

## Das FILAG: Aufgabenteilung und Lastenausgleich funktionieren – aber der „direkte Finanzausgleich“ muss umgebaut werden!



Der Lastenausgleich: Öffentlicher Verkehr, Schulen, Spitäler, Fürsorge, usw. sind seit 2002 kantonal organisierte Aufgaben.

### **Um was es geht**

Der Kürzel FILAG steht für Finanz- und Lastenausgleichsgesetz. Mit diesem Instrument verfolgt unser Kanton zwei Zielsetzungen:

#### **Der Lastenausgleich:**

Die wachsenden zentralen Aufgaben des Kantons in Leistungsbereichen wie Schule, Spitäler, Fürsorge usw. sollten auf diese Weise der Kompetenz und der einheitlichen Leistungserbringung entsprechend organisiert und finanziert werden. Es ist einsichtig und nachvollziehbar, dass diese Aufgaben überwiegend nicht mehr individuelle Aufgaben der Gemeinden sind und der Kanton diese Leistungen koordinieren muss.

Via Lastenausgleich sind bereits 1995 rund **2.8 Mia CHF** bewegt worden. Diese Beträge zei-

gen, dass es sich um die Finanzierung wesentlicher Staatsaufgaben handelt.

#### **Der direkte Finanzausgleich:**

Politische Überlegungen haben bei der Schaffung der neuen Kantonsverfassung 1996 befunden, die „...Steuerkraft und die Steuerbelastung der Gemeinden seien auszugleichen und ausgewogene Verhältnisse anzustreben“. Dahinter steht letztlich die politische Zielsetzung, wonach alle Gemeinden und Steuerzahler die ungefähr gleiche Belastung zu tragen hätten.

Zu diesem Zwecke wurde eine komplexe Umverteilungsmechanik eingerichtet, die flächendeckend alle Berner Gemeinden erfasst, bei den ‚Reichen‘ abschöpft, bei den ‚Armen‘ ausschüttet.

Das Ziel des Ausgleichs ist schwer zu erreichen: Die Steueranlagen der 398 Berner Gemeinden weisen denn auch heute noch sehr unterschiedliche Werte aus. Sie reichen zurzeit von 0.99 bis 1.97 Zehntel.

### **Zusammenfassung:**

Im FILAG werden demnach 2 verschiedene Materien behandelt: Der Lastenausgleich regelt die umfangreichen Finanzströme, die auf Grund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde fließen; der Finanzausgleich beschäftigt sich mit der Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen Gemeinden zum Zwecke der Nivellierung der Steueranlagen. Die Verschiedenheit der beiden Bereiche drückt sich auch quantitativ aus: der Lastenausgleich bewegt das Hundertfache an Finanzen des Finanzausgleichs. Eine sachlich getrennte Behandlung der beiden Themen würde der ‚Einheit der Materie‘ besser entsprechen – und viel zu besserer Transparenz und Verständnis beitragen.



Eine idyllische Gemeinde mit rund 200 Einwohnern – sie kann sich die Ortsverwaltung nicht leisten.

### **Die FILAG-Regelung bis 2002**

Der frühere bis Ende 2001 gültige FILAG gliederte sich bereits in :

- den direkten Finanzausgleich, mit dem Ziel, die Unterschiede der Steuerkraft der Gemeinden auszugleichen. Das waren 1995 rund 35 Mio. CHF umverteilte Ausgleichzuschüsse.

- Der Lastenausgleich: mit dem Ausgleich z.B. der Lasten für Lehrerbesoldung, Spitäler, Fürsorge usw. Hier trug der Kanton 1995 rund 50% oder 2.6 Mia CHF an die Gesamtkosten bei.

Zusätzlich leistete der Kanton 1995 für diverse 67 Leistungsbereiche weitere 200 Mio. CHF.

