



Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat

Datum RR-Sitzung:	24. April 2024
Geschäftsnummer:	2022.FINFV.91
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Zusammenfassung.....	3
2. Ausgangslage.....	4
2.1 Zweck des FILAG	4
2.2 Überblick über die Instrumente des FILAG	4
2.3 Anlass und Zielsetzungen der Erfolgskontrolle.....	6
2.4 Vorgehen	7
2.5 Veränderungen des FILAG seit der letzten Erfolgskontrolle	7
3. Ergebnisse der Evaluation	8
3.1 Gesamtbeurteilung	8
3.2 Finanzstromanalyse	9
3.2.1 Direkter Finanzausgleich	9
3.2.2 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden	13
3.2.3 Lastenausgleiche	20
3.2.4 Horizontale und vertikale Ausgleichseffekte	31
3.2.5 Veränderung der Finanzströme seit 2015	34
3.3 Zweckmässigkeit, Effizienz, Transparenz und Vollzug	37
3.3.1 Überblick	37
3.3.2 Beurteilung durch die Gemeinden	38
3.3.3 Beurteilung durch den Verband Bernischer Gemeinden (VBG)	46
4. Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation und des Optimierungspotenzials aus Sicht des Regierungsrates	49
4.1 Direkter Finanzausgleich	49
4.2 Abgeltung der Zentrumslasten	50
4.3 Geografisch-topografischer Zuschuss	54
4.4 Sozio-demografischer Zuschuss.....	54
4.5 LA Lehrergehälter Volksschule	55
4.6 LA Sozialhilfe	56
4.7 LA Sozialversicherung EL und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige	56
4.8 LA Öffentlicher Verkehr	56
4.9 LA Neue Aufgabenteilung	56
4.10 Optimierungen im Vollzug	57
4.10.1 Längere Zahlungsfristen	57
4.10.2 Erhöhung der Komplexität vermeiden.....	58
5. Ergebnisse der Vernehmlassung	59
6. Antrag des Regierungsrates	64
7. Anhang	65
7.1 Anhang A: Rücklauf der Gemeindebefragung	65
7.2 Anhang B: Abkürzungsverzeichnis / Glossar	65
8. Literaturverzeichnis	67
9. Dokument-Protokoll.....	68

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat überprüft gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor. Der vorliegende Bericht beinhaltet die Ergebnisse der **Erfolgskontrolle FILAG 2022**, welche die Entwicklungen zwischen den Jahren 2016 und 2021 analysiert. Untersucht wurde, ob die im FILAG festgelegten Ziele mit den bestehenden Instrumenten erreicht werden und wo allenfalls Verbesserungspotenzial besteht. Als Grundlage dafür wurde eine externe Evaluation in Auftrag gegeben, die durch die Ecoplan AG durchgeführt wurde. Diese externe Evaluation umfasste u. a. eine Analyse der Finanzströme innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs sowie eine Befragung der Berner Gemeinden, des Verbands Bernischer Gemeinden (VBG) und der betroffenen kantonalen Direktionen.

Die Evaluation zog ein **positives Fazit** zum Finanz- und Lastenausgleich. Durch den direkten Finanzausgleich und die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden findet eine angemessene Glättung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden statt und ermöglicht es jeder Gemeinde, ein Mindestmass an staatlichen Leistungen anzubieten. Die sechs Lastenausgleiche führen zudem zu einer Milderung der Unterschiede in der finanziellen Belastung, indem die Kosten in wichtigen Bereichen solidarisch auf Kanton und Gemeinden verteilt werden. Dieses Ausgleichssystem und die damit verbundene Aufgaben- und Kostenteilung erscheinen zweckmässig und sind bei einer grossen Mehrheit der involvierten Akteurinnen und Akteure gut akzeptiert. Gemäss der externen Evaluation besteht beim Finanz- und Lastenausgleich aktuell **keine Notwendigkeit grösserer Anpassungen** oder gar eines Systemumbaus.

Einzelne Gemeinden äusserten sich im Rahmen der Evaluation kritisch über die **Komplexität** und, damit verbunden, die Transparenz einzelner Gefässe des Finanz- und Lastenausgleichs. Speziell betrifft dies die Abgeltung der Zentrumslasten und den Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung. Die Evaluation hält aber fest, dass das Abwägen zwischen Komplexität und Korrektheit im Finanz- und Lastenausgleich heute grundsätzlich richtig ausbalanciert ist. Wesentliche Vereinfachungen würden schnell zu grösseren Ungerechtigkeiten führen.

Der **Regierungsrat** hat die positiven Ergebnisse der externen Evaluation mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Auch die Vernehmlassung ergab eine breite Zustimmung zum Finanz- und Lastenausgleich. Der Regierungsrat sieht deshalb sowohl bezüglich der FILAG-Instrumente als auch der Höhe der FILAG-Abgeltungen **keinen unmittelbaren Handlungsbedarf**. Einzelne Aspekte wie die Abschaffung der Möglichkeit zur Verweigerung der Mindestausstattung und des geografisch-topografischen Zuschusses wird er aber im Rahmen der nächsten Gesetzesanpassung genauer prüfen. Einzig bei der **Abgeltung der Zentrumslasten** ist der Regierungsrat aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen bereit, die heute geltende Regelung **zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen** und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen. Kurzfristig besteht aus Sicht des Regierungsrates weder betreffend den Kreis abgeltungsberechtigter Städte noch dem Gesamtbetrag der Pauschalabgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun Anpassungsbedarf. Gestützt auf die Neuerhebung der Zentrumslasten ist es aber notwendig, die Aufteilung der Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung auf die drei Städte anzupassen.

2. Ausgangslage

2.1 Zweck des FILAG

Das FILAG bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben, wobei die Bedeutung finanzstarker Gemeinden für den Kanton anerkannt wird (Art. 1 FILAG).

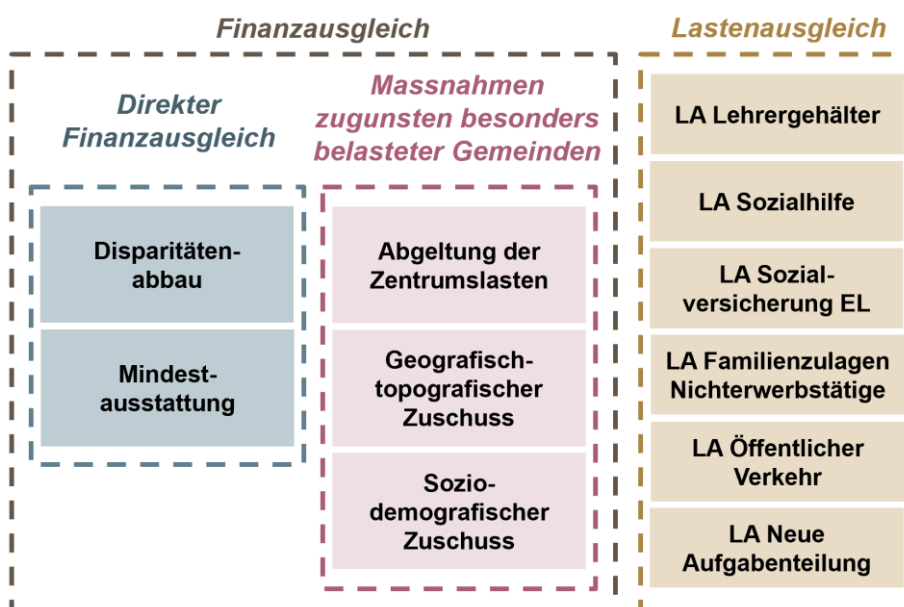
Dabei orientiert sich das Gesetz an folgenden Grundsätzen (Art. 2 FILAG):

- Effiziente und bürgernahe Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Transparenz
- Wirksamkeit
- Fiskalische Äquivalenz
- Trennung zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkung der Instrumente
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit

2.2 Überblick über die Instrumente des FILAG

Das System des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern besteht aus insgesamt elf verschiedenen Instrumenten, die unterschiedliche Ziele und Ansätze verfolgen (vgl. Abbildung 1). Beim **Finanzausgleich** steht der Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Abgeltung besonderer Belastungen im Fokus. Mit dem System des **Lastenausgleichs** wird die gemeinsame Finanzierung von Verbundaufgaben durch Kanton und Gemeinden in verschiedenen Themenbereichen geregelt.

Abbildung 1: Schematische Übersicht über die Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs



Der direkte Finanzausgleich besteht aus zwei Elementen: Der **Disparitätenabbau** ist ein Gefäss für den horizontalen Ausgleich zwischen den verschiedenen Gemeinden. Dabei leisten finanzstarke Gemeinden Ausgleichsbeiträge zugunsten der Gemeinden mit geringeren Mitteln. Ergänzend dazu gibt es die **Mindestausstattung**: Gemeinden, die auch nach den Leistungen des Disparitätenabbaus nur über geringe finanzielle Mittel verfügen, erhalten vom Kanton zusätzliche Unterstützungsgelder.

Massnahmen zugunsten besonders belasteter Gemeinden gibt es in drei Bereichen:

- **Abgeltung von Zentrumslasten**: Die drei Städte Bern, Biel und Thun erhalten eine pauschale Abgeltung vom Kanton als Entschädigung für die Bereitstellung von Leistungen, die sich aus ihrer Zentrumsfunktion ergeben. Zusätzlich gibt es eine indirekte Abgeltung, indem nicht pauschal abgegoltene Zentrumslasten bei der Berechnung des Disparitätenabbaus abgezogen werden. Dadurch erhalten die betroffenen Städte höhere Zahlungen aus dem direkten Finanzausgleich oder müssen geringere Beiträge leisten. Von dieser indirekten Abgeltung profitieren neben Bern, Biel und Thun auch die Städte Burgdorf und Langenthal.
- Mit dem **geografisch-topografischen Zuschuss** erhalten Gemeinden mit speziellen Lasten aufgrund ihrer geografischen Lage (geringe Siedlungsdichte, langes Strassennetz pro Kopf) zusätzliche Gelder vom Kanton.
- Mit dem **sozio-demografische Zuschuss** entschädigt der Kanton Gemeinden mit speziellen Lasten im sozialen Bereich. Massgebend sind dabei der Anteil von arbeitslosen Personen, der Anteil von Ausländerinnen und Ausländer bzw. Personen in Asylverfahren sowie Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen.

Die sechs **Lastenausgleiche** dienen, wie erwähnt, der gemeinsamen Finanzierung von Verbundaufgaben durch Kanton und Gemeinden (vgl. Abbildung 2 für eine Übersicht). Dabei sind jeweils zwei Merkmale wichtig:

- Wie viel von den Kosten werden jeweils durch den Kanton getragen, und welcher Anteil übernehmen die Gemeinden?
- Wie wird der Gemeindeanteil auf die einzelnen Gemeinden verteilt?

In der Praxis sind diese Fragen je nach Lastenausgleich unterschiedlich geregelt, was zu Unterschieden in der Grösse der Solidaritätskomponente führt. Dazu zwei Beispiele:

- Beim Lastenausgleich Sozialhilfe werden die Kosten anhand der Wohnbevölkerung verteilt. Gemeinden mit geringen Sozialkosten pro Kopf tragen damit die Kosten von stärker belasteten Gemeinden solidarisch mit.
- Beim Lastenausgleich Öffentlicher Verkehr hängt die Verteilung zu zwei Dritteln vom tatsächlichen ÖV-Angebot einer Gemeinde ab. Die Solidaritätskomponente ist damit weniger ausgeprägt.

Ein Spezialfall ist der Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung. Dieser ist kein klassischer themenbezogener Lastenausgleich, sondern ein allgemeines Ausgleichsgefäss, in dem Kosten aus Themengebieten wie dem Kinder- und Erwachsenenschutz ausgeglichen werden, die seit dem Jahr 2012 vollständig in die Verantwortung des Kantons oder der Gemeinden übergegangen sind.

Abbildung 2: Übersicht über Themengebiete und Verteilschlüssel in den sechs Lastenausgleichen

Lastenausgleich	Themengebiet	Verteilung Kanton/Gemeinden	Kriterium zur Verteilung auf Ge- meinden
LA Lehrergehälter	Lohnkosten im Bereich Volksschule und Kindergar- ten	– Kanton: 70 Prozent (inkl. Schülerbeiträge) – Gemeinden: 30 Prozent	– Anzahl Schülerinnen und Schüler – Schullastenindex – Schulsoziallastenindex
LA Sozialhilfe	Wirtschaftliche Hilfe, Unter- stützungsangebote, Gehalts- kosten für Mitarbeitende der Sozialdienste	– Kanton: 50 Prozent – Gemeinden: 50 Prozent	– Wohnbevölkerung der Gemeinden
LA Sozialversiche- rung EL	Ergänzungsleistungen, so- fern diese nicht vom Bund fi- nanziert werden	– Kanton: 50 Prozent – Gemeinden: 50 Prozent	– Wohnbevölkerung der Gemeinden
LA Familienzulagen für Nichterwerbstä- tige	Familienzulagen für nicht-er- werbstätige Personen	– Kanton: 50 Prozent – Gemeinden: 50 Prozent	– Wohnbevölkerung der Gemeinden
LA Öffentlicher Verkehr	Öffentlicher Orts- und Regio- nalverkehr	– Kanton: 2/3 – Gemeinden: 1/3	– 2/3 Qualität ÖV-Anbindung (ÖV- Punkte) – 1/3 Wohnbevölkerung
LA Neue Aufgaben- teilung	Kein klassischer Lastenausgleich; Gefäss zur finanziellen Abgeltung, wenn der Kanton oder die Gemeinden ein- zelne Aufgaben neu vollständig übernehmen		– Wohnbevölkerung der Gemeinden

Neben der Kategorisierung nach Verteilungsschlüssel ist auch die Einordnung der verschiedenen Gefässe nach Art der Ausgleichswirkung interessant. Wie Abbildung 3 illustriert, enthalten praktisch alle Instrumente ein Element des vertikalen Ausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden. Einzig beim Disparitätenabbau kommt es ausschliesslich zu einem horizontalen Ausgleich zwischen den Gemeinden. Bei den Lastenausgleichen gibt es, wie oben erläutert, sowohl einen vertikalen wie auch einen horizontalen Ausgleich. Dasselbe gilt für die Abgeltung der Zentrumslasten, wobei dort der horizontale Ausgleich indirekt via Disparitätenabbau erfolgt.

Abbildung 3: Kategorisierung der Gefässe des Finanz- und Lastenausgleichs nach Art der Ausgleichswirkung

	Disparitä- tenabbau	Mindest- ausstattung	Abgeltung ZentrumsL.	Geo-topo. Zuschuss	Sozio-dem. Zuschuss	Lasten- ausgleiche
Vertikaler Ausgleich (zwischen Kanton und Gemeinden)		X	X	X	X	X
Horizontaler Ausgleich (zwischen Gemeinden)	X		(X)			X

2.3 Anlass und Zielsetzungen der Erfolgskontrolle

Der Regierungsrat überprüft gemäss Artikel 4 FILAG mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des Gesetzes und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor. Die Evaluation wird jeweils nach Ablauf von vier Vollzugsjahren seit der letzten Überprüfung durchgeführt.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2022 wurde untersucht, ob die in Artikel 1 FILAG festgelegten Zielsetzungen mit den bestehenden Instrumenten erreicht werden. Ebenfalls wurden allfällig erforderliche Korrekturmassnahmen identifiziert. Überprüft wurden der Finanzausgleich im engeren Sinne (Disparitätenabbau, Mindestausstattung), die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (Abgeltung Zentrumlasten, geografisch-topografischer Zuschuss, sozio-demografischer Zuschuss) sowie die sechs Lastenausgleiche.

