.17)	-.808*** (-11.07)	-.776*** (-12.17)
Anzahl Arbeitsplätze	-.000*** (-5.07)				.000*** (-4.88)
Adj. R^2	.715	.718	.734	.639	.757

¹² Hinweis: Die Lastenverteiler sind negativ definiert, d.h. ein positiver Wert bedeutet eine Mehrbelastung. Je mehr Entlastung anfällt, desto negativer ist der Pro-Kopf-Wert. Daher ist bei den Lastenverteilern ein negatives Vorzeichen so zu interpretieren, dass eine Reduktion in der Belastung beim entsprechenden Lastenverteiler eine positive Auswirkung auf die Reduktion der Steueranlage hat. Dieselbe Argumentation gilt auch für die wegfallenden Staatsbeiträge.

Technische Erläuterungen

- Es wurden nur diejenigen Variablen dargestellt, die mindestens in einer der fünf Schätzungen dem Backward-Eliminationsverfahren standgehalten haben. Wenn keine Zahl in einem Feld steht, heisst dies, dass die Variablen in der entsprechenden Schätzung im Backward-Verfahren eliminiert wurden.
- Um der Gefahr einer ineffizienten Schätzung bei Vorliegen von Heteroskedastizität (unterschiedliche Varianz der Residuen) zu entgehen, verwenden wir die so genannte White-Korrektur. Diese ermöglicht auch eine effiziente Schätzung, wenn Heteroskedastizität vorliegt.
- */**/** besagen, ob die jeweilige Variable auf dem 10%-/5%-/1%-Niveau signifikant sind.
- Die Angaben in Klammern sind die t-Werte: Je höher dieser Wert ist, desto stärker ist die Signifikanz der jeweiligen Variable.
- Die Bedeutung einer Variablen für die Erklärung der Erhöhung des Selbstfinanzierungsanteils kann nicht direkt aus dem Koeffizient hergeleitet werden, weil die Variablen naturgemäss unterschiedlich skaliert sind.

9 Anhang C: Entwicklung von Steueranlage und Steuererträgen der Gemeinden 2001-2005

Im Hinblick auf die umfassende FILAG-Evaluation gibt Anhang C einen kleinen Ausblick zur Entwicklung der Steueranlagen von 2001 bis 2005 bzw. zur Entwicklung der periodischen Steuererträge der Gemeinden in diesem Zeitraum.

Grafik 9-1 zeigt die summierte Steueranlage (Gemeindesteueranlage plus Kantonssteueranlage) in den Jahren 2001, 2003 und 2005, um die Entwicklung der Steuerbelastung für den Steuerzahler insgesamt zu zeigen. Im Zuge der Steuerbelastungsverschiebung hat der Kanton seine Steueranlage von 2.3 (im Jahr 2001) auf 3.06 (ab 2002) erhöht.

Im Vergleich der Jahre 2001 und 2003 ist eine klare Tendenz zur Harmonisierung der Steuerbelastungen erkennbar (wie bereits ausführlich im Kapitel 5.1.3 erwähnt). **Betrachten wir die summierte Steueranlage (Gemeinde und Kanton), zeigt sich, dass sich sowohl die Zahl der Gemeinden mit hoher (≥ 4.9) bzw. niedriger (< 4.6) summierter Steuerbelastung im Vergleich zu 2001 reduziert, während die Zahl der Gemeinden mit mittlerer summierter Steuerbelastung (4.6 bis 4.89) stark ansteigt.** Im Jahr 2003 befinden sich 176 von 400 Berner Gemeinden in dieser Kategorie, während im Jahr 2001 erst 139 Gemeinden eine mittlere summierte Steuerbelastung aufwiesen. Man kann also sagen, dass im Zeitraum 2001 bis 2003 die Mitte zu Ungunsten der Extreme gestärkt wurde, wie es das Ziel des FILAG war.¹³

