

100.2014.310U
HAT/SIL/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 12. Januar 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiber Sieber

Einwohnergemeinde Mühleberg

handelnd durch den Gemeinderat, Gemeindeschreiberei, Kirchweg 4,
3203 Mühleberg

Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern

handelnd durch den Regierungsrat, vertreten durch die Finanzdirektion,
Münsterplatz 12, 3011 Bern

Beschwerdegegner

betreffend Finanzausgleich Vollzug 2014; Kürzung des geografisch-
topografischen Zuschusses; RRB 1126 vom 10. September 2014)



Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 30. September 2014 hielt die Finanzverwaltung des Kantons Bern, Abteilung Finanzausgleich, fest, dass die Einwohnergemeinde (EG) Mühleberg für das Jahr 2014 aus dem innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich Anspruch auf einen geografisch-topografischen Zuschuss in der Höhe von Fr. 365'241.-- hat. Diese Verfügung ist unangefochten geblieben. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1126 vom 10. September 2014, welcher der EG Mühleberg am 30. September 2014 durch die Finanzverwaltung eröffnet wurde, kürzte der Regierungsrat des Kantons Bern diesen Zuschuss um Fr. 99'970.-- auf Fr. 265'271.--.

B.

Gegen diesen Beschluss hat die EG Mühleberg am 29. Oktober 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, «die Kürzung des geografisch-topografischen Zuschusses sei aufzuheben bzw. anzupassen».

Mit Beschwerdeantwort vom 27. November 2014 schliesst der Kanton Bern auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 37 Abs. 3 des Gesetzes vom 27. No-

vember 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAG; BSG 631.1]). Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Beschluss besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. sogleich E. 1.2).

1.2 Zu klären bleibt der Streitgegenstand, beantragt die Gemeinde doch ungenau, die streitige Kürzung sei «aufzuheben» (Beschwerde, S. 1) oder «aufzuheben bzw. anzupassen» (Beschwerde, S. 3). Der Beschwerdebeurteilung, die für die Auslegung der Anträge beizuziehen ist (BVR 2011 S. 391 E. 3.3), lässt sich entnehmen, dass die Gemeinde eine Kürzung des zugesprochenen geografisch-topografischen Zuschusses im Umfang von 9 % für rechtmässig erachtet. Sie beantragt demnach, der Zuschuss sei unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses bloss im entsprechenden Ausmass zu kürzen. Damit liegt ein hinreichender Antrag im Sinn von Art. 32 Abs. 2 VRPG vor (vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 13; BVR 1993 S. 394 E. 1b).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Ziel des Finanzausgleichs ist es, die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben (Art. 113 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; vgl. auch Art. 1 FILAG). Gemeinden, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen Lage übermassig belastet sind, erhalten deshalb jährlich einen Zuschuss (vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. c und Art. 18 Abs. 1 FILAG). Der Regierungsrat bestimmt die massgebenden Kriterien für die Berechnung dieses Zuschusses durch Verordnung, wobei er namentlich disperse Siedlungsstrukturen und eine geringe Bevölkerungsdichte berücksichtigen kann (Art. 18 Abs. 2 FILAG; eingehend Art. 11 ff. der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Leistungsausgleich [FILAV;

BSG 631.111]). – Die EG Mühleberg weist eine Fläche von 2'626 ha auf, was bei einer mittleren Wohnbevölkerung der Jahre 2011-2013 von 2'702 eine Fläche von 0,97 ha pro Einwohnerin bzw. Einwohner ausmacht. Ausserdem entfällt auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner der Gemeinde eine Strassenlänge von 24,23 m. Damit gilt die EG Mühleberg als dispers im vorgenannten Sinn, weshalb ihr für das Jahr 2014 grundsätzlich ein geografisch-topografischer Zuschuss in der Höhe von Fr. 365'241.-- zusteht (vgl. das Berechnungsblatt der Finanzverwaltung vom 30.9.2014 [act. 1C/1, Beilage]).