2.4 Vorgehen

Als Grundlage zur Erfolgskontrolle FILAG hat die Finanzdirektion eine externe Evaluation in Auftrag gegeben, die von der Ecoplan AG durchgeführt wurde. Die bernischen Gemeinden wurden dabei im September 2022 in einer Online-Befragung in die Evaluationsarbeiten miteinbezogen. Zudem wurden der VBG sowie die vom FILAG direkt betroffenen Direktionen der Kantonsverwaltung im Rahmen strukturierter Interviews befragt.

Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation durch die Ecoplan AG, hat der Regierungsrat anschliessend den Handlungsbedarf identifiziert und Optimierungsmöglichkeiten geprüft.

2.5 Veränderungen des FILAG seit der letzten Erfolgskontrolle

Im Vergleich zum Stand von 2016 – dem Zeitpunkt der letzten Erfolgskontrolle FILAG – haben sich die rechtlichen Grundlagen nur wenig verändert. Zu nennen sind aber folgende Entwicklungen:

- Sozio-demografischer Zuschuss: Neu wird in dem für die Zuschüsse massgebenden Index auch die Anzahl Flüchtlinge in einer Gemeinde mitberücksichtigt.
- LA Sozialhilfe: Das im Rahmen der Reform FILAG 2012 eingeführte Bonus-Malus-System wurde im Jahr 2018 durch den Regierungsrat wieder abgeschafft. Unabhängig davon fliessen die Personalkosten der Sozialdienste neu in Form von Pauschalen in den Lastenausgleich ein.
- LA Neue Aufgabenteilung: Im Bereich Asyl und Flüchtlinge sowie in der Volksschule wurden dem Lastenausgleich einige wenige neue Elemente hinzugefügt. Diese fielen etwa zur Hälfte zugunsten des Kantons und der Gemeinden aus. Der Saldo im Lastenausgleich hat sich dadurch kaum verändert.

Aufgrund der Totalrevision des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) könnten sich in den nächsten Jahren weitere Änderungen ergeben, die sich auf die Mechanismen und das Volumen des LA Sozialhilfe auswirken könnten. Genauere Informationen liegen dazu aber noch nicht vor.

3. Ergebnisse der Evaluation

3.1 Gesamtbeurteilung

Mit dem Finanz- und Lastenausgleich sollen im Kanton Bern die Unterschiede zwischen den Gemeinden in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und in ihrer Belastung gemildert werden und es werden ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung angestrebt (Art. 1 FILAG). Die Umsetzung soll mit wirksamen und transparenten Instrumenten erfolgen, denen eine zweckmässige und effiziente Aufgabenteilung zugrunde liegt (Art. 2 FILAG).

Vor dem Hintergrund dieser Ziele und Grundsätze kann in dieser Erfolgskontrolle für die Periode 2016–2021 ein **positives Fazit** zum Finanz- und Lastenausgleich gezogen werden. Durch den direkten Finanzausgleich und die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden findet eine angemessene Glättung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden statt und dies ermöglicht es jeder Gemeinde, ein Mindestmass an staatlichen Leistungen anzubieten. Die sechs Lastenausgleiche führen zudem zu einer Milderung der Unterschiede in der finanziellen Belastung, indem die Kosten in wichtigen Bereichen solidarisch auf Kanton und Gemeinden verteilt werden. Dieses Ausgleichssystem und die damit verbundene Aufgaben- und Kostenteilung erscheinen zweckmässig und sind bei einer grossen Mehrheit der involvierten Akteurinnen und Akteure gut akzeptiert. In diesem Sinne besteht beim Finanz- und Lastenausgleich aktuell **keine Notwendigkeit grösserer Anpassungen** oder gar eines Systemumbaus.

Einzelne Kritik an Transparenz des Systems und Abgeltung der Zentrumslasten

Der heutige Finanz- und Lastenausgleich mit seinen elf Gefässen ist ein komplexes System, das vielen verschiedenen Umständen und Themenbereichen Rechnung trägt. In der durchgeführten Gemeindebefragung und den Gesprächen mit dem VBG und den kantonalen Direktionen wurde deutlich, dass nicht alle Elemente des Systems für alle Gemeinden nachvollziehbar und genügend transparent sind. Verschiedene kleinere Gemeinden kritisierten beispielsweise den LA Neue Aufgabenteilung, u. a. da dieser viele thematisch unterschiedliche Elemente umfasst. Aus Sicht verschiedener regionaler Zentren sind zudem die Kriterien für den Erhalt von Abgeltungen für Zentrumslasten nicht genügend nachvollziehbar. Obwohl diese Kritik ernst zu nehmen ist, scheint der Trade-off zwischen Komplexität und Korrektheit im Finanz- und Lastenausgleich heute grundsätzlich richtig ausbalanciert. Wesentliche Vereinfachungen würden schnell zu grösseren Ungerechtigkeiten führen. Trotzdem sollte der Aspekt der Komplexität im Auge behalten werden und weitere Erhöhungen der Komplexität nach Möglichkeit vermieden werden.

Während im Finanz- und Lastenausgleich keine klaren kostentreibenden Anreize erkennbar sind, befürworten rund ein Drittel der befragten Gemeinden die Einführung zusätzlicher kostensenkender Anreize. Einen Konsens, welche Instrumente dafür eingesetzt werden sollen, gibt es aber nicht. Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes dürfte aber über Elemente wie einen Selbstbehalt im LA Sozialhilfe diskutiert werden. Unabhängig von der konkreten Form neuer Anreize ist wichtig, dass diese nur dort zweckmässig sind, wo Gemeinden betreffend ihre Kosten auch über einen genügend grossen Handlungsspielraum verfügen.

Optimierungen zur Verringerung von Liquiditätsproblemen und Zinskosten

Heute müssen die Gemeinden ihre Beiträge an einzelne Lastenausgleiche bereits per Ende Juni begleichen, d. h. bevor sie die Mehrheit ihrer Steuereinnahmen erhalten haben. Dies führt bei kleineren Gemeinden z. T. zu Liquiditätsproblemen und Mehrkosten, wenn sie zur Überbrückung Geld am Kapitalmarkt aufnehmen müssen. Zur Lösung dieses Problems schlagen der VBG und einzelne Gemeinden vor, die Zahlungsfristen für die Lastenausgleiche zu verlängern. Dieser Vorschlag hat sowohl Vor- wie auch Nachteile. Einerseits könnte den Gemeinden damit

tatsächlich mehr Spielraum gegeben werden. Andererseits würde das Problem damit auf den Kanton verlagert, der dann unter Umständen selbst mehr Geld aufnehmen und Zinskosten tragen müsste. Trotzdem sollte geprüft werden, ob die Abläufe (Zeitpunkte der Verfügungen, Möglichkeiten für Akonto- oder Ratenzahlungen etc.) noch weiter optimiert werden können, sodass beim Kanton und den Gemeinden möglichst wenig Fremdfinanzierung notwendig ist.

3.2 Finanzstromanalyse

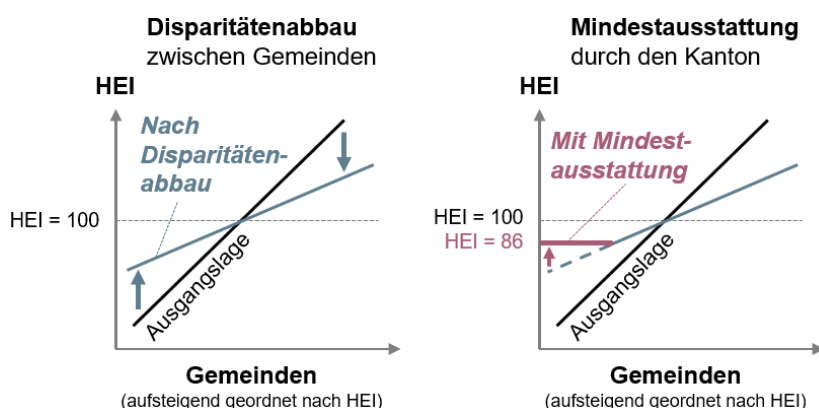
3.2.1 Direkter Finanzausgleich

3.2.1.1 Disparitätenabbau

Im Disparitätenabbau bezahlen überdurchschnittlich finanzstarke Gemeinden, definiert durch einen harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) von über 100, Ausgleichszahlungen an die Gemeinden mit geringeren Steuererträgen. Wie der linke Teil von Abbildung 4 illustriert, führt dies zu einer Glättung der Unterschiede zwischen den Gemeinden. Mit der Mindestausstattung werden dann Gemeinden zusätzlich unterstützt, die auch nach dieser Glättung nur über geringe finanzielle Mittel verfügen (vgl. rechter Teil von Abbildung 4).

Im Disparitätenabbau wird die Grösse der Umverteilungszahlung u. a. durch einen in der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111) festgelegten Prozentsatz bestimmt. Dieser Satz beträgt seit der letzten FILAG-Revision 2012 konstant 37 Prozent, d. h. die Differenz des HEI einer Gemeinde zum HEI von 100 wird um 37 Prozent reduziert. Dieser Satz und das daraus errechnete Umverteilungsvolumen bewegen sich damit am unteren Ende des Bereichs, der gesetzlich möglich wäre.¹

Abbildung 4: Schematische Darstellung der Wirkung von Disparitätenabbau und Mindestausstattung



Wirkung der bisherigen Regelung

Das Umverteilungsvolumen im Disparitätenabbau betrug im Jahr 2021 rund CHF 114 Mio. und hat damit seit der letzten Erfolgskontrolle (Wert für das Jahr 2015) um 16 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 5). Dies mag auf den ersten Blick nach einem grossen Anstieg aussehen, entspricht aber in etwa der Veränderung des Gesamtsteuerertrags aller Berner Gemeinden. Im Jahr 2021 gab es 60 Zahler- und 279 Empfängergerneinden. Damit kommen auf eine Zahlergerneinde

¹ Die Grösse des Disparitätensatzes fliesst positiv in die Grösse des Umverteilungsvolumens im Disparitätenabbau ein. Gem. Art. 10 Abs. 3 FILAG ist ein Satz zwischen 37 bis 42 Prozent möglich.

etwa vier Empfängergemeinden, ein Verhältnis, das sich seit dem Jahr 2015 nur wenig verändert hat. Zwar ist die Anzahl der Empfängergemeinden in der Zwischenzeit etwas zurückgegangen. Dazu haben aber auch Gemeindefusionen positiv beigetragen. Dies zeigt auch der Anteil der Bevölkerung wohnhaft in Empfängergemeinden, der sich seit dem Jahr 2015 nur wenig verändert hat.

Trotz der insgesamt stabilen Verhältnisse ist im Hintergrund des Disparitätenabbaus durchaus eine gewisse Dynamik erkennbar: Von den insgesamt 60 Zahlergemeinden im Jahr 2021 hatte nur die Hälfte diesen Status bereits im Jahr 2015 inne. Die andere Hälfte ist erst während diesen Jahren vom Empfänger zum Zahler geworden. Eine fast gleich grosse Bewegung hat vom Kreis der Zahler- hin zu den Empfängergemeinden stattgefunden. In diesem Sinne gab es in den letzten Jahren gewisse Verschiebungen, welche Gemeinden in den Disparitätenabbau einzahlen und welche Gelder daraus beziehen. Diese Ergebnisse zeigen, dass es auch mit dem Disparitätenabbau innerhalb der Gemeindeflandschaft zu Verschiebungen kommen kann.

Abbildung 5: Umverteilungsvolumen und Einordnung von Empfänger- und Zahlergemeinden im Disparitätenabbau, Jahr 2015 sowie 2018–2021

	2015	2018	2019	2020	2021
Umverteilungsvolumen in Mio. CHF	98.1	106.3	106.0	106.6	113.7
Empfängergemeinden					
Anzahl	297	296	286	280	279
Anteil an Gesamtzahl Gemeinden	83%	85%	83%	82%	82%
Anteil der Bevölkerung an Gesamtbevölkerung des Kantons	63%	65%	63%	62%	63%
Durchschnittlicher Pro-Kopf-Betrag in CHF (= erhaltene Leistungen)	233	239	236	237	240
Zahlergemeinden					
Anzahl	59	51	60	62	60
Durchschnittlicher Pro-Kopf-Betrag in CHF (= geleistete Zahlungen)	206	238	223	228	248

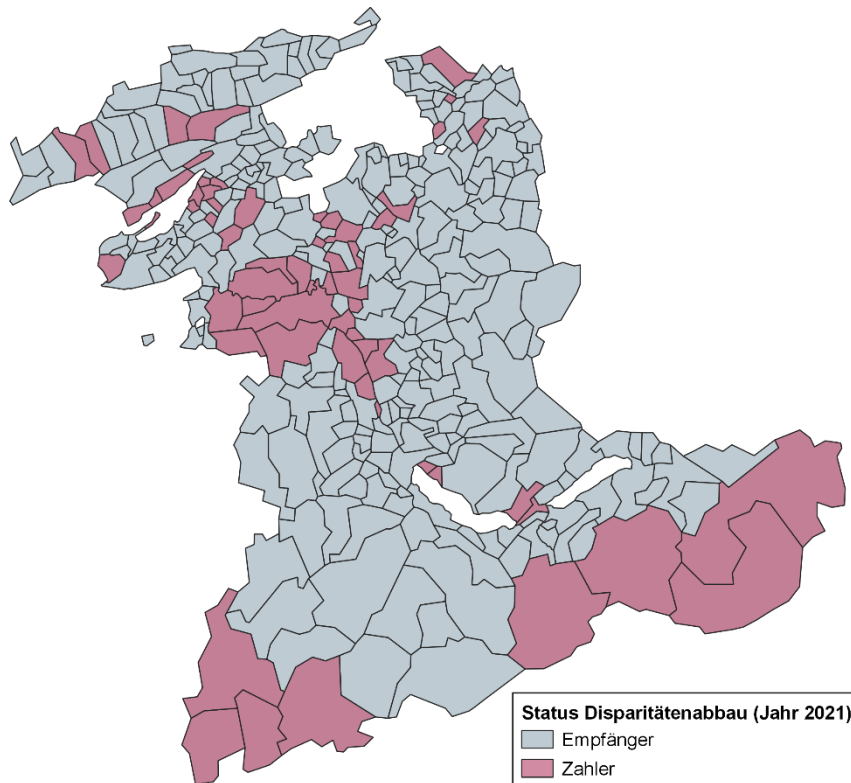
Bemerkung: Zur Berechnung des Anteils der Gemeinden wurde der Gemeindestand des jeweiligen Jahres unterlegt.

Wie Abbildung 6 illustriert, sind die Zahlergemeinden mehrheitlich urban geprägt. Folglich findet beim Disparitätenabbau eine Umverteilung von urbanen zu ländlichen Gemeinden statt. Die Zahlergemeinden leisteten im Jahr 2021 durchschnittlich CHF 248 pro Kopf, während die Empfängergemeinden im Mittel rund CHF 240 pro Kopf erhielten. Die höchsten Ausgleichszahlungen leistete die Gemeinde Saanen mit einem Pro-Kopf-Betrag von CHF 2'456. Rebévelier profitierte im Jahr 2021 am stärksten vom Disparitätenabbau mit einem Betrag von CHF 557 pro Kopf.