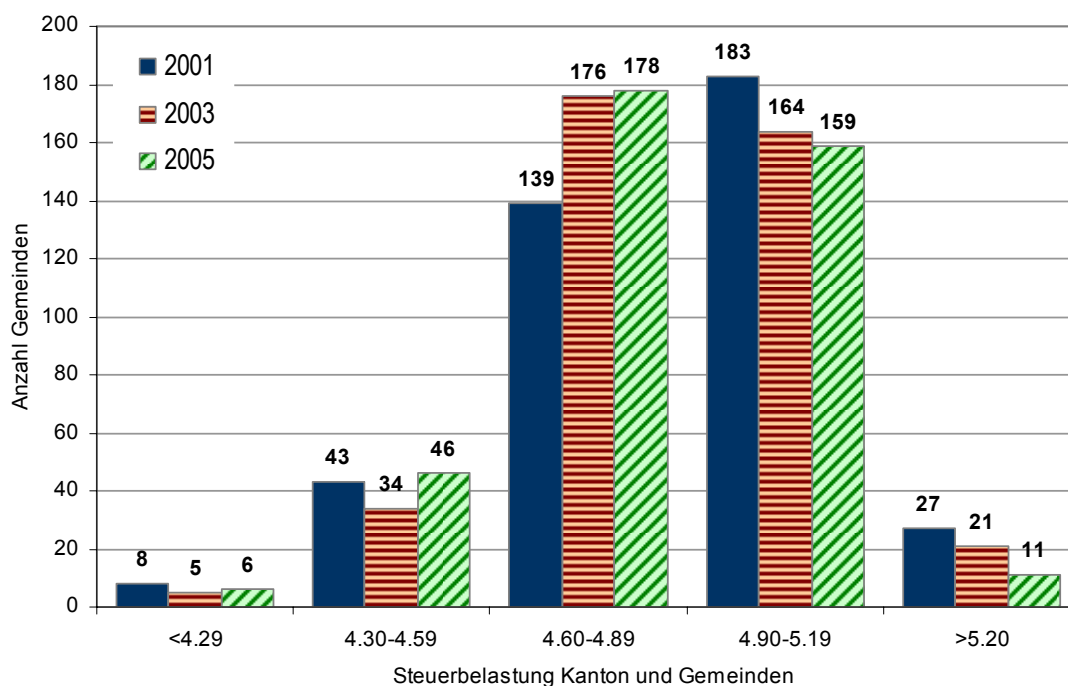
Im Zeitraum 2003 bis 2005 zeigt sich eine „Linksverschiebung“, d.h. es gibt weniger Gemeinden mit ganz hoher (> 5.20) und hoher (zwischen 4.9 und 5.19) summierter Steueranlage, während vor allem die Kategorie der niedrigen summierten Steuerbelastung (zwischen 4.3 und 4.59) eine grössere Zahl an Gemeinden aufweist als 2003.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass sich in der Periode 2001 bis 2003 die summierte Steueranlage (Gemeinde und Kanton) **harmonisiert** hat und dass sich seit 2003 eine – an der Anzahl der Gemeinden gemessene – Senkung der summierten Steueranlage zeigt. In Zahlen bedeutet dies, dass 2001 210 Gemeinden eine summierte Steueranlage von 4.9 und höher auswiesen, während 2005 noch 170 Gemeinden eine summierte Steueranlage von 4.9 und höher haben.

Eine umfassende Analyse müsste die summierten Steueranlagen genauer analysieren, z.B. eine bevölkerungsgewichtete oder eine nach Steueranlagenzehnteln gewichtete Betrachtung machen. Dies ist u.E. jedoch eine Aufgabe der umfassenden FILAG-Evaluation.

¹³ Eine Kategorienbildung mag den eigentlichen Effekt zu überzeichnen oder zu verharmlosen. In diesem Fall wird der Harmonisierungseffekt wohl etwas verstärkt.