Insgesamt wurden also unter dem Titel „FILAG alt“ 1995 etwa 2.850 Mia CHF umverteilt. Dass der Ausgleich der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden nicht erreicht wurde, führte zur Einsicht, die bisherige Regelung sei ungeeignet diese Ziele zu erreichen. Das war ein wesentliches Argument zur Revision.

Der zweite wichtige Grund zur Revision war die Tatsache, dass die Ausgleichsleistungen über eine grosse Anzahl von Regelungen, Trägerschaften und Ämtern verteilt waren: Ein unübersichtliches Wirrwarr hatte sich entwickelt.

### **FILAG ab 2002: Vorab eine Reorganisation des Lastenausgleichs ...**

Im ersten Abschnitt der Vernehmlassungsvorlage zum FILAG von 1997 nennt die Regierung etwas weit ausgreifend die Förderung der Standortattraktivität der Gemeinden als ein wichtiges Ziel des neuen Gesetzes. In der anschliessenden ‚Strategie‘ erinnerte sich die Regierung dann der eigentlichen Probleme und zeigt auf wie die Aufgabenteilung = Lastenverteilung neu zu organisieren sei ... D. h., die schwergewichtigen Bereiche, nämlich die Finanzströme des Lastenausgleichs blieben damit im Zentrum der Neuorganisation. Mit Standortqualität hatte das dann nicht mehr viel zu tun.

Neben dieser viel versprechenden Ankündigung ist es doch das Verdienst der neuen Ordnung, dass in der Aufgaben- und Lastenverteilung Fortschritte erzielt wurden. Die wenig übersichtliche Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Organisation der Aufgaben in diversen kantonalen Ämtern wurde organisiert, gestrafft und bessere Transparenz geschaffen. Der Schnitt mit der Umlagerung von 7.6 Steuerzehnteln von den Gemeinden zum Kanton war die Konsequenz dieser Vereinfachung

### **Akzept für Aufgabenteilung und Lastenausgleich ...**

Die Regelung der Aufgabenbereiche: Lehrergehälter, Fürsorge, Sozialversicherungen AHV, IV und EL sowie der öffentliche Verkehr – also der Bereich „Lastenausgleich“ - erfreuen sich offenbar der weit gehenden Akzeptanz durch die Gemeinden und die politischen Parteien.

Es liegt auf der Hand, dass diese Bereiche den Löwenanteil der finanziellen Ströme zwischen Kanton und Gemeinden ausmachen.

### **... aber anhaltende Diskussion des direkten Finanzausgleichs!**

Wie schon in der grossrätlichen Debatte bleibt der direkte Finanzausgleich weiterhin im Fokus der öffentlichen Diskussion. Sowohl das Ziel – die Angleichung der Steuerbelastung der Gemeinden – als auch die Methode – die Ab-schöpfung von Steuererträgen bei den finanzstarken Gemeinden – stösst weiterhin auf Kritik seitens der liberalen Parteien und der betroffenen Gemeinden.

Wie bei der Verabschiedung des Gesetzes, das am 1.1.2002 in Kraft trat, vereinbart, sollen nun nach 5 Jahren Praxis die Wirkungen und Resultate der Regelungen untersucht und das Gesetz per 2012 revidiert werden.

### **FILAG-Effekte auf die Steueranlage der Gemeinden im Jahre 2002**

Nach der Einführung des neuen Gesetzes wurden dessen Auswirkungen auf Gemeinden mit über 1000 Einwohnern untersucht. Von den 398 Berner Gemeinden kommen nur 163 auf diese Einwohnerzahl.

41 Gemeinden, darunter 34 Rating-Gemeinden des HIV, also valable Wirtschaftsstandorte, wurden vom FILAG „in Ruhe“ gelassen; sie erfahren keine Ent- oder Mehrbelastung.