Interessant ist das Muster, wie sich die Pro-Kopf-Beiträge über die Zeit verändert haben. Bei den Empfängergemeinden sind die erhaltenen Pro-Kopf-Leistungen zwischen den Jahren 2015 und 2021 im Durchschnitt nur wenig angestiegen. Demgegenüber ist derselbe Wert der Zahlergemeinden innerhalb von fünf Jahren um rund 20 Prozent grösser geworden. Besonders ins Gewicht fallen dabei die Anstiege der grössten Zahlergemeinden: Die Pro-Kopf-Beiträge der fünf grössten Zahlergemeinden sind im Schnitt um mehr als einen Drittel angestiegen. Im Fall der Gemeinde Saanen ist der Wert heute sogar um 57 Prozent grösser als noch im Jahr 2015. Damit hat sich die bereits früher bestehende Tendenz weiterverstärkt, dass wenige Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Steuererträgen via dem Disparitätenabbau eine deutlich grössere Gruppe von Empfängergemeinden unterstützen. Dieser Mechanismus ist aber vom Disparitätenabbau als

Ausgleichssystem konzeptionell auch so gewollt. Hinzu kommt, dass die grössten Zahlergemeinden auch nach dem Disparitätenabbau noch über überdurchschnittliche finanzielle Mittel verfügen. Der HEI der Gemeinde Saanen sinkt durch den Disparitätenabbau zwar substanziell, von 348 auf 256, ist danach aber immer noch fast drei Mal so hoch wie der HEI des Durchschnitts aller Gemeinden nach dem Disparitätenabbau.

Abbildung 6: Disparitätenabbau: Empfänger- und Zahlergemeinden für das Jahr 2021



3.2.1.2 Mindestausstattung

Gemeinden haben Anspruch auf eine Mindestausstattung, wenn deren HEI nach dem Disparitätenabbau den Mindestwert von 86 nicht erreicht (Art. 8 Abs. 2 FILAV). In solchen Fällen wird die Lücke zum Mindestwert durch Zahlungen des Kantons aufgefüllt. Befindet sich eine Gemeinde trotz eines HEI von unter 86 in einer finanziell sehr guten Situation, kann die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigert werden. Als Entscheidungsgrundlage wird dafür ein Kennzahlenmix aus Zinsbelastung, Bruttoverschuldungsanteil und Eigenkapital pro Einwohnerin und Einwohner herangezogen (Art. 19 FILAV).

Wirkung der bisherigen Regelung

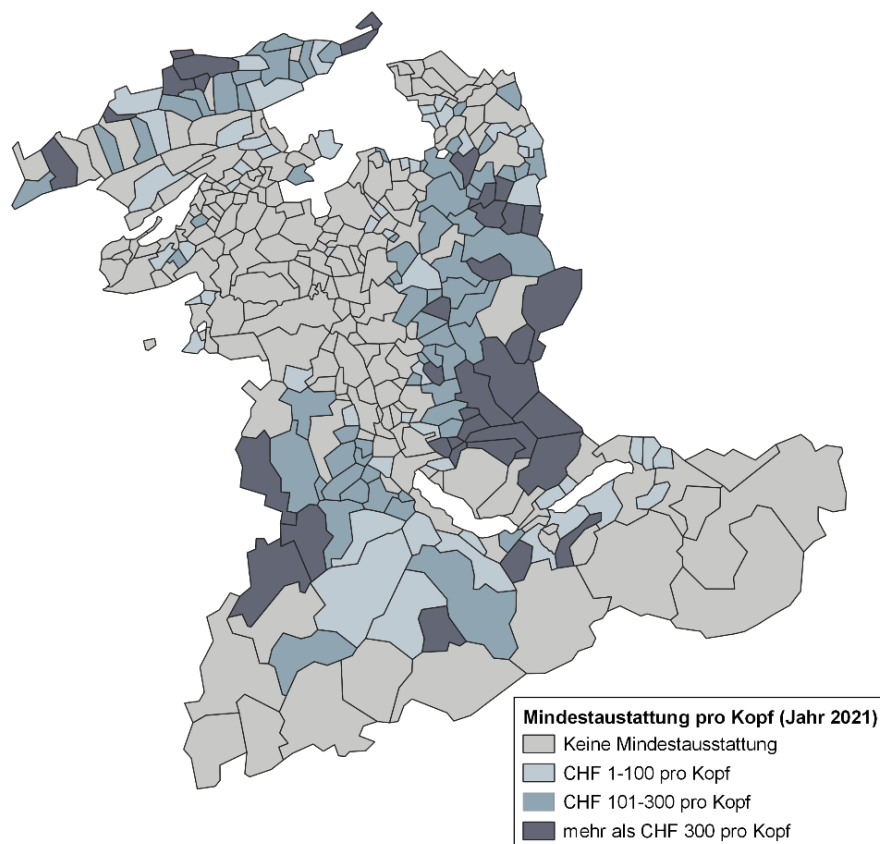
Wie Abbildung 7 zeigt, betrug das Volumen der Mindestausstattung im Jahr 2021 rund CHF 30 Mio. und ist damit seit dem Jahr 2015 um rund 10 Prozent zurückgegangen. Im Jahr 2021 erhielten 154 Gemeinden entsprechende Zahlungen, d. h. rund 45 Prozent aller Berner Gemeinden. Auch aus dieser Perspektive hat es in den letzten Jahren einen Rückgang gegeben (-17 Empfängergemeinden seit 2015), wobei dies zu zwei Dritteln auf Gemeindefusionen zurückzuführen ist.

Abbildung 7: Volumen der Mindestausstattung und Einordnung der Empfängergemeinden, Jahr 2015 sowie 2018–2021

	2015	2018	2019	2020	2021
Volumen in Mio. CHF	34.3	33.2	30.7	29.4	30.4
Empfängergemeinden					
Anzahl	171	163	153	152	154
Anteil an Gesamtzahl Gemeinden	48%	47%	44%	44%	45%
Anteil der Bevölkerung an Gesamtbevölkerung des Kantons	22%	20%	18%	18%	19%
Durchschnittlicher Pro-Kopf-Betrag in CHF (= erhaltene Leistungen)	194	206	210	198	194

Bemerkung: Zur Berechnung des Anteils der Gemeinden wurde der Gemeindestand des jeweiligen Jahres unterlegt.

Die vom Kanton geleisteten Beiträge gingen grossmehrheitlich an ländlich geprägte Gemeinden (vgl. Karte in Abbildung 8). Im Schnitt wurden rund CHF 200 pro Kopf ausbezahlt. Die höchsten Pro-Kopf-Beiträge erhielt im Jahr 2021 die Gemeinde Horrenbach-Buchen (CHF 629 pro Einwohnerin und Einwohner), die geringsten mit CHF 3 die Gemeinde Kernenried. Aufgrund anderweitig komfortabler Finanzlage wurden den Gemeinden Reisiswil und Seehof die Mindestausstattung im Jahr 2021 teilweise gekürzt.

Abbildung 8: Mindestausstattung pro Kopf der Gemeinden für das Jahr 2021

Neben der Betrachtung des aktuellen Stands ist wiederum die Dynamik bei der Zusammensetzung der Empfängergemeinden interessant: Beziehen die betroffenen Gemeinden über viele Jahre hinweg Mindestausstattung oder gibt es solche, die diese nur temporär benötigen? Hier zeigt sich ein relativ eindeutiges Bild. Im Jahr 2015 haben rund 160 Gemeinden Gelder aus der Mindestausstattung erhalten und waren nicht in eine Gemeindefusion involviert. Von diesen 160

Gemeinden haben rund 80 Prozent zwischen den Jahren 2015 und 2021 in jedem Jahr von der Mindestausstattung profitiert. Mit anderen Worten hilft die Mindestausstattung bei mehr als einem Drittel der Berner Gemeinden mit, das vom Kanton vorgesehene Mindestmass an Einnahmen zu generieren.

3.2.1.3 Saldo-Wirkung im direkten Finanzausgleich

Das FILAG strebt das Ziel ausgewogener **Steuerbelastungen** zwischen den Gemeinden an, wobei die Bedeutung finanzstarker Gemeinden für den Kanton anerkannt wird. Wie wirken Disparitätenabbau und Mindestausstattung in dieser Hinsicht? Kausal lässt sich diese Frage nicht beantworten, da die Gemeinden direktdemokratisch über die Höhe ihrer Steuern entscheiden. Im Sinne einer deskriptiven Analyse zeigt Abbildung 9 den Verlauf verschiedener Indikatoren zur Höhe der Steueranlagen in den Berner Gemeinden. Dabei wird deutlich, dass die Streuung der Steueranlagen, gemessen durch die Standardabweichung, zwischen den Jahren 2012 und 2019 leicht abgenommen hat. Mit dem Jahr 2020 ist die Streuung aber wieder leicht angestiegen.

Abbildung 9: Statistiken zur Höhe der Steueranlagen für natürliche Personen der Berner Gemeinden, Jahr 2012 sowie 2015–2021

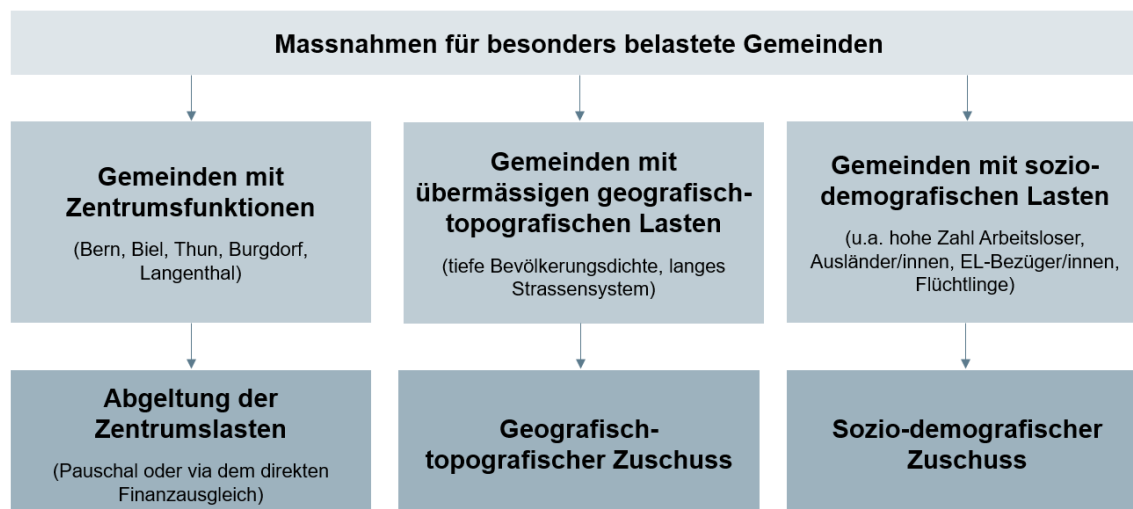
Jahr	2012	...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mittelwert	1.693		1.719	1.721	1.719	1.718	1.712	1.705	1.705
Standardabweichung	0.212		0.200	0.197	0.196	0.197	0.196	0.201	0.200
Minimum	0.84		0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89
25% Quantil	1.59		1.59	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60
Median	1.70		1.74	1.74	1.74	1.74	1.73	1.72	1.71
75% Quantil	1.84		1.85	1.85	1.85	1.85	1.85	1.84	1.84
Maximum	2.28		2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Analyse der Verteilung der Steueranlagen anhand des Minimums, des Maximums, des Medians und Quantilen. Der Unterschied zwischen hohen und tiefen Steueranlagen hat seit dem Jahr 2012 zwar leicht abgenommen. Seit dem Jahr 2015 ist aber keine weitere Annäherung mehr zu beobachten. Hinsichtlich des Ziels des FILAG, für ausgewogene Steuerverhältnisse unter den Berner Gemeinden zu sorgen, gab es in der Periode 2016 bis 2021 keine weiteren Fortschritte mehr.

3.2.2 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

Neben dem direkten Finanzausgleich werden Gemeinden mit besonders grossen Lasten zusätzlich abgegolten. Abbildung 10 gibt einen Überblick über die drei dafür vorgesehenen Instrumente. Diese werden in der Folge genauer analysiert.

Abbildung 10: Überblick über die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden



3.2.2.1 Abgeltung der Zentrumslasten

Kreis der abgeltungsberechtigten Städte

Zentrumslasten im Sinne des Berner Finanz- und Lastenausgleichs sind von Städten erbrachte Leistungen, «von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen».² Als Städte mit entsprechenden Zentrumslasten gelten gemäss Gesetz Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal (Art. 13 FILAG). Deren Zentrumslasten werden periodisch erhoben und die Abgeltung vom Regierungsrat festgelegt. Berücksichtigt werden dabei die Nettozentrumslasten, d. h. von den Lasten werden Zentrumsnutzen wie Standortvorteile wieder abgezogen. Ebenso wird ein Abzug vorgenommen, wenn Städte Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung von Leistungen (z. B. durch die Erhebung von Gebühren zur Benutzung) ungenutzt lassen.

Der im Gesetz festgeschriebene Kreis abgeltungsberechtigter Städte wurde so festgelegt, dass sie der Kategorisierung der kantonalen Raumplanung entspricht (vgl. Abbildung 11). Gewählt wurden die Städte der Stufen 1 bis 3 nach der wirtschaftspolitischen Steuerung. Einzige Ausnahme davon ist die Gemeinde Interlaken, die keine Abgeltung der Zentrumslasten erhält, da sie mit knapp 6'000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich kleiner ist als Burgdorf und Langenthal (beide rund 16'000 Einwohner/-innen) und zusammen mit ihren Nachbargemeinden ein relativ geschlossenes Siedlungsgebiet bildet.³

² Vgl. Kanton Bern (2021), S. 1.

³ Vgl. Ecoplan (2021).

Abbildung 11: Zentralitätsstruktur für den Kanton Bern gemäss Richtplan 2030

Stufe	Wirtschaftspolitische Steuerung	Regionalpolitische Steuerung
1 Zentren von nationaler Bedeutung	Bern	
2 Kantonale Zentren	Biel, Thun	
3 Regionale Zentren von kantonaler Bedeutung	Langenthal, Burgdorf, Interlaken	8 Städte wie z. B. Saint-Imier, Lyss, Langnau, Frutigen.
4 Regionale Zentren der 4. Stufe		34 Städte wie z. B. Aarberg, Herzogen- buchsee und Münsingen
4 Regionale Tourismuszentren der 4. Stufe		5 Zentren darunter Adelboden und Grin- delwald

Der Regierungsrat begründete in seinem letzten Bericht zur Erfolgskontrolle FILAG im Jahr 2016 die Wahl der abgeltungsberechtigten Städte zudem u. a. auch damit, dass die fünf Städte Bern, Biel, Thun, Langenthal und Burgdorf über ein Stadttheater und mehrere grössere und bedeutende Museen verfügen, die beachtliche Lasten im Kulturbereich generieren.

Instrumente zur Abgeltung der Zentrumslasten

Die Abgeltung der Nettozentrumslasten erfolgt durch zwei Elemente, die aber nicht für alle fünf Städte gleich zur Anwendung kommen:

- **Pauschale Abgeltung hoher Lasten:** Die Städte Bern, Biel und Thun erhalten vom Kanton einen Zuschuss zur Abgeltung ihrer überdurchschnittlichen Zentrumslasten in den Bereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur. Burgdorf und Langenthal erhalten keine pauschale Abgeltung, da diese gemäss Kategorisierung des Richtplans Zentren der Stufe 3 darstellen.
- **Abzug verbleibender Zentrumslasten im Disparitätenabbau:** Alle nicht pauschal abgegoltenen Zentrumslasten der Städte Bern, Biel und Thun werden bei der Berechnung ihres HEI abgezogen. Bei den Städten Burgdorf und Langenthal wird die gesamte Höhe der Zentrumslasten berücksichtigt. Der harmonisierte Steuerertrag bildet die Grundlage für die Berechnung der Beiträge des Disparitätenabbaus. Damit erfolgt zusätzlich eine indirekte Abgeltung der Zentrumslasten, indem die fünf Städte auf Kosten der anderen Gemeinden höhere Zuschüsse im Disparitätenabbau erhalten oder geringere Beiträge leisten müssen.