2.2 Leistungen aus dem Finanzausgleich können in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gekürzt oder verweigert werden (Art. 113 Abs. 3 Satz 2 KV). So kann der Regierungsrat Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, den geografisch-topografischen Zuschuss ganz oder teilweise verweigern (Art. 35 Abs. 1 FILAG). Dabei gilt, dass der Zuschuss ab einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) der Gemeinde von 140 bis zu einem solchen von 160 linear gekürzt und bei einem HEI grösser als 160 vollumfänglich gestrichen wird (Art. 35 Abs. 3 FILAG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 FILAV). Die Berechnung des Kürzungsfaktors erfolgt gemäss der in Anhang I zur FILAV wiedergegebenen Formel G (vgl. Art. 20 Abs. 2 FILAV). Der HEI wird ermittelt, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird (Art. 8 Abs. 5 FILAG). Der harmonisierte Steuerertrag ist die Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags und der harmonisierten Liegenschaftsteuer einer Gemeinde (Art. 8 Abs. 1 FILAG). Bei Gemeinden ohne Zentrumslasten wird der harmonisierte ordentliche Steuerertrag ermittelt, indem der Gesamtsteuerertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor multipliziert wird (Art. 8 Abs. 2 FILAG). Der Harmonisierungsfaktor beruht auf dem gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden und wird durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 8 Abs. 3 FILAG); er beträgt 1,65 (Art. 8 Abs. 3 FILAV). Massgebend für die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs ist der Durchschnitt der drei dem Vollzugsjahr vorangegangenen Jahre (Art. 9 FILAG).

2.3 Im angefochtenen Beschluss bestimmt der Regierungsrat für die EG Mühleberg einen HEI von 145,47, was einen Kürzungsfaktor von 27,37 % bedeutet und eine Kürzung des geografisch-topografischen Zuschusses um Fr. 99'970.-- zur Folge hat. Dabei stellt er auf die massgebenden Werte der dem Vollzugsjahr vorausgegangenen drei Steuerjahre ab (2011-2013; act. 3A pag. 28). Dieses Vorgehen entspricht den gesetzlichen Vorgaben (E. 2.2 hiervor) und wird von der Gemeinde als solches nicht beanstandet. Diese macht jedoch geltend, der Regierungsrat sei von falschen Berechnungsgrundlagen ausgegangen: Vor dem Hintergrund, dass die BKW Energie AG (BKW) mit dem Kernkraftwerk Mühleberg eine Betriebsstätte auf Gemeindegebiet unterhält (vgl. Art. 254 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 [StG; BSG 661.11]), rügt die Gemeinde, es sei ausser Acht gelassen worden, dass die kantonale Steuerverwaltung die BKW im Jahr 2012 nicht – wie üblich – für ein Steuerjahr veranlagt, sondern gleichzeitig Veranlagungsverfügungen für drei Jahre erlassen habe. Aufgrund dessen seien in die Berechnung des HEI für das Vollzugsjahr 2014 fälschlicherweise von der BKW stammende Steuererträge für insgesamt vier Jahre eingeflossen. Wenn die Steuerverwaltung bei der Besteuerung der BKW den «üblichen Veranlagungsrhythmus» eingehalten, also pro Jahr nur den Ertrag eines Steuerjahrs berücksichtigt hätte, wären in die Berechnung des HEI richtigerweise nur drei «Jahrestranchen» einbezogen worden und hätte dieser bloss 141,75 betragen. Es entspreche nicht dem Willen des Gesetzgebers, dass eine Gemeinde allein aufgrund des von der Steuerverwaltung für die Veranlagung der BKW gewählten Zeitpunkts eine Kürzung ihres geografisch-topografischen Zuschusses hinzunehmen habe (Beschwerde, S. 2).

3.

3.1 Die BKW ist an verschiedenen Partnerwerkgesellschaften u.a. in den Kantonen Tessin, Wallis und Graubünden beteiligt, die ihr Strom liefern (vgl. <www.bkw.ch>, Rubriken «über BKW/Downloadcenter/Über die BKW Gruppe/Zahlen und Fakten», 2014 S. 2 und 3). Da diese Stromlieferungen offenbar zu vergünstigten Preisen erfolgen, kommt es bei den betroffenen Partnerwerken regelmässig zu steuerlichen Gewinnaufrechnungen und ist

auch das Geschäftsergebnis der BKW entsprechend zu berichtigen (vgl. Art. 85 Abs. 6 StG; vgl. auch Kuhn/Poltera, in Zweifel/Athanas [Hrsg.], Kommentar zum DBG, Band I/2a, 2. Aufl. 2008, Art. 58 N. 292 ff.). Die notwendigen Berichtigungen werden bei der BKW jeweils im Rahmen der ordentlichen Veranlagung vorgenommen, die deshalb mit einiger zeitlicher Verzögerung erfolgt. Die Steuerverwaltung veranlagte die BKW in den letzten Jahren folgendermassen (zum Ganzen Beschwerdeantwort, S. 2 f.):