64 der Gemeinden wurden durch das FILAG entlastet. Davon gaben 42 die Entlastung nicht oder nur zum Teil an den Steuerzahler weiter. Die unter „Eigenbedarf“ subsumierten einbehaltenen FILAG-Beiträge machen deutlich, dass in diesen Kommunen offenbar (aufgestauter) Konsumbedarf bestand. 22 der beschenkten Gemeinden gaben die Beiträge dem Steuerzahler weiter – die Steueranlage der Gemeinden wurden also gesenkt. Und hier zeigte sich das unbefriedigende Ausmass der erwünschten Wirkung des FILAG: Es waren ganze 8 Gemeinden, die mehr als einen Steuerzehntel weitergeben wollten. Bei den restlichen 14 Gemeinden schwankten die Senkungen um 0,5 Zehntel.

Interessant ist der Blick auf die Höhe der herabgesetzten Steueranlagen: sie bewegten sich zwischen 1.94 bis 1.69 – waren also Steueranlagen im hohen Bereich.

Wieso unter den entlasteten Gemeinden so potente Adressen wie Lyssach, Rüdliggen-Alchenflüh, Langenthal usw. anzutreffen sind, müsste weiter hinterfragt werden.

Von den 58 Gemeinden mit Mehrbelastung überwältigten deren 45 die Last auf den Steuerzahler; 13 schluckten die Pille selber (mit 0.03 bis 0.16 Zehntel) und belassen die Steueranlage.

**FAZIT:** In lediglich 22 Gemeinden wurden die Steueranlagen (meist von bisher sehr hoch) geringfügig gesenkt. Hingegen wurden in doppelt so vielen, nämlich 45 Gemeinden, die Steuern angehoben. In Muri waren es 2 Zehntel!

Die Wirkung des FILAG ist also auf die hohen Steueranlagen marginal, während bisher tiefe Anlagen verstärkten Aufwärtsdruck erfahren – ein unwillkommenes Resultat!

### **Eine nivellierte Steuerwüste – eine sehr unglückliche Vision für unsern Kanton!**

Die raue bernische Steuerlandschaft ist für natürliche Personen, insbesondere mit

besseren Einkommen, kein Lockruf zur Wohnsitznahme.

Die FILAG-Philosophie strebt aber eben gerade die Nivellierung der Steueranlagen an. Das heisst, dass bisher freundliche „Steuroasen“ eingeebnet werden sollen. Beispiele in der Zentralschweiz, wo einzelne Miniatur-Kantone ihre Steuerparadiese kreieren – es müssen ja nicht gerade degressive Systeme sein – zeigen auf, welche substanziellen Erfolge innert kürzester Zeit möglich sind.

**Zwei, drei steuerlich attraktive und mit andern, ausserkantonalen Steuerstandorten konkurrenzfähige Gemeinden würden unserer Staatskasse mehr einbringen, als es das FILAG an ausgeglichener Steuerzahler-Unzufriedenheit tut.**

Auf das Ziel einer ausgeglichenen Steuerlandschaft muss verzichtet werden: Erstens ist es nie erreichbar und zweitens macht es keinen Sinn, mit Hilfe komplizierter Ausgleichsmechanismen die gewachsenen Resultate einer föderal-pluralistischen Staatspolitik einebnen und ausgleichen zu wollen.



Muri als beliebter Steuer-Wohnort musste seine Anlage um 30% anheben – wem nützt das?

### **Die Sache mit den guten Steuerzahlern**

Eine kürzlich publizierte Statistik hat gezeigt, wo im Kanton Bern die hohen Einkommen ihren Wohnsitz haben. Es sind dies u.a. die Gemeinden Muri, Bremgarten, Hilterfingen, Hünibach aber auch Bern ...

Im Wettbewerb um diese guten Steuerzahler spielt das FILAG eine sehr unglückliche Rolle. Wenn z.B. die Gemeinde Muri ihre Steueranlage um effektiv 30% anheben musste, so wirkt sich das auf seine exponierten Steuerzahler ungebremst aus.