Die Städte Bern, Biel und Thun errechnen jährlich ihre Zentrumslasten neu, wobei jeweils auf eine periodisch aktualisierte, standardisierte Methodik zurückgegriffen wird. Die kleineren Städte berechnen ihre Lasten im Rahmen der gemäss Art. 13 Abs. 2 FILAG vorgesehenen periodischen Erfassung neu. Trotzdem gibt es auch bei den Werten für Bern, Biel und Thun eine gewisse Konstanz. In den letzten Jahren war es die Praxis des Regierungsrates, bei der Definition der Höhe der pauschalen Abgeltungen und der abzugsberechtigten übrigen Zentrumslasten auf die Werte des Jahres 2018 zurückzugreifen, dem Jahr, in dem die Kostenschlüssel das letzte Mal aktualisiert worden sind.

Abgeltung von Zentrumslasten in anderen Kantonen (Auswahl)

Dass Städte mit Zentrumsfunktionen eine gewisse Entschädigung für die damit verbundenen Lasten erhalten, ist eine schweizweit verbreitete Praxis. Auch die zur Bezifferung der Lasten angewandte Methodik unterscheidet sich in Bern nur wenig von dem in anderen Kantonen üblichen Vorgehen. Die Grösse des Kreises der abgeltungsberechtigten Städte ist je nach Kanton unterschiedlich:

- **Kanton Zürich:** Die Städte Zürich und Winterthur erhalten eine pauschale Abgeltung ihrer Zentrumslasten durch den Kanton (vertikal). Städte wie Uster erhalten keine Abgeltung.⁴
- **Kanton St. Gallen:** Nur die Zentrumslasten der Stadt St. Gallen werden entschädigt, analog zu Zürich mittels einer pauschalen Abgeltung durch den Kanton (vertikal). Wil und Gossau erhalten keine Abgeltung.⁵
- **Kanton Luzern:** Die Städte Luzern und Sursee erhalten eine indirekte Abgeltung ihrer Zentrumslasten via horizontaler Finanzausgleich, da sie als Haupt- oder Regionalzentrum klassifiziert sind und Nettoempfänger im horizontalen Finanzausgleich sind. Die anderen Regionalzentren Hochdorf, Wilisau und Schüpfheim erhalten aufgrund ihres Status als Nettozahler im Finanzausgleich keine Beiträge.
- **Kanton Solothurn:** Die Zentrumslasten der Städte Solothurn, Olten und Grenchen werden zu einem festgelegten Prozentsatz pauschal durch den Kanton entschädigt.⁶

Fazit: Vor dem Hintergrund des Vorgehens in anderen Kantonen erscheint das im Kanton Bern gewählte Vorgehen mit der Beschränkung der Abgeltung der Zentrumslasten der wichtigsten Städte nachvollziehbar. Der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte ist im Vergleich mit anderen Kantonen eher breit gefasst.

Höhe der Abgeltungen und Auswirkungen der Reform 2018/19

Abbildung 12 zeigt die Höhe der ausgewiesenen und im Endeffekt abgegoltenen Zentrumslasten der fünf anspruchsberechtigten Städte für das Jahr 2019. In diesem Jahr wurden die Lasten für alle fünf Städte letztmalig umfassend aktualisiert. Die relevanten Werte – die Höhe der pauschalen Abgeltungen und der Abgeltungen der verbleibenden Lasten via Disparitätenabbau – berechnen sich dabei wie folgt:

- Die pauschalen Abgeltungen für Bern, Biel und Thun betragen 63,1 Prozent der Zentrumslasten des Jahres 2018. Dieser Prozentsatz kam zu Stande, da der Regierungsrat im Jahr 2019 aus finanzpolitischen Gründen auf eine Erhöhung der pauschalen Abgeltungen verzichtete. Entsprechend wurde der Prozentsatz so festgelegt, dass die Höhe der pauschalen Abgeltung gegenüber den Vorjahren unverändert blieb.⁷
- Auch die anrechenbaren verbleibenden Zentrumslasten wurden auf den Stand von 2018 fixiert und betragen damit 36,9 Prozent der damaligen Zentrumslasten. Je nach Höhe der Steuererträge und der damit verbundenen Position im Vergleich zu anderen Gemeinden wirkt sich dies im Disparitätenabbau aber unterschiedlich aus.

Wie Abbildung 12 zeigt, fallen rund 60 Prozent aller Zentrumslasten bei der Stadt Bern an. Diese wurden im Jahr 2019 mit den beiden erwähnten Instrumenten mit CHF 72 Mio. zu insgesamt 74 Prozent abgegolten. Die Lasten von Biel und Thun sind deutlich geringer, werden aber zu einem vergleichbar grossen Anteil entschädigt. Nochmals deutlich kleiner sind die Zentrumslasten von

⁴ Vgl. Kanton Zürich (2023).

⁵ Vgl. Ecoplan (2017b) bzw. Art. 24 und 25 des St. Galler Finanzausgleichsgesetzes.

⁶ Vgl. Greiwe; Strebel (2020).

⁷ Vgl. Kanton Bern (2021).

Burgdorf und Langenthal. Diese werden ausschliesslich via Disparitätenabbau und damit nur zu 31 Prozent bzw. 39 Prozent abgegolten. In der Summe wurden im Jahr 2019 Zentrumslasten in der Höhe von rund CHF 111 Mio. entschädigt; zu rund vier Fünfteln via pauschale Abgeltungen durch den Kanton, zu einem Fünftel durch die anderen Gemeinden via Disparitätenabbau.

Abbildung 12: Höhe der Zentrumslasten und deren Abgeltung, Jahr 2019 (basierend auf den Datengrundlagen des Jahres 2018)

Aufgabenbereich	Bern in 1'000 CHF	Biel in 1'000 CHF	Thun in 1'000 CHF	Burgdorf in 1'000 CHF	Langenthal in 1'000 CHF
Privater Verkehr	47'560	13'226	9'335	4'252	3'771
Öffentliche Sicherheit	9'798	1'622	1'025	218	419
Gästeinfrastruktur	18'333	7'100	1'774	471	445
Sport	12'160	5'280	1'762	1'191	2'069
Soziale Sicherheit	1'677	1'024	98	283	180
Kultur	23'479	8'273	2'854	608	1'448
Zwischentotal (= Brutto-Zentrumslasten)	113'008	36'525	16'847	7'022	8'332
./. Zentrumsnutzen Agglomeration	-9'606	-3'105	-1'432	-597	n/a
./. Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-5'889	-1'742	-580	-280	-435
Total Netto-Zentrumslasten	97'513	31'678	14'836	6'145	7'897
Pauschale Abgeltung (A)	61'506	19'981	9'357	n/a	n/a
Abzug im direkten Finanzausgleich	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897
Effekt Abzug im Finanzausgleich (B)	10'886	2'991	844	1'881	3'067
Total Abgeltung Zentrumslasten (= A+B)	72'392	22'972	10'201	1'881	3'067
<i>Total Abgeltung in %</i>	<i>74%</i>	<i>73%</i>	<i>69%</i>	<i>31%</i>	<i>39%</i>

Wie hat sich die Abgeltung der Zentrumslasten in den letzten Jahren verändert? Auskunft darüber gibt Abbildung 13. Sie zeigt, dass die pauschalen Abgeltungen der Zentrumslasten seit dem Jahr 2015 insgesamt unverändert geblieben sind. Um rund CHF 10 Mio. erhöht hat sich hingegen die Abgeltung via Disparitätenabbau, wobei dieser Anstieg auf die zwischen den Jahren 2018 und 2019 vom Regierungsrat beschlossenen Änderungen der Datengrundlagen zurückzuführen ist. Damals wurde für die pauschale Abgeltung der Anteil von 61.1 Prozent der Zentrumslasten vom Jahr 2018 festgelegt. Zuvor waren es 80 Prozent der Lasten vom Jahr 2008. Der neu geringere Prozentanteil der pauschalen Abgeltung hatte zur Folge, dass die anrechenbaren verbleibenden Zentrumslasten angestiegen sind und damit auch die Abgeltung via Disparitätenabbau. Der Anstieg dieser Form der Abgeltung ging somit vollständig zulasten der anderen Gemeinden.

Abbildung 13: Entwicklung der Abgeltung der Zentrumslasten in den zwei Instrumenten Jahre 2015 und 2021, inklusive Veränderung durch die Revision 2018/2019

Art der Abgeltung	Jahr 2015 in 1'000 CHF	Jahr 2018 in 1'000 CHF	Jahr 2019 in 1'000 CHF	Jahr 2021 in 1'000 CHF	Δ 15-21 in %
über alle Städte hinweg					
Pauschale Abgeltung	90'844	90'844	90'844	90'844	0%
Abzug via Disparitätenabbau	9'897	9'843	19'677	19'658	+99%
Total Abgeltung	100'741	100'687	110'521	110'502	+10%

3.2.2.2 Geografisch-topografischer Zuschuss

Überblick

Gemeinden, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen Lage übermässig stark belastet sind, erhalten im Rahmen des Finanzausgleichs zusätzliche Unterstützungszahlungen durch den Kanton. Der geografisch-topografische Zuschuss ist konzeptionell in zwei Elemente gegliedert (Art. 11ff FILAV):

- **Zuschuss Fläche:** Eine Gemeinde erhält zusätzliche Mittel, wenn deren Fläche pro Einwohner/-in grösser ist als 80 Prozent des Medians aller Berner Gemeinden. Damit werden besonders dünn besiedelte Gemeinden unterstützt.
- **Zuschuss Strassenlänge:** Eine Gemeinde erhält zusätzliche Zuschüsse, wenn deren Strassennetz pro Einwohner/-in länger ist als 80 Prozent des Medians aller Berner Gemeinden. Davon profitieren Gemeinden mit zersiedelten Strukturen, welche ein weit verzweigtes Strassennetz notwendig machen.

Die genaue Höhe der Zuschüsse wird anhand entsprechender Formeln berechnet. Die Zuschüsse betragen insgesamt aber maximal CHF 1'200 pro Einwohnerin und Einwohner. Analog zur Mindestausstattung kann der Kanton auch den geografisch-topografischen Zuschuss kürzen, wenn sich eine Gemeinde auch ohne diesen in einer komfortablen finanziellen Lage befindet.

Finanzielle Auswirkungen

Abbildung 14 zeigt die Entwicklung des finanziellen Volumens und der Anzahl der Empfängergemeinden im geografisch-topografischen Zuschuss. Das Volumen ist zwischen den Jahren 2015 und 2021 praktisch unverändert geblieben. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da sich die Kriterien für den Zuschuss auf Faktoren beziehen, die sich nur wenig verändern. In der Summe profitieren rund zwei Drittel der Berner Gemeinden von geografisch-topografischen Zuschüssen, insbesondere solche aus ländlichen Gebieten. In den betroffenen Gemeinden lebt etwa 27 Prozent der Berner Bevölkerung.

Die relative Stabilität zeigt sich auch bei der Entwicklung der Anzahl Gemeinden, die zwischen den Jahren 2015 und 2021 Zuschüsse erhalten haben. Von den 242 Bezügergemeinden im Jahr 2015 haben nur 19 nicht auch in jedem der folgenden Jahren einen Zuschuss erhalten. Rund zwei Drittel dieser 19 Fälle stehen aber in Zusammenhang mit Gemeindefusionen. Im Vergleich der Jahre 2015 und 2021 haben damit nur sechs Gemeinden den Zuschuss unabhängig von Gemeindefusionen verloren. Im selben Zeitraum sind vier neue Bezügergemeinden dazukommen.

Abbildung 14: Volumen des geografisch-topografischen Zuschusses und Anzahl der Empfängergemeinden, Jahr 2015 sowie 2018–2021

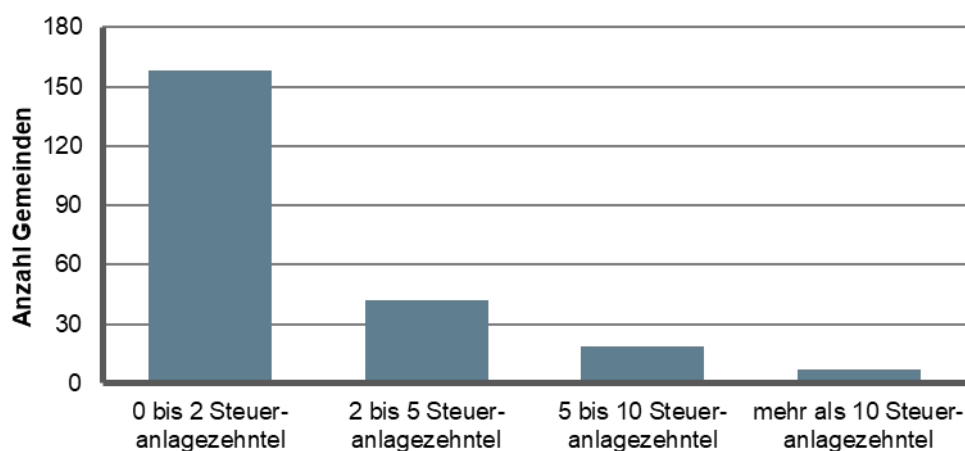
	2015	...	2018	2019	2020	2021
Volumen in Mio. CHF	38.69		38.66	38.68	38.70	38.71
Empfängergemeinden						
Anzahl	242		236	236	226	226
Anteil an Gesamtzahl Gemeinden	68%		68%	68%	66%	67%
Anteil der Bevölkerung an Gesamtbevölkerung des Kantons	28%		27%	27%	27%	27%
Durchschnittlicher Pro-Kopf-Betrag in CHF (= erhaltene Leistungen)	190		191	191	200	199

Bemerkung: Zur Berechnung des Anteils der Gemeinden wurde der Gemeindezustand des jeweiligen Jahres unterlegt.

In der Pro-Kopf-Perspektive sind die durchschnittlichen Zuschüsse zwischen den Jahren 2015 und 2021 geringfügig gestiegen und betrugen im Jahr 2021 rund CHF 200. Wie Abbildung 15 illustriert, erhalten rund 70 Prozent aller Bezügergemeinden Beiträge in der Höhe von 0 bis 2 Steueranlagezehnteln. Es gibt aber auch Gemeinden, bei denen der geografisch-topografische Zuschuss stärker ins Gewicht fällt. Bei sieben Gemeinden hat er den Wert von mehr als 10 Steueranlagezehnteln (u. a. Horrenbach-Buchen, Schelten und Seehof). Erwartungsgemäss handelt es sich dabei um ländlich geprägte, dünn besiedelte Gebiete.

Im Jahr 2022 wurde der geografisch-topografische Zuschuss von vier Gemeinden gekürzt (bei Guttannen und Saanen vollständig, bei Berken und Bleienbach zu kleinen Teilen).