Grafik 9-1: Entwicklung der summierten Steueranlagen (Kanton und Gemeinde) in den Jahren 2001, 2003 und 2005 (Anzahl Gemeinden, nicht gewichtet)

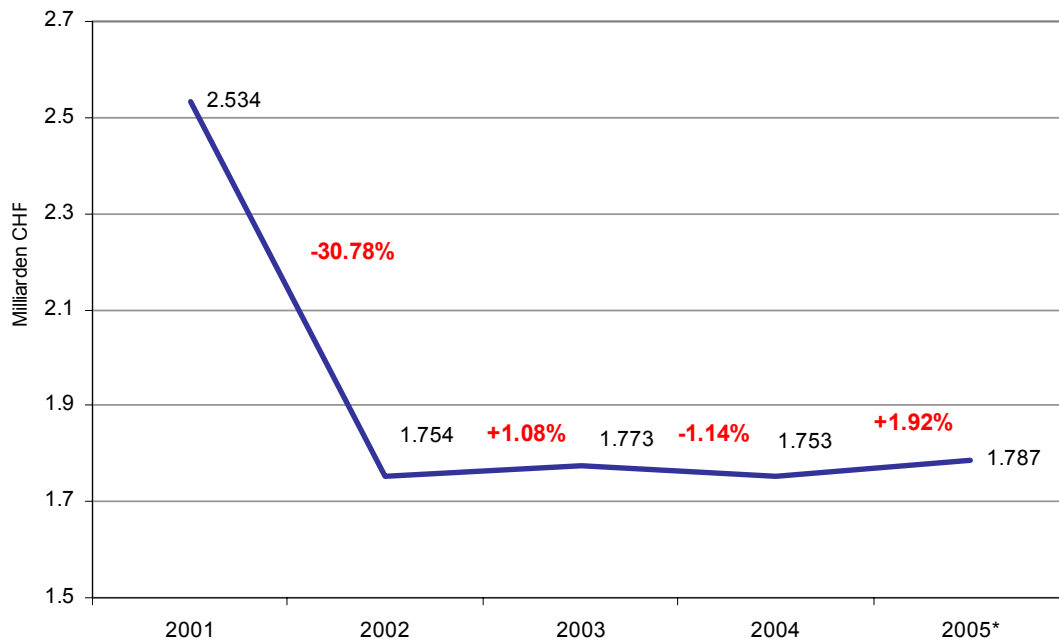


Bemerkung: Im Jahr 2001 betrug die Steueranlage des Kantons 2.3, mit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 stieg diese Steueranlage um 0.76, und beträgt seither unverändert 3.06.

Betrachten wir nun die Entwicklung der periodischen Steuererträge (Grafik 9-2), erkennen wir als erstes den Steuerertragsknick, der auf die Steuerbelastungsverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden zu beobachten ist. Seit dem Jahr 2002 bewegen sich die Steuererträge auf einem relativ konstanten Niveau, die jährlichen Verschiebung betragen +/- 2% vom Vorjahr. Im Gegensatz zur Entwicklung der summierten Steueranlage ist somit noch kein Trend feststellbar. Allerdings kann gesagt werden, dass die Reduktion in der Steueranlage einer Mehrzahl von Gemeinden nicht zu einem Einbruch im Total der Steuererträge aller Gemeinden führt.

Die kann einerseits auf die Gewichtung zurückzuführen sein, die über die Summenbetrachtung automatisch vorgenommen wird. Die beobachteten geringen Schwankungen können auch konjunkturell bedingt sein, was sich im Wert eines Steueranlagezehntels auswirkt (Zunahme des Steuersubstrats bei gleicher oder sinkender Steueranlage). Ein anderer möglicher Faktor, der sich gerade bei kleineren Gemeinden ebenfalls stark auf den Wert eines Steueranlagezehntels auswirken kann, sind Weg- bzw. Zuzüge von steuerkräftigen natürlichen und juristischen Personen.

Die Analyse, welche Faktoren die Steuererträge wie beeinflussen, müsste ebenfalls erheblich vertieft werden, allerdings ist dies nicht Teil des Auftrags der vorliegenden Studie. Die Frage wird jedoch in der umfassenden FILAG-Evaluation zu beantworten sein.

Grafik 9-2: Entwicklung der periodischen Steuererträge aller Gemeinden zusammen

* Der Steuerertrag für das Jahr 2005 wurde mit einem Durchschnittswert der Steueranlagezehntel der Jahre 2003 und 2004 berechnet.