Jene Betroffenen, die hier festen Wohnsitz und ein Haus besitzen, werden sicherlich nicht sofort ihre Koffer packen. Wenn wir aber an höhere Kader internationaler Unternehmen denken, die Bern auf Grund seiner Vorzüge: Zentralität, Wohn- und Freizeitwert usw. durchaus als möglichen Wohnort evaluieren

(lassen), wird der Befund für uns deprimierend sein.

Diese Einkommen werden in unserem Kanton ohnehin überproportional und progressiv besteuert. Eine FILAG-Steueranlage, die sozusagen parallel automatisch mit der Steuerkraft der Gemeinde steigt, würde diese Bürger zum zweiten Mal zur Kasse bitten.

Angesichts der Tatsache, dass in manchen Gemeinden 10% der Steuerzahler 80% des Steuerertrags abliefern, wäre es eigentlich zu raten, mit diesen ehrlichen Personen freundlich umzugehen.

Diese Tatsachen sind starke Argumente, bevorzugte und vorteilhafte Wohngemeinden ihre Rolle als Steueroasen spielen zu lassen und sie nicht über den FILAG-Kamm geschoren in die „nivellierte Steuerwüste“ einzugliedern.



Auch der Ausgleich der Zentrumslasten mit den kulturellen Angeboten gehört zum FILAG.

#### **Die vier Hauptpunkte der Kritik am Finanzausgleich:**

##### **-- Diffuse Wirkungsorientierung**

Welches ist der volkswirtschaftliche und staatspolitische Sinn und Nutzen der Steuersenkung einer Handvoll von Gemeinden unter 300 Einwohnern?

##### **-- Subvention versus Fusion**

Was bringt es dem Kanton, Mini-Gemeinden zu subventionieren und sie damit von schlanker Organisation, Kooperation oder Fusion abzuhalten? Die hier kontrovers laufenden Zielsetzungen des Kantons sind dringend zu harmonisieren.

##### **-- Einebnung attraktiver Steuerstandorte**

1% der bernischen Steuerzahler versteuern über 160'000 CHF Einkommen und leisten damit 13% der kantonalen Steuererträge.

Die FILAG-Steuererhöhung z.B. von Muri um 30% ist dazu ein dramatisches Signal zum Wegzug und zu ausbleibenden Zuzügen auf Grund von neuen Unternehmensansiedelungen.

##### **-- Fragwürdige Auswahlmechanismen**

Welche Gemeinden subventioniert oder abgeschöpft werden, bestimmt die Konfiguration mehrerer ‚harmonisierter‘ ökonomischer Daten. In wesentlichen Einzelfällen führt das zu problematischen Entscheidungen.

#### **Die Bilanz der Entente Bernoise über den „Direkten Finanzausgleich“**

- Unwillkommene Strukturhaltung: Die Erfahrungen mit dem FILAG belegen die von den bürgerlichen Parteien befürchteten Effekte: Es bremst Fusionen, Gemeinde-Reformen und wirkt strukturhaltend.
- Keine Impulse: Die FILAG-Massnahmen vermitteln den Empfänger-Gemeinden keinerlei Entwicklungsimpulse. Die Zuschüsse wandern zu 2/3 in den (aufgeschobenen) Konsum.
- Fatales Signal: Die fiskalische Botschaft des FILAG an die Gemeinden: „Erfolg wird abgeschöpft – Nichtstun wird belohnt“ ist kontraproduktiv.

#### **Die Entente Bernoise fordert deshalb:**

- Das bisherige Strukturhaltungs-Konzept des FILAG muss durch ein Strukturentwicklungs-Konzept abgelöst werden. Künftige Leistungen dienen nur noch der Rationalisierung der Verwaltung und der Vorbereitung von Kooperation und Fusion.
- Auf die praktizierte Form des direkten Finanzausgleichs muss verzichtet werden.
- Der Verfassungsauftrag der ausgeglichenen Steuerbelastung soll ausschliesslich direkt vom Kanton getragen werden. Gemeinden mit hoher Steuerkraft werden nicht mehr abgeschöpft.

03/2007