Abbildung 15: Wert der geografisch-topografischen Zuschüsse in Steueranlagezehntel der jeweiligen Gemeinde, Jahr 2021



3.2.2.3 Sozio-demografischer Zuschuss

Gemeinden, die aufgrund ihrer sozio-demografischen Situation belastet sind, erhalten ebenfalls einen jährlichen Zuschuss vom Kanton. Massgebend für den Erhalt des Zuschusses ist ein Soziallastenindex, der folgende Faktoren beinhaltet (Art. 15 FILAV):

- Anteil an Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung
- Anteil an Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung
- Anteil an EL-Bezügerinnen und EL-Bezügern an der Wohnbevölkerung
- Anteil an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen an der Wohnbevölkerung

In der Praxis erhalten in der Regel sämtliche Gemeinden einen Zuschuss. Dessen Höhe wird mit einer Formel berechnet und korreliert mit dem Betrag, den die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe leisten müssen (Art. 21b Abs. 2 FILAG).

Finanzielle Auswirkungen

Das Gesamtvolumen des sozio-demografischen Zuschusses umfasst im Jahr 2021 insgesamt CHF 15,8 Mio. und ist damit gegenüber dem Jahr 2015 um fast ein Viertel angestiegen. In der Pro-Kopf-Perspektive beträgt der Anstieg rund 20 Prozent.

Abbildung 16 zeigt, welche Gemeinden vom sozio-demografischen Zuschuss profitieren. Dazu wurden die Gemeinden nach Urbanisierungsgrad kategorisiert, dies vor dem Hintergrund, dass

die Zuschüsse an die Gemeinden nicht nach deren Finanzkraft, sondern nach deren sozialen Lasten verteilt werden. Wie die Auswertung zeigt, gehen die meisten Beiträge an dicht besiedelte Gemeinden. Beispielsweise erhält die Stadt Biel mit CHF 31 den höchsten Pro-Kopf-Beitrag aller Gemeinden. In sämtlichen Gemeinden machen die Zuschüsse aber weniger als einen halben Steueranlagezehntel aus, fallen also insgesamt vergleichsweise wenig ins Gewicht.

Abbildung 16: Sozio-demografische Zuschüsse nach Urbanisierungsgrad der Gemeinden gemäss dem Bundesamt für Statistik, Jahr 2021

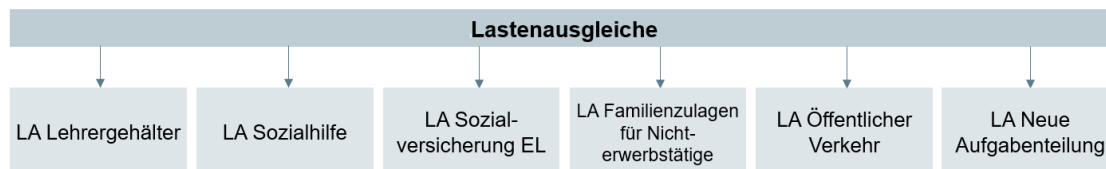
	Geringbesiedeltes Gebiet	Mitteldicht besiedeltes Gebiet	Dichtbesiedeltes Gebiet
Anzahl Gemeinden	215	109	15
Erhaltene Zahlungen in Mio. CHF	2.6	5.9	7.3
Anteil erhaltener Zahlungen	16%	37%	46%
Anteil Bevölkerung	26%	38%	35%
Durchschnittlicher Pro Kopf Beitrag in CHF	8.2	12.3	17.5

3.2.3 Lastenausgleiche

3.2.3.1 Gesamtbetrachtung – Entwicklung der totalen Ausgaben im Lastenausgleich

Der Lastenausgleich soll die Unterschiede in der Belastung der Gemeinden lindern (Art. 1 FILAG). Abbildung 17 gibt einen schematischen Überblick über die sechs dazugehörigen Gefässe.

Abbildung 17: Überblick der Gefässe des Lastenausgleichs gem. Art. 22ff FILAG



Ergänzend dazu zeigt Abbildung 18 die Entwicklung der Gesamtausgaben in den Lastenausgleichsgefässen der Jahre 2015 bis 2021. In diesem Zeitraum ist das Gesamtvolumen des Lastenausgleichs um 14 Prozent angestiegen und belief sich im Jahr 2021 auf CHF 3,34 Mia. Bei sämtlichen Lastenausgleichen ist ein Anstieg der Kosten zu beobachten. Am stärksten ins Gewicht fiel dabei das Wachstum LA Lehrergehälter (CHF 229 Mio., +20 %). Auch das Volumen im LA Sozialhilfe ist angestiegen (CHF 79 Mio., +8 %), im Gegensatz zur Periode der letzten Erfolgskontrolle (2008–2015) ist dessen Wachstum aber deutlich abgeflacht.

In Abbildung 18 nicht enthalten ist der LA Neue Aufgabenteilung, da es sich dabei um ein reines Ausgleichsgefäss zwischen dem Kanton und den Gemeinden handelt (vgl. Kapitel 3.2.3.6). Das Gesamtvolumen beläuft sich deshalb per Definition auf null. Die Beiträge der Gemeinden isoliert betrachtet, beliefen sich diese im Jahr 2021 auf CHF 189 Mio. Gegenüber dem Jahr 2015 bedeutet dies ein Anstieg von 0,4 Prozent, da dem Lastenausgleich seither nur wenige neue Elemente hinzugefügt wurden.

Abbildung 18: Entwicklung der Gesamtvolumen in den Lastenausgleichen (= Beiträge Kantone und Gemeinden), Jahr 2015 sowie 2018–2021, in Mio. CHF

	2015 ...	2018	2019	2020	2021
LA Lehrergehälter	1'143	1'238	1'285	1'332	1'372
LA Sozialhilfe	983	1'055	1'032	1'059	1'062
LA Sozialversicherung EL	430	451	460	470	487
LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige	8	9	12	9	12
LA Öffentlicher Verkehr	362	383	383	425	407
Total Volumen Lastenausgleiche	2'927	3'135	3'173	3'295	3'339

Bemerkung: Da es sich hier um eine Gesamtbetrachtung der Ausgaben des Kantons und der Gemeinden handelt, summiert sich der Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung zu Null.

In den folgenden Abschnitten wird die Entwicklung in den verschiedenen Lastenausgleichen genauer beleuchtet und, wo möglich, deren Verteilungswirkung analysiert.

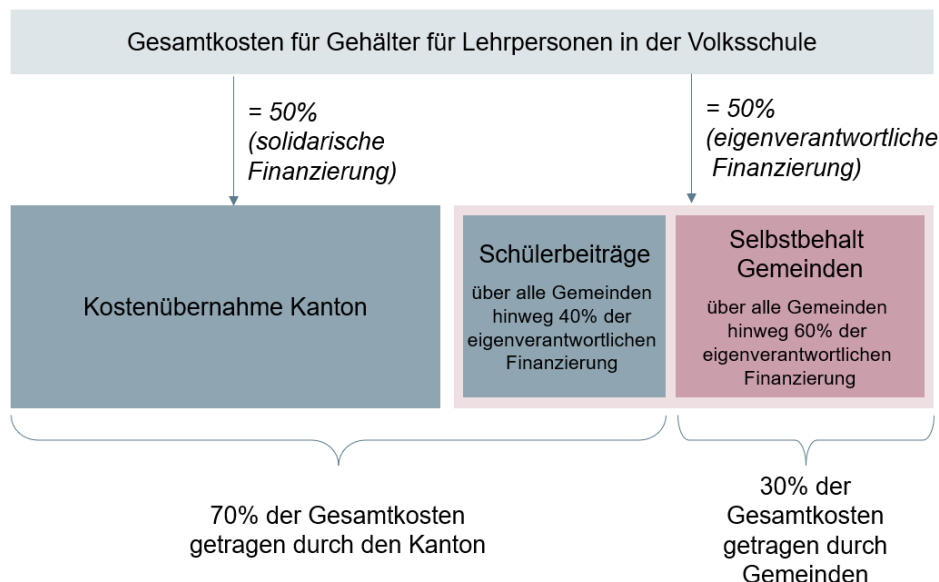
3.2.3.2 LA Lehrergehälter Volksschule

Überblick und Verteilungsmechanismus

Das Finanzierungssystem der Gehaltskosten für Lehrpersonen der Volksschule ist in einem zweistufigen Modell organisiert (vgl. Abbildung 19):

- In einer ersten Stufe fliessen die insgesamt anfallenden Gehaltskosten je zur Hälfte in einen solidarischen und eigenverantwortlichen Teil. Die Kosten im solidarisch finanzierten Element werden vollständig vom Kanton getragen.
- Für die Kosten des eigenverantwortlich finanzierten Elements kommen grundsätzlich die Gemeinden auf. Sie werden dabei aber durch Schülerbeiträge des Kantons zusätzlich unterstützt. Diese betragen über alle Gemeinden hinweg 40 Prozent des eigenverantwortlichen Teils, fallen aber je nach topografisch-demografischer und sozialer Belastung einer Gemeinde unterschiedlich gross aus. Der noch übrigbleibende Teil der Kosten trägt jede Gemeinde selbst.

Abbildung 19: Finanzierungssystem der Gehaltskosten für Lehrpersonen der Volksschule



In der Summe trägt der Kanton damit insgesamt 70 Prozent der Gehaltskosten, während alle Gemeinden zusammen für die übrigen 30 Prozent aufkommen müssen. Auf Ebene der einzelnen Gemeinden kann die effektive Belastung aber unterschiedlich hoch ausfallen. Dies aus zwei Gründen: Einerseits sind die Schülerbeiträge – wie erwähnt – von der sozialen und geografisch-topografischen Belastung abhängig. Gemeinden mit hohen Werten beim dazugehörigen Schullasten- bzw. Schulsozialindex erhalten höhere Schülerbeiträge. Andererseits sind auch die effektiven Gehaltskosten einer Gemeinde relevant. Bei Gemeinden mit Gehaltskosten unter dem Durchschnitt aller Gemeinden decken die Schülerbeiträge mehr als 40 Prozent des eigenverantwortlichen Teils. Damit kommt es innerhalb des Lastenausgleichs zu einer horizontalen Umverteilung. Es profitieren diejenigen Gemeinden, die tiefere Ausgaben für Gehälter von Lehrpersonen aufweisen als dies aufgrund ihrer Ausgangslage, abgebildet im Schullasten- und Schulsozialindex, erwartet würde.

Hintergrund zum Verteilschlüssel: Schülerbeiträge und Infrastrukturkosten

Die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur in der Volksschule werden im Kanton Bern grundsätzlich von den Gemeinden getragen. Die vom Kanton finanzierten Schülerbeiträge können aber auch als Instrument der Mitfinanzierung dieser Infrastrukturausgaben angesehen werden. Mit anderen Worten: Die Schülerbeiträge wurden auch deshalb auf die Höhe von 20 Prozent der Gehaltskosten festgelegt, damit Kanton und Gemeinden insgesamt etwa je zur Hälfte für die Gesamtkosten der Volksschule (Gehaltskosten + Infrastrukturkosten) aufkommen.

Kostenentwicklung und Verteilungswirkung

Wie in Abbildung 18 bereits aufgezeigt, ist das Gesamtvolumen im Lastenausgleich Lehrergehälter zwischen den Jahren 2015 und 2021 um 20 Prozent auf insgesamt CHF 1'372 Mio. anstiegen. Damit ist der Lastenausgleich stärker gewachsen als die Anzahl Schülerinnen und Schüler im Kanton (+5,1 %). Der übrige Teil ist u. a. auf den politischen Entscheid für höhere Lehrergehälter und der Mehrlektionen im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 zurückzuführen.

Die Grösse der horizontalen Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden lässt sich nicht exakt bestimmen, da Schülerinnen und Schüler z. T. auch ausserhalb ihrer Wohngemeinde zur Schule gehen. In diesen Fällen wird der eigenverantwortliche Teil der Kosten einer Schul-Standortgemeinde durch interne Verrechnungen auch von den anderen Gemeinden mitgetragen, die das entsprechende Schulangebot mitbenützen. Exakte Daten zu den eigenverantwortlichen Kosten nach dieser Verrechnung (= effektiv eigenverantwortlicher Teil) liegen seit dem Jahr 2011 nicht mehr vor, weshalb sie im Rahmen der Evaluation geschätzt werden mussten. Diese Schätzung ist aber mit Unsicherheiten und Verzerrungen behaftet. Aus diesem Grund werden die Umverteilungseffekte nachfolgend auch nur auf Ebene der 10 Verwaltungskreise ausgewiesen, da eine Gemeindebetrachtung starken Verzerrungen unterliegen würde.

Abbildung 20 zeigt die Umverteilungswirkungen auf Ebene der Berner Verwaltungskreise. Nettoempfänger des Systems sind als Kreise mit positiven Umverteilungseffekten zu erkennen (grün markiert). Insgesamt sind die Effekte äusserst klein und betragen maximal 0,1 Steueranlagezehntel oder CHF 23 pro Kopf. Die urbanen Verwaltungskreise Bern-Mittelland, Biel und Thun sowie der Berner Jura gehören zu den Nettozahlern. Der grösste Nettozahler pro Kopf ist der Verwaltungskreis Biel mit rund CHF 22 pro Kopf. Mit anderen Worten haben die Gemeinden dieses Verwaltungskreises höhere Gehaltskosten als dies aufgrund der im Schullasten- und Schulsozialindex abgebildeten Rahmenbedingungen zu erwarten wäre. Die übrigen Verwaltungskreise profitieren von der Umverteilung im LA Lehrergehälter. In der Pro-Kopf-Perspektive ist der Kreis Obersimmental-Saanen mit rund CHF 23 der grösste Nettoempfänger. Auch bei absoluter Be-

trachtung sind die Umverteilungsflüsse zwischen den Verwaltungskreisen gering. Insgesamt bezahlen die Nettozahler mit dem heutigen System rund CHF 3,2 Mio. mehr als mit einem theoretischen System ohne horizontale Verteilung. Die spiegelbildliche Entlastung der Nettoempfänger ist damit nur gering.

Gegenüber der letzten FILAG Erfolgskontrolle 2016 haben sich die Umverteilungseffekte leicht erhöht. Die Unterschiede sind aber gering. Mit Ausnahme der Verwaltungskreise Ob- und Nidwalden sind auch die gleichen Verwaltungskreise Nettoempfänger bzw. Nettozahler.⁸

Abbildung 20: Horizontale Verteilungswirkung des Lastenausgleichs Lehrergehälter Schuljahr 2021/2022 (grün markiert = Profiteure / Empfänger der horizontalen Umverteilung)

Verwaltungskreis	Bevölkerung	Selbstbehalt mit horizontaler Umverteilung (= heutiges LA- System, approximiert)*	Selbstbehalt ohne horizontale Umverteilung (= hypothetisches System, approximiert)**	Grösse Umverteilungseffekt (positiv = Netto-Empfänger)		
		in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in CHF pro Kopf	in Steuer- anlage- zehntel
Berner Jura	53'669	25.1	25.0	-0.1	-1.9	-0.0
Bern-Mittelland	410'911	158.2	157.4	-0.8	-2.1	-0.0
Biel/Bienne	101'175	46.2	44.2	-2.1	-20.3	-0.1
Emmental	97'218	39.3	40.4	1.1	10.8	0.1
Frutigen-Niedersimmental	40'149	15.6	16.1	0.6	14.1	0.1
Interlaken-Oberhasli	47'859	16.8	17.1	0.3	5.8	0.0
Ob- und Nidwalden	81'635	34.3	34.5	0.2	2.8	0.0
Obersimmental-Saanen	17'156	5.6	6.0	0.4	22.8	0.1
Seeland	75'161	30.7	31.5	0.7	9.6	0.1
Thun	107'221	39.5	39.3	-0.2	-2.1	-0.0
Total***	1'032'153	411.5	411.5	-0.0		

* Unter dem bestehenden System effektiv zu tragende Kosten der Verwaltungskreise; entspricht 50% der Gesamtkosten approximativ verteilt nach Anzahl Schülerinnen und Schüler abzüglich der jeweiligen Schülerbeiträge.