Steuerjahr	definitive Veranlagung
1997, 1998, 1999 und 2000	2. August 2004
2001 und 2002	7. Juni 2006
2003	17. Januar 2007
2004	24. Oktober 2010
2005	16. Februar 2011
2006	14. März 2012
2007	13. Juni 2012
2008	12. Dezember 2012
2009-2015	ausstehend

Aus dieser Übersicht erhellt, dass entgegen der Darstellung der Gemeinde für die BKW kein «üblicher Veranlagungsrhythmus» besteht, was indes unter den gegebenen Umständen nicht zu beanstanden ist. Dass die Veranlagungen der BKW unregelmässig und teils erst nach mehreren Jahren erfolgen, ist durch die Koordination mit den Veranlagungen der ausserkantonalen Partnerwerke begründet. Es sind diese Gegebenheiten, die dazu führen, dass in einigen Jahren mehrere Steuerjahre gleichzeitig veranlagt werden und in anderen keines. Die von der Gemeinde beanstandeten Schwankungen bei ihren Steuereinnahmen bilden eine unvermeidliche Folge dieser Zusammenhänge.

3.2 Weiter verletzt der Umgang des Regierungsrats mit diesen Schwankungen kein Recht: Für die Bestimmung des HEI ist vom harmonisierten Steuerertrag auszugehen, der insbesondere auf dem Gesamtsteuerertrag der ordentlichen Gemeindesteuern basiert (vorne E. 2.2). In die Berechnung des HEI hat damit der von der Gemeinde tatsächlich erzielte Steuerertrag einzufliessen, was mit Blick auf die Zielsetzung des Finanzausgleichs (vgl. vorne E. 2.1) unerlässlich ist. Der Gesetzgeber hat betont, der Finanzausgleich erfolge «in der Form eines reinen Steuerkraftausgleichs» (Vortrag des Regierungsrats zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, in Tagblatt des Grossen Rates 2000, Beilage 35 [nachfolgend: Vortrag FILAG 2000], S. 13). Entsprechend bildet der HEI nicht ein theoretisches Einnahmepotential ab, sondern zeigt die tatsächliche Steuerkraft einer Gemeinde pro Kopf im Vergleich zum kantonalen Mittel auf und macht so die Steuerkraft der bernischen Gemeinden auf einer harmonisierten Basis vergleichbar (Vortrag FILAG 2000, S. 13; Vortrag des Regierungsrats betreffend das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 32, S. 44). Für den geografisch-topografischen Zuschuss gewährleistet der HEI auf diese Weise, dass das Kriterium der sehr guten finanziellen Situation (Art. 35 Abs. 1 FILAG) mit Blick auf die Verhältnisse aller bernischen Gemeinden betrachtet wird (zum Ganzen vgl. VGE 2012/391 vom 29.11.2013, E. 3.6.6). Um Schwankungen in den (tatsächlichen) Steuererträgen der Gemeinden Rechnung zu tragen, dient ein Dreijahresdurchschnitt als Grundlage des HEI; so wird ein allfälliges Auf und Ab für die Berechnung des Finanzausgleichs geglättet (Art. 9 FILAG; Vortrag FILAG 2000, S. 30). Mithin entspricht es den gesetzlichen Vorgaben, wenn der Regierungsrat alle vier definitiven Veranlagungen der BKW berücksichtigt hat, die in die Berechnungsperiode 2011-2013 fallen (E. 3.1 hiavor) und deshalb für die Berechnung des Finanzausgleichs 2014 massgebend sind. Dass die Beschwerdeführerin Zahlungen der BKW für die vier veranlagten Steuerjahre vereinnahmt hat, ist erstellt (vgl. act. 3A pag. 5, 14 und 29; Beschwerde, S. 2) und es ist unbestritten, dass der entsprechende Steuerertrag richtig bestimmt worden ist.