** Entspricht 30% der Gesamtkosten approximativ verteilt nach Anzahl Schülerinnen und Schüler. Der horizontale Umverteilungseffekt der Schülerbeiträge bleibt damit unberücksichtigt.

*** Kosten sind exklusive Kostenanteile ausserkantonaler Schüler.

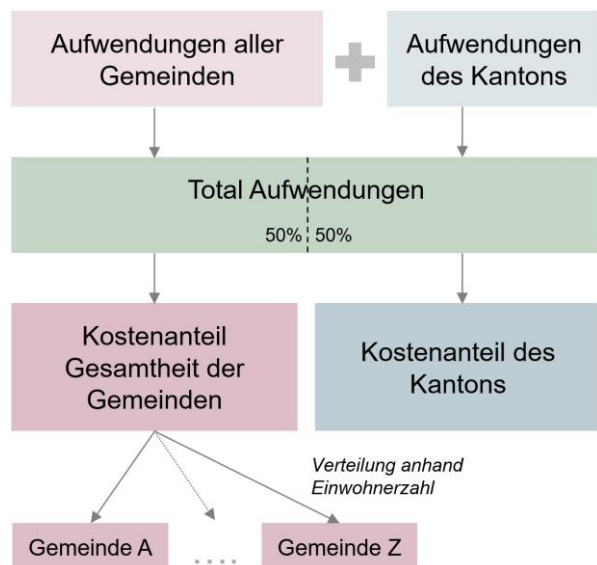
3.2.3.3 LA Sozialhilfe

Überblick und Verteilungsmechanismen

Mit dem Lastengleich Sozialhilfe werden unter anderem die Kosten für die wirtschaftliche Unterstützung bedürftiger Personen, Aufwendungen für Unterstützungs- und Integrationsangebote sowie die Gehaltskosten für Mitarbeitende der Sozialdienste finanziert (Art. 78ff SHG). Wie Abbildung 21 schematisch illustriert, werden dafür die dazugehörigen Ausgaben des Kantons und der Gemeinden zusammengezählt und je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden getragen. Die Verteilung des hälftigen Anteils der Gemeinden auf die einzelnen Gemeinden erfolgt anhand der Wohnbevölkerung.

⁸ Vgl. Ecoplan (2017a). Im Vergleich mit dem Bericht zur letzten Erfolgskontrolle wurde die Darstellung der Resultate insofern angepasst, dass neu ein positiver Wert gleichbedeutend ist mit den Status als Nettoempfänger. Bei der Erfolgskontrolle im Jahr 2016 war es noch umgekehrt.

Abbildung 21: Finanzierungssystem im LA Sozialhilfe



Durch den Beitrag des Kantons und die Verteilung der Kosten innerhalb der Gemeinden anhand der Wohnbevölkerung hat der LA Sozialhilfe eine starke solidarische Komponente. Dies hat einerseits den Vorteil, dass die Sozialkosten breit verteilt werden und Gemeinden damit von einem Risiko-Pooling profitieren können. Andererseits hat diese solidarische Kostenteilung den Nachteil, dass die Gemeinden nur wenig Anreize haben, Kosten in der Sozialhilfe einzusparen. Aus diesem Grund gibt es in verschiedenen Teilbereichen der Sozialhilfe Selbstbehalte. Beispielsweise können die Gemeinden nur 80 Prozent ihrer Ausgaben für Gutscheine zur familienergänzenden Betreuung an den Lastenausgleich anrechnen. Für die übrigen 20 Prozent der Ausgaben muss jede Gemeinde selbst aufkommen.⁹ Aktuell wird politisch über die Einführung eines Selbstbehalts für die wirtschaftliche Sozialhilfe diskutiert.¹⁰

Bei den über die Selbstbehalte hinausgehenden Ausgaben ergibt sich durch die Kostenverteilung via Einwohnerzahl eine horizontale Umverteilung zwischen den Gemeinden. Entscheidend ist dabei, ob bei einer Gemeinde relativ zur Bevölkerung über- oder unterproportional hohe Sozialausgaben anfallen. Eine Gemeinde mit effektiv höheren Pro-Kopf-Sozialausgaben als der Durchschnitt profitiert damit vom Lastenausgleich-System, da sie dann nur für Kosten in der Höhe der durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten aufkommen muss.

Kostenentwicklung und Verteilungswirkung

Die Ausgaben des Kantons und der Gemeinden betrugen im Jahr 2021 insgesamt CHF 1,06 Mia. Dies sind CHF 79 Mio. oder 8 Prozent mehr als im Jahr 2015. Mehr als die Hälfte dieses Anstiegs ist zwischen den Jahren 2015 und 2016 entstanden. Danach ist das Wachstum abgeflacht. Ein Grund für diese Entwicklung ist, dass seit Anfang 2017 die Besoldungskosten der Sozialdienste nicht mehr pro Stelle, sondern via Pauschalen pro bearbeitetem Fall abgegolten werden.¹¹ Ebenfalls kostendämpfend ausgewirkt hat sich, dass die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger wirtschaftlicher Unterstützung von der Sozialhilfe trotz Bevölkerungswachstum seit mehreren Jahren sinkt.¹²

⁹ Vgl. Art. 43a der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; bis Ende 2021) bzw. Art. 75 der Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV, ab Anfang 2022).

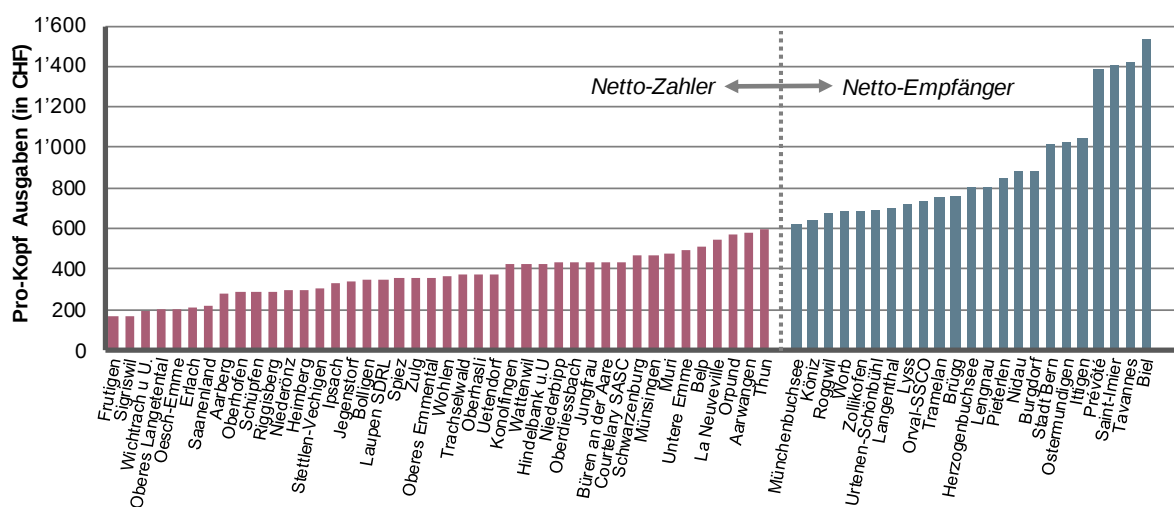
¹⁰ Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 wurde zusätzlich ein Bonus-Malus-System eingeführt, welches zusätzliche Anreize für Kostensenkungen geboten hat. Dieses System wurde aber nach 2018 vom Regierungsrat wieder aufgehoben.

¹¹ Finanzverwaltung des Kantons Bern (2021).

¹² Amt für Integration und Soziales (2022).

Wie sind die Kosten innerhalb des Kantons Bern verteilt? Die Analyse dieser Frage erfolgt auf Ebene der 65 gemeindeübergreifenden Sozialdienste, über die im Kanton Bern die Sozialhilfe organisiert ist. Eine Untersuchung auf Gemeindeebene wäre mit grossen Unsicherheiten verbunden, da viele Daten nur auf Ebene der Sozialdienste vorliegen. Abbildung 22 zeigt die Pro-Kopf-Ausgaben pro Sozialdienst. Diese Ausgaben repräsentieren die effektiv bei den Diensten anfallenden Kosten, noch vor der Beteiligung des Kantons und der Umverteilung zwischen den Gemeinden. In dieser Betrachtung haben die Sozialdienste Biel (CHF 1'533), Tavannes (CHF 1'422) und Saint-Imier (CHF 1'401) die höchsten Sozialausgaben pro Einwohnerin und Einwohner. Die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben haben Frutigen (CHF 170) und Sigriswil (CHF 171). Die substantiellen Unterschiede zwischen den Sozialdiensten jedoch seit dem Jahr 2015 relativ stabil geblieben. Städtische Gebiete haben tendenziell höhere Kosten als solche in ländlicheren Regionen.

Abbildung 22: Pro-Kopf-Ausgaben von Gemeinden für Sozialhilfe, nach Sozialdienst im Jahr 2021 (vor Kostenbeteiligung des Kantons und Umverteilung durch den Lastenausgleich)



In Abbildung 22 sind die Sozialdienste zusätzlich in Nettozahler und Nettoempfänger unterteilt. Dafür wurden die Kosten, wie sie heute mit dem Lastenausgleich anfallen, mit dem hypothetischen Stand ohne solidarische Teilung des Gemeindeanteils verglichen. Profiteure (Nettoempfänger) sind dabei die Sozialdienste mit überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Kosten. Biel erhält beispielsweise CHF 451, Tavannes CHF 410 pro Kopf. Für die angeschlossenen Gemeinden entspricht dies durchschnittlichen Unterstützungsleistungen von 3,3 bzw. 4,2 Steueranlagezehntel. Neben Biel gehören auch andere urban-geprägte Gebiete wie die Städte Bern, Burgdorf oder Langenthal zu den Nettoempfängern. Im Gegensatz dazu sind die Sozialdienste Frutigen und Sigriswil aus ländlich geprägten Gebieten die grössten Nettozahler (CHF 219 bzw. CHF 208 pro Kopf; 1,6 bzw. 1,9 Steueranlagezehntel). In diesem Sinne kommt es im Rahmen des LA Sozialhilfe zu einer Umverteilung zulasten ländlicher und zugunsten städtischer Gebiete. Wesentliche Ausnahmen gibt es aber im Berner Jura, wo verschiedene Sozialdienste zu den grösseren Nettoempfängern gehören. Bei mehr als der Hälfte der Sozialdienste betragen die Umverteilungseffekte aber weniger als +/- ein Steueranlagezehntel.¹³ Gegenüber der letzten Erfolgskontrolle im Jahr 2016 sind die Umverteilungseffekte leicht kleiner geworden.¹⁴

¹³ Die Umverteilungseffekte pro Sozialdienst entsprechen nicht genau dem Unterschied zwischen den in Abbildung 22 dargestellten Pro-Kopf-Ausgaben und dem mit der Trennlinie symbolisierten Wert von rund CHF 600. Die Gründe: Einerseits wären dabei weder die Ausgaben noch die Kostenbeteiligung des Kantons berücksichtigt. Andererseits gibt es zusätzliche Abweichungen aufgrund der im Lastenausgleich enthaltenden Selbstbehalte.

¹⁴ Vgl. Ecoplan (2017a).

3.2.3.4 LA Sozialversicherung EL und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Überblick und Verteilungsmechanismus

Mit dem Lastenausgleich Sozialversicherung EL teilen sich der Kanton und die Gemeinden die Kosten für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Ausgenommen davon sind Leistungen, die durch Bundesbeiträge gedeckt sind, sowie die EL für die Pflege und Betreuung von Personen in Heimen oder Spitälern und Krankheits- und Behinderungskosten. Letztere werden vollständig durch den Kanton getragen (Art. 15 Einführungsgesetz vom 27. November 2008 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, EG ELG; BSG 841.31). Der Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige bezieht sich auf sämtliche Kosten für Kinder, Ausbildungs- sowie Geburts- und Adoptionszulagen für nicht-erwerbstätige Personen (Art. 25 Gesetz vom 11. Juni 2008 über die Familienzulagen, KFamZG; BSG 832.71).

In beiden Lastenausgleichen tragen der Kanton und die Gemeinden je die Hälfte der Gesamtkosten. Unter den Gemeinden werden die Kosten anhand der Grösse der Wohnbevölkerung verteilt. Analog zum LA Sozialhilfe ergibt sich damit eine horizontale Umverteilung zugunsten von Gemeinden, bei welchen pro Kopf überdurchschnittlich hohe Kosten in den beiden Aufgabenbereichen anfallen. Im Gegensatz zum LA Sozialhilfe ist in diesen beiden Gefässen kein Selbstbehalt vorgesehen.

Kostenentwicklung und Verteilungswirkung

Wie in Abbildung 18 gezeigt, wies der LA Sozialversicherung EL im Jahr 2021 ein Volumen von CHF 487 Mio. auf. Dies sind 13 Prozent mehr als noch im Jahr 2015. Der Anstieg resultiert hauptsächlich aus einer grösseren Anzahl Fälle von Ergänzungsleistungen. Gemäss der Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) sind die von Berner Stellen betreuten, zu Hause wohnhaften EL-Fälle im selben Zeitraum um 12,1 Prozent angestiegen.¹⁵

Der LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist mit einem Volumen von CHF 11,6 Mio. im Jahr 2021 das mit Abstand kleinste Lastenausgleichsgefäss. Dieser Betrag ist seit dem Jahr 2015 um 38 Prozent angestiegen, was wiederum durch das Wachstum der ausbezahlten Zulagen zu erklären ist. Gemäss Statistik der Familienzulagen des BSV stieg die Anzahl Zulagen an Nichterwerbstätige im Kanton Bern im relevanten Zeitraum um 27 Prozent.¹⁶ Der Rest des Wachstums ist demzufolge durch einen Ausbau der Leistungen zu erklären.

Bei der Quantifizierung der Umverteilungseffekte steht der LA Sozialversicherung EL angesichts der Volumina im Fokus. Die Resultate der Analyse müssen aber mit Vorsicht interpretiert werden, da die für die Analyse verwendeten Daten nicht in der notwendigen Feinaufteilung vorlagen und deshalb eine relativ grobe Approximation notwendig war.

Die resultierenden horizontalen Umverteilungseffekte sind relativ gering. Nettoempfänger, d. h. Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Ausgaben, erhalten im Schnitt CHF 88 pro Kopf (rund 0,7 Steueranlagezehntel), während Nettozahler pro Kopf durchschnittlich CHF 56 bezahlen (rund 0,6 Steueranlagezehntel). Für einzelne Gemeinden ist die Umverteilung jedoch beachtlich. So gehören zum Beispiel die Gemeinden Deisswil bei Münchenbuchsee und Saxeten zu den grössten Nettoempfängern und profitieren mit CHF 282 bzw. CHF 214 pro Kopf von der hori-

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022a). Die Statistik lässt zwar nicht alle notwendigen Einschränkungen zu, um die Kriterien für den Einbezug eines EL-Falls in den Lastenausgleich perfekt abzubilden. Trotzdem kann die Zahl und insbesondere deren Veränderung über die Zeit in diesem Zusammenhang als eine gute Approximation angesehen werden.

¹⁶ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2015); (2022b). Für den Lastenausgleich sind jeweils die Kosten des Vorjahres relevant. Demzufolge wurden die Statistiken der Jahre 2014 bis 2020 herangezogen.

zontalen Umverteilung. Auf der anderen Seite der Skala stehen Gemeinden wie Rebévelier, Oberwil im Simmental, Meienried oder Berken, deren Einwohnerinnen und Einwohner keine Kosten für Ergänzungsleistungen verursachen, durch die solidarische Mitfinanzierung aber Lasten in der Höhe rund CHF 230 pro Kopf mittragen. Tendenziell kommt es auch bei diesem Lastenausgleich zu einem Ausgleich von ländlicheren zu städtischen Gemeinden. Die Städte Bern, Biel, Thun, Langenthal und Burgdorf gehören beispielsweise alle eindeutig zu den Nettoempfängern.

Gegenüber der letzten Erfolgskontrolle im Jahr 2016 hat sich das durchschnittliche Umverteilungsvolumen um je rund 0,2 Steueranlagezehntel leicht erhöht.

3.2.3.5 LA Öffentlicher Verkehr

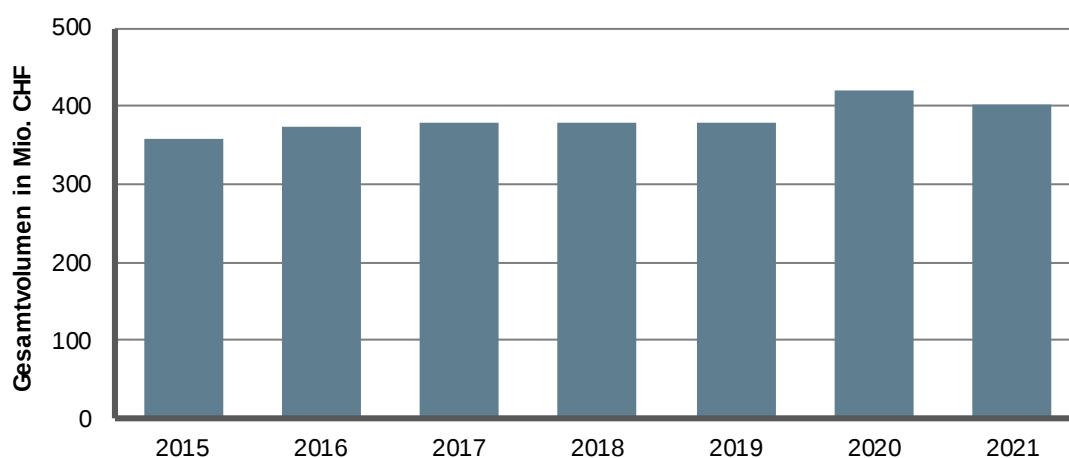
Überblick

Im Gegensatz zu anderen Lastenausgleichen geht es beim öffentlichen Verkehr (ÖV) nicht um Gemeindeausgaben, die in einem Topf gesammelt und gemeinsam getragen werden. Vielmehr geht es um kantonale Ausgaben, an denen sich die Gemeinden beteiligen. Konkret wird der Gesamtaufwand des Kantons für den ÖV zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden getragen. Die Verteilung des von den Gemeinden finanzierten Drittels erfolgt:

- zu zwei Dritteln anhand des Verkehrsangebots in einer Gemeinde und
- zu einem Drittel anhand der Wohnbevölkerung.

Der Einbezug der Wohnbevölkerung hat zur Folge, dass auch eine Gemeinde ohne ÖV-Angebot einen Betrag in den Lastenausgleich entrichten muss. Diese Regelung erfolgt vor dem Hintergrund, dass das Angebot des ÖV im Kanton sämtlichen Einwohnerinnen und Einwohnern zur Verfügung steht und die Verbindungen auch über die Gemeindegrenzen hinweg benutzt werden. Die Erhebung des Verkehrsangebots einer Gemeinde beruht im Wesentlichen auf der nach Verkehrsmitteln gewichteten Anzahl Haltestellen-Abfahrten innerhalb des Gemeindegebiets, die in ÖV-Punkten abgebildet wird.¹⁷

Abbildung 23: Kostenentwicklung im Lastenausgleich Öffentlicher Verkehr, Jahre 2015–2021 (Kantons- und Gemeindebeiträge)



Zwischen den Jahren 2015 und 2021 sind die für den Lastenausgleich relevanten Kosten um rund 12 Prozent angestiegen und betrugen im Jahr 2021 rund CHF 400 Mio. (vgl. Abbildung 23). Dieses Wachstum steht in direktem Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Angebots und

¹⁷ Vgl. Art. 3 der Verordnung vom 23. August 1995 über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs, KBV; BSG 762.415.

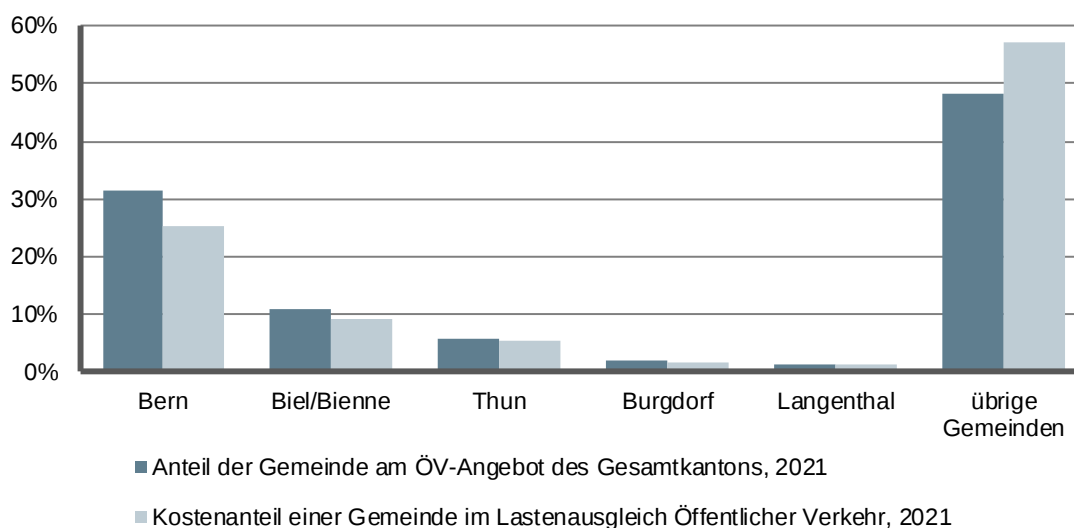
den damit verbundenen Investitionen in neue Infrastrukturen. Zu nennen sind beispielsweise Investitionen in die Bahninfrastruktur (Ausbau Bahnhof Bern, Entflechtung Wylerguet) oder höhere Abgeltungen an Transportunternehmen als Folge grösserer Rollmaterialbeschaffungen. Zudem wurde im Rahmen des kantonalen Angebotskonzepts 2018 bis 2021 das ÖV-Angebot in vielen Berner Regionen verbessert, nachdem sich das Angebot in den Jahren davor nur wenig verändert hat. Interessant ist zudem, dass das Volumen des Lastenausgleichs nach einem relativ starken Wachstum im Jahr 2020 auf das Jahr 2021 hin wieder gesunken ist. Diese Entwicklung hat mit der Covid-19-Pandemie zu tun. Bei den Transportunternehmen wurden aufgrund der Pandemie grosse Einnahmefälle erwartet und der Kanton hat deshalb Rückstellungen für mögliche Zuschüsse gebildet. Die Unterstützung durch den Staat war dann im Endeffekt aber nicht im erwarteten Ausmass notwendig, da die Transportunternehmen die Ausfälle grösstenteils durch eigene Reserven kompensieren konnten. Aus diesem Grund wurden die Rückstellungen im Jahr 2021 wieder aufgelöst. In den nächsten Jahren dürfte das Volumen des Lastenausgleichs aber wieder ansteigen, u. a. da weiterhin stark in die Infrastruktur investiert wird.

Wie eingangs erwähnt, tragen die Berner Gemeinden insgesamt einen Drittel des Gesamtaufwands des Kantons für den öffentlichen Verkehr. Im Jahr 2021 entsprach dies rund CHF 134 Mio. In der Pro-Kopf-Perspektive am stärksten belastet sind erwartungsgemäss Gemeinden mit einem dichten Verkehrsangebot, konkret Bern (CHF 254 pro Kopf) und Biel (CHF 217 pro Kopf). Neben städtischen Gebieten weisen auch ländliche Tourismusgebiete wie Lauterbrunnen (CHF 179 pro Kopf) oder Interlaken (CHF 153 pro Kopf) überdurchschnittlich hohe Werte auf. Die geringsten Pro-Kopf-Beiträge mit rund CHF 41 entrichten die Gemeinden Schelten und Busswil bei Melchnau. Die Zahlungen machen im Schnitt rund 0,73 Steueranlagezehntel aus (Minimum 0,19, Maximum 1,84).

Verteilungswirkung zwischen den Gemeinden

Die Verteilungswirkung des Lastenausgleichs Öffentlicher Verkehr lässt sich nicht genau bestimmen, da sich weder die Kosten noch der Nutzen des öffentlichen Verkehrs eindeutig auf die Gemeinden aufteilen lassen. Ein Beispiel zur Illustration: Viele Einwohnerinnen und Einwohner von Köniz nutzen das via Kanton mitfinanzierte ÖV-Angebot, um in die Stadt Bern zu pendeln. Volkswirtschaftlich generiert dieses Angebot einen Nutzen sowohl für Köniz als Einwohnergemeinde als auch für die Stadt Bern als Wirtschaftsstandort. Eine genaue Aufteilung dieses Effekts ist aber nicht möglich.

Abbildung 24: Gegenüberstellung der Anteile am ÖV-Angebot und der Anteile der Kosten einzelner Gemeinden im Lastenausgleich, Jahr 2021



Mit Blick auf den Lastenausgleich kann lediglich der Kostenanteil einer Gemeinde dem Anteil am Gesamtverkehrsangebot gegenübergestellt werden (vgl. Abbildung 24). Dabei zeigt sich, dass beispielsweise die Stadt Bern im Jahr 2021 über 31 Prozent des ÖV-Angebots im Kanton verfügte, via den Lastenausgleich aber nur für rund 25 Prozent der Kosten aufkommen muss, die die Berner Gemeinden gemeinsam tragen. Die Stadt Bern kommt folglich in einem kleineren Umfang für die ÖV-Kosten der Gemeinden auf, als sie Kosten durch ihr Verkehrsangebot auslöst. Wie bereits angetönt, lässt sich daraus aber nicht automatisch eine Umverteilung von anderen Gemeinden zugunsten der Stadt Bern ableiten. Gemäss der Strukturhebung des BFS gibt es in der Stadt Bern deutlich mehr Zu- als Wegpendelnde.¹⁸ Mit anderen Worten profitieren andere Gemeinden stärker vom städtischen ÖV-Netz als umgekehrt Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt vom ÖV-Angebot der übrigen Gemeinden. Dies illustriert den Wert eines über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Verkehrsnetzes und rechtfertigt eine Form der Mitfinanzierung. Diese Mitfinanzierung ist im System des Lastenausgleichs bewusst enthalten, indem neben dem ÖV-Angebot auch die Grösse der Bevölkerung in die Bestimmung der Gemeindeanteile einfließt.

3.2.3.6 LA Neue Aufgabenteilung

Überblick und Verteilungsmechanismus

Der Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung geht auf die FILAG-Revision 2012 zurück und dient dazu, beschlossene Verschiebungen von Aufgaben der Gemeinden zum Kanton oder umgekehrt finanziell abzugelten. Dies war notwendig, da damals trotz der veränderten Aufgabenteilung keine Verschiebung von Steuervolumina beschlossen wurde. Im Gegensatz zu den anderen fünf Lastenausgleichen dient dieses Gefäss also nicht direkt der gemeinsamen Finanzierung von Verbundaufgaben, sondern ist als Ausgleichsgefäss einzuordnen.

Zu den grössten Posten im LA Neue Aufgabenteilung gehören unter anderem:

- **Prämienverbilligungen von EL-Beziehenden:** Mit der FILAG-Revision 2012 wurde die Differenz zwischen der maximalen Prämienbewilligung und dem vollständigen Erlass der Prämien dem Lastenausgleich Sozialversicherung EL angerechnet. Damit handelt es sich neu um eine Verbundaufgabe, die die Gemeinden mitfinanzieren. Als Kompensation dafür erhalten die Gemeinden vom Kanton einen Ausgleich von CHF 150 Mio. pro Jahr.
- **Altersbereich:** Sozialleistungen im Altersbereich sind seit dem Jahr 2012 nicht mehr im LA Sozialhilfe enthalten, sondern neu eine Kantonsaufgabe. Die Gemeinden entschädigen diese Aufgabenverschiebung mit CHF 124 Mio. pro Jahr.
- **Kinder- und Jugendbereich:** Im Gegensatz zum Altersbereich sind Sozialleistungen im Bereich Kinder und Jugendliche seit dem Jahr 2012 im LA Sozialhilfe enthalten. Für diese Beteiligung erhalten die Gemeinden eine Entschädigung vom Kanton von insgesamt CHF 103 Mio.
- **Kinder- und Erwachsenenschutz:** Der Kinder- und Erwachsenenschutz wird seit dem Jahr 2013 vollständig vom Kanton getragen. Die Gemeinden entschädigen diese Aufgabenverschiebung mit rund CHF 71 Mio. pro Jahr.

Seit der Einführung des Lastenausgleichs Neue Aufgabenteilung kam es stets zu einem Saldo zugunsten des Kantons. Es darf hier aber nicht ohne Weiteres von einer zusätzlichen Belastung für die Gemeinden gesprochen werden. Denn ohne die Übernahme der Aufgaben durch den Kanton

¹⁸ Vgl. Statistik Stadt Bern (2021); gemäss der Statistik pendeln pro Tag im Schnitt rund 66'000 Personen mit den öffentlichen Verkehrsmitteln in die Stadt Bern (Zupendelnde), rund 16'000 Personen pendeln von der Stadt Bern in eine andere Gemeinde (Wegpendelnde). In beiden Werten sind auch ausserkantonale Pendler/-innen enthalten. Die Werte stammen aus der gepoolten Strukturhebung der Jahre 2015–2019.

hätten die Gemeinden für die Aufgaben aufkommen müssen. Der Kanton wird von den Gemeinden kompensiert für diejenigen Aufgaben, die er ohne die Verschiebung von Steuereinnahmen übernommen hat. Wichtig ist zudem anzumerken, dass die Ausgleichszahlungen der Gemeinden an den Kanton für die übernommenen Aufgaben im Regelfall auf dem Kostenniveau der erstmaligen Übernahme fixiert und im Verlauf der Jahre nicht mehr den aktuellen Kosten angepasst werden.¹⁹

Die Verteilung der Kosten aller im Ausgleich enthaltenen Elemente auf die Gemeinden erfolgt anhand der Wohnbevölkerung. Demzufolge könnte es theoretisch zu Umverteilungseffekten kommen, wenn sich die Kosten einzelner Blöcke in der Realität nicht proportional zur Wohnbevölkerung verteilen. Wie die Analyse im LA Sozialhilfe gezeigt hat, wäre dies beispielsweise im Bereich der Sozialleistungen denkbar. In solchen Fällen würden bevölkerungsreiche Gemeinden, deren Einwohnerinnen und Einwohner nur wenige solche Aufwände verursachen, durch den LA Neue Aufgabenteilung überproportional stark belastet.

b) Kostenentwicklung und Verteilungswirkung

Die Nettozahlungen in den Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung betrugen für die Gemeinden im Jahr 2021 insgesamt CHF 189 Mio. Gegenüber dem Jahr 2015 ist dieser Wert praktisch unverändert. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass dem Lastenausgleich in den letzten Jahren nur wenige neue Elemente hinzugefügt wurden und die Beiträge pro Element, wie oben erwähnt, konstant gehalten werden.