3.3 Entgegen der Auffassung der Gemeinde besteht schliesslich kein Anlass, in ihrem Fall von dieser Berechnungsgrundlage abzuweichen. Für

das von ihr gewünschte Vorgehen, wonach in die Berechnung des HEI nicht der tatsächlich erzielte Steuerertrag, sondern ein hypothetischer einzubeziehen ist, zu dessen Bestimmung von einer regelmässigen jährlichen Veranlagung der BKW ausgegangen wird, besteht keine Grundlage im Gesetz. Weiter wird bei der Berechnung des Finanzausgleichs Schwankungen in den Steuererträgen – wie sie auch im Fall der EG Mühleberg bestehen – durch das Abstellen auf einen Dreijahresdurchschnitt als Berechnungsgrundlage in hinreichendem Mass Rechnung getragen (vorne E. 2.2 und 3.2; Art. 9 FILAG). Dies zeigt gerade auch ein Vergleich der Nettosteuererträge der EG Mühleberg für den hier massgebenden Zeitraum: Der Ertrag des Jahres 2011, in den – wie es die Gemeinde für richtig erachtet – nur eine Veranlagung der BKW eingeflossen ist, liegt mit 6,03 Mio. Franken (act. 3A pag. 5) nahe am Durchschnitt der beiden andern «untypischen» Jahre, in denen keine einzige bzw. gleichzeitig drei definitive Veranlagungen der BKW ergangen sind (2011: Nettosteuerertrag von 4,72 Mio. Franken [act. 3A pag. 29], 2012: Nettosteuerertrag von 8,38 Mio. Franken [act. 3A pag. 14], Durchschnitt beider Jahre von 6,55 Mio. Franken). Der Durchschnitt der gesamten dreijährigen Berechnungsperiode liegt mit 6,38 Mio. Franken letztlich nur gerade um gut 5 % über den Nettoerträgen des von der Gemeinde als Massstab herangezogenen Jahres 2011. Solche Schwankungen können bei kleineren Gemeinden, deren Steueraufkommen von den Zahlungen einzelner grosser Steuerzahler abhängt, immer auftreten; sie wirken sich bei der Beschwerdeführerin darum negativ aus, weil sich deren HEI ohnehin nahe am Wert von 140 bewegt, ab dessen Erreichen gemäss Art. 20 Abs. 1 FILAV der geografisch-topografische Zuschuss gekürzt wird (der HEI des «normalen» Jahres 2011 macht bereits 138,02 aus). Aus diesem Grund geht die Gemeinde denn auch selber davon aus, dass ihr Zuschuss selbst dann in einem allerdings geringeren Mass zu kürzen ist, wenn ihre Steuerkraft nicht aufgrund der tatsächlichen Erträge, sondern (antragsgemäss) unter Berücksichtigung von hypothetischen Zahlungen der BKW bestimmt wird (vgl. vorne E. 1.2 und 2.3). Bei diesen Gegebenheiten würde es dem Grundgedanken des Finanzausgleichs widersprechen, wonach nur (tatsächlich) finanzschwache Gemeinden unterstützt werden sollen (vgl. vorne E. 3.2), wenn zugunsten der Beschwerdeführerin von den tatsächlichen Verhältnissen abstrahiert würde. Aufgrund ihrer Steuereinnahmen, die im interkommunalen Vergleich relativ hoch waren,

hat die Gemeinde im hier massgebenden Zeitraum über eine «sehr gute finanzielle Situation» im Sinn von Art. 35 Abs. 1 FILAG und Art. 20 Abs. 1 FILAV verfügt, sodass die umstrittene Kürzung gerechtfertigt ist.

3.4 Zusammenfassend ist der angefochtene Beschluss nicht zu beanstanden. Der Umstand, dass die BKW nicht regelmässig jährlich veranlagt wird, ist der Koordination mit der Veranlagung von Partnerwerken in anderen Kantonen geschuldet und mithin sachlich begründet. Weiter entspricht das Vorgehen des Regierungsrats bei der Bestimmung des HEI den gesetzlichen Vorgaben, wobei diese die jährlichen Schwankungen (auch) bei den Steuererträgen der EG Mühleberg ausreichend glätten.

4.

4.1 Nach dem Ausgeführten hält die angefochtene Verfügung der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Solche Fälle beurteilt das Verwaltungsgericht in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

4.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Gemeinde die Verfahrenskosten zu tragen, da sie in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.