Mit dem Wachstum der Bevölkerung und der Steuererträge ist es nicht überraschend, dass die Belastung von Gemeinden in der Pro-Kopf-Perspektive und in Steueranlagezehntel über die letzten Jahre hinweg abgenommen hat. Abbildung 25 zeigt, wie sich der ungewichtete Mittelwert, das Minimum und das Maximum der Nettobelastung der Gemeinden über die Zeit entwickelt haben. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die maximale Belastung der Gemeinden seit dem Jahr 2015 wesentlich zurückgegangen ist. Im Jahr 2021 wendete keine Gemeinde mehr als 3,1 Steueranlagezehntel für den LA Neue Aufgabenteilung auf. Im ungewichteten Mittel sind es 1,6 Steueranlagezehntel bzw. rund CHF 182 pro Kopf.

Abbildung 25: Verteilung der Nettobelastung der Gemeinden durch den Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung, Jahr 2015 sowie 2018–2021

		2015	...	2018	2019	2020	2021
Verteilung der Netto-Belastung der Gemeinden in Steueranlagezehntel							
Minimum	in Steueranlagezehntel	0.5		0.5	0.4	0.4	0.4
Mittelwert	in Steueranlagezehntel	1.9		1.8	1.7	1.7	1.6
Maximum	in Steueranlagezehntel	5.7		3.5	3.4	3.2	3.1

Auf eine genauere Analyse der Umverteilungswirkung wird an dieser Stelle verzichtet, da aufgrund der vielen im Lastenausgleich enthaltenen Elementen eine zu grosse Zahl verschiedener Datenquellen notwendig gewesen wären.

¹⁹ Beispiel: Die Ergänzungsleistungen für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder im Spital leben, werden seit dem Jahr 2012 allein durch den Kanton getragen. Die Gemeinden bezahlen dafür jährlich seit dem Jahr 2012 CHF 63 Mio. in den Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung.

3.2.4 Horizontale und vertikale Ausgleichseffekte

In den folgenden Abschnitten werden die durch den Finanz- und Lastenausgleich ausgelösten Ausgleichs- und Umverteilungseffekte beleuchtet. Dabei wird zwischen der Umverteilung zwischen den Gemeinden (horizontal) und dem Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden (vertikal) unterschieden.

3.2.4.1 Horizontale Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden

Für die Analyse der horizontalen Effekte werden die folgenden Instrumente berücksichtigt:

- Disparitätenabbau
- Gemeindeanteil im LA Sozialhilfe
- Gemeindeanteil im LA Sozialversicherungen EL

Nicht berücksichtigt werden:

- LA Lehrergehälter, da mit dem heutigen Finanzierungsmodell jede Gemeinde grundsätzlich jene Kosten zahlt, die ihre Schülerinnen und Schüler verursachen;
- LA Öffentlicher Verkehr, weil der aus dem öffentlichen Verkehr resultierende Nutzen nicht auf die Gemeinden verteilt werden kann;
- LA Neue Aufgabenteilung, da sich die Umverteilungseffekte der enthaltenen Elemente nicht genau abschätzen lassen.

Für das Jahr 2021 gibt Abbildung 26 eine Übersicht über die horizontalen Umverteilungseffekte der drei berücksichtigten Instrumente. Die Spalte ganz rechts zeigt den Saldo der drei Gefässe, wobei sich deren Ausgleichseffekte z. T. gegenseitig aufheben. Ein Beispiel: Die Stadt Bern gehört in den Lastenausgleichen Sozialhilfe und Sozialversicherungen EL zu den Nettoempfängern. In der Summe aller horizontaler Umverteilungseffekte ist die Stadt Bern aber trotzdem eine Nettozahlerin, da die Stadt einen relativ hohen Beitrag in den Disparitätenabbau einzahlt.

Abbildung 26: Übersicht zu horizontalen Umverteilungseffekten innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs, Jahr 2021

	Dispari- täten- abbau	LA Sozial- hilfe	LA Sozial- versich. EL	Saldo horizontal
Grösse horizontales Umverteilungsvolumen				
Umverteilungsvolumen in Mio. CHF	113.7	71.1	31.9	144.6
Netto-Empfänger (positive CHF-Werte = Gemeinden erhalten Geld)				
Anzahl Gemeinden	279	49	106	176
Anteil an der Bevölkerung des Kantons	63%	44%	50%	46%
Mittelwert horizontale Umverteilung in CHF	240	154	57	218
Maximum horizontale Umverteilung in CHF	590	1167	283	1870
Netto-Zahler (negative CHF-Werte = Gemeinden bezahlen Geld)				
Anzahl Gemeinden	60	290	233	163
Anteil an der Bevölkerung des Kantons	37%	56%	50%	54%
Mittelwert horizontale Umverteilung in CHF	-248	-167	-88	-256
Maximum horizontale Umverteilung in CHF	-2'456	-353	-235	-2'765

Anmerkung: Die auf Gemeindeebene berechneten Effekte für die Lastenausgleiche Sozialhilfe und Sozialversicherungen EL sind aus methodischen Gründen mit Vorsicht zu interpretieren.

Per Saldo werden mit den drei Instrumenten CHF 144,6 Mio. umverteilt. Die Analyse zeigt, dass es insgesamt ähnlich viele Nettoempfänger und Nettozahler gibt. Die einzelnen Instrumente mit jeweils eher einseitigen Verteilungen der Anzahl Empfänger- und Zahlergemeinden fügen sich in der Gesamtbetrachtung zu einem ausgeglicheneren Bild zusammen. Vom Volumen her werden die horizontalen Umverteilungseffekte vom Disparitätenabbau dominiert, was sich auch in der Struktur der grössten Nettozahler bemerkbar macht:

- Die grössten **Nettozahler** sind sehr finanzkräftige Gemeinden, die hohe Beiträge in den Disparitätenabbau einzahlen und gleichzeitig tiefe Sozialkosten aufweisen. In der Pro-Kopf-Perspektive sind die Gemeinden Saanen (CHF 2'765) und Guttannen (CHF 1'700) die grössten Nettozahler. Im Schnitt wenden die Nettozahler pro Kopf CHF 256 zur Finanzierung der horizontalen Ausgleichseffekte auf.
- Die grössten **Nettoempfänger** sind Gemeinden mit geringen finanziellen Mitteln, bei denen überdurchschnittlich hohe Sozialkosten anfallen. Dazu gehören zahlreiche Gemeinden aus dem Berner Jura. Die grössten Nettoempfänger sind die Gemeinden Schelten (CHF 1'870 pro Kopf) und Tavannes (CHF 1'014) sowie die Stadt Biel (CHF 830). Im Mittel erhalten Nettoempfänger CHF 218 pro Kopf.

Obwohl Biel zu den grössten Nettoempfängern der horizontalen Umverteilung gehört, ist insgesamt kein klares Stadt-Land-Schema erkennbar. Von den 15 bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons sind sechs Nettoempfänger und neun Nettozahler.

3.2.4.2 Vertikale Ausgleichseffekte zwischen Kanton und Gemeinden

Für die Analyse der vertikalen Effekte werden diejenigen Instrumente berücksichtigt, in denen der Kanton Beiträge an die Gemeinden leistet. Dazu gehören:

- Mindestausstattung
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden:
 - Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten
 - Geografisch-topografischer Zuschuss
 - Sozio-demografischer Zuschuss

Nicht berücksichtigt werden die vertikalen Umverteilungseffekte durch die kantonalen Steuern. Die Analyse bezieht sich ausschliesslich auf die Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs. Abbildung 27 zeigt eine Übersicht über diese vertikalen Ausgleichseffekte. In der Spalte ganz rechts ist wiederum der Saldo der vier Gefässe abgebildet.

Abbildung 27: Übersicht über vertikale Ausgleichseffekte innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs, Jahr 2021

	Mindest- ausstattung	Pauschale Abgeltung ZentrumsL.	Geo-topo. Zuschuss	Sozio- demo. Zuschuss	Saldo vertikal
Grösse vertikaler Ausgleich					
= Volumen des Gefässes in Mio. CHF	30.4	90.8	38.7	15.8	175.7
Empfänger					
Anzahl Gemeinden	154	3	226	338	339
Anteil an der Bevölkerung des Kantons	19%	22%	27%	100%	100%
Mittelwert vertikaler Ausgleich in CHF/Kopf	194	348	199	10	234
Maximum vertikaler Ausgleich in CHF/Kopf	629	465	1'200	31	1'761

Insgesamt erhalten die Gemeinden durch die vier Instrumente CHF 175,7 Mio. vom Kanton, wobei sämtliche Gemeinden in der einen oder anderen Form von kantonalen Beiträgen profitieren. Der grösste Faktor ist die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten, von der die Städte Bern, Biel und Thun profitieren. Die grössten Pro-Kopf-Empfänger sind vergleichsweise arme Gemeinden mit hohen geografisch-topografischen Lasten, die sowohl Mindestausstattung wie auch geografisch-topografische Zuschüsse erhalten. Hohe sozio-demografische Lasten fallen vergleichsweise leicht ins Gewicht, u. a. da dieses Gefäss deutlich kleiner ist. Am meisten Gelder pro Kopf erhält die Gemeinde Schelten mit CHF 1'761. Im Mittel erhalten die Gemeinden pro Kopf CHF 234 vom Kanton.

3.2.4.3 Gesamtbilanz: Horizontaler und vertikaler Ausgleich

Wie sieht das Bild aus, wenn die horizontalen und vertikalen Ausgleichseffekte zusammengekommen werden? Abbildung 28 zeigt, dass in dieser Betrachtung rund zwei Drittel aller Berner Gemeinden zu den Nettoempfängern gehören, d. h. durch den Finanz- und Lastenausgleich über mehr Gelder verfügen. Auch bezogen auf die Bevölkerung machen die Empfängergemeinden rund zwei Drittel aus.

- Im Mittel erhalten die Nettoempfänger CHF 482 pro Kopf. Die grössten Nettoempfänger pro Kopf sind die Gemeinden Schelten (CHF 3'631), Horrenbach-Buchen (CHF 2'092) und Saxeten (CHF 1'992).
- Die Nettozahler bezahlen im Durchschnitt CHF 224 pro Kopf. Die grössten Nettozahler pro Kopf sind die Gemeinden Saanen (CHF 2'755), Guttannen (CHF 1'696) und Mörigen (CHF 1'301).

Abbildung 28: Übersicht zum Saldo aus horizontalen und vertikalen Ausgleichseffekten, Jahr 2021

	Saldo horizontal	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal
Netto-Empfänger			
Anzahl Gemeinden	176	339	220
Anteil an der Bevölkerung des Kantons	46%	100%	64%
Mittelwert horizontale Umverteilung in CHF/Kopf	218	234	482
Maximum horizontale Umverteilung in CHF/Kopf	1'870	1'761	3'631
Netto-Zahler			
Anzahl Gemeinden	163	0	119
Anteil an der Bevölkerung des Kantons	54%	0	36%
Mittelwert horizontale Umverteilung in CHF/Kopf	-256	-	224
Maximum horizontale Umverteilung in CHF/Kopf	-2'765	-	-2'755

3.2.5 Veränderung der Finanzströme seit 2015

Wie wirken sich alle Elemente des Finanz- und Lastenausgleichs auf die Gemeinde- und Kantonsfinanzen aus? Welche Gemeinden wurden effektiv belastet und welche entlastet? Antworten auf diese Fragen geben die folgenden Kapitel basierend auf den Ergebnissen einer Finanzstromanalyse aus kantonaler, kommunaler und städtischer Sicht.

3.2.5.1 Kantonale Betrachtung

Ein wesentlicher Teil der im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs anfallenden Kosten wird vom Kanton getragen. Wie Abbildung 29 zeigt, bezahlte der Kanton im Jahr 2021 Beiträge von insgesamt CHF 2 Mia. und somit rund 15 Prozent mehr als im Jahr 2015. Der Anstieg der Beiträge des Kantons für den Finanz- und Lastenausgleich fällt damit grösser aus als derjenige des kantonalen Fiskalertrags, der im gleichen Zeitraum um rund 9 Prozent angestiegen ist.²⁰

Das Wachstum der Beiträge des Kantons ist fast ausschliesslich auf die Lastenausgleiche zurückzuführen. Wie in Kapitel 3.2.3.1 bereits diskutiert, stieg zwischen den Jahren 2015 und 2021 insbesondere das Volumen des LA Lehrergehälter, bei dem der Kanton insgesamt 70 Prozent der Kosten trägt (CHF +160 Mio.). Ebenfalls nennenswert ist der Anstieg im LA Sozialhilfe (CHF +40 Mio.), wobei dessen Wachstum in den letzten Jahren abgeflacht ist. Mit dem LA Neue Aufgabenteilung erhält der Kanton Beiträge in der Höhe von CHF 190 Mio. für Aufgaben, die er zugunsten der Gemeinden übernimmt. Dieser Betrag ist über die Jahre relativ konstant geblieben.

²⁰ Der Fiskalertrag beinhaltet sämtliche direkte und indirekte Steuern, jedoch keine Gebühren. Im Jahr 2021 betrug der Finanzertrag des Kantons (ohne Gemeinden) CHF 5,5 Mia., im Jahr 2015 CHF 5 Mia. (Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2022); Finanzdirektion des Kantons Bern (2022)).

Abbildung 29: Entwicklung der Beiträge des Kantons in die Gefässe des FILAG, Jahr 2015 sowie 2018–2021

	2015	...	2018	2019	2020	2021	Anstieg 2015/2021	
<i>Der Kanton bezahlt in Mio. CHF</i>							in Mio.	in %
Finanzausgleich								
Direkter Finanzausgleich (= Mindestausstattung)	34		33	31	29	30	-4	-11%
Abgeltung von Zentrumslasten	91		91	91	91	91	0	0%
Geo-topografischer Zuschuss	39		39	39	39	39	0	0%
Sozio-demografischer Zuschuss	13		14	14	14	16	3	24%
Total Finanzausgleich	177		176	174	173	176	-1	0%
Lastenausgleiche								
LA Lehrergehälter	800		867	899	932	960	160	20%
LA Sozialhilfe	492		528	516	530	531	40	8%
LA Sozialversicherung EL	215		225	230	235	243	28	13%
LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige	4		4	6	5	6	2	38%
LA Öffentlicher Verkehr	239		253	253	280	269	30	12%
LA Neue Aufgabenteilung	-189		-193	-193	-191	-189	-1	0%
Total Lastenausgleiche	1'561		1'683	1'711	1'791	1'820	259	17%
Total Beiträge Kanton	1'738		1'859	1'885	1'964	1'996	258	15%

Anmerkung: Aufgrund von Rundungsdifferenzen kann die Summe der einzelnen Elemente gegenüber den ausgewiesenen Totalwerten abweichen.

3.2.5.2 Gemeindebetrachtung

a) Beiträge der Gemeinden über die Zeit

Über alle Gefässe des Finanz- und Lastenausgleichs hinweg leisteten Berner Gemeinden im Jahr 2021 Beiträge in der Höhe von CHF 1,34 Mia. Wie die tabellarische Übersicht in Abbildung 30 zeigt, sind dies rund 13 Prozent mehr als im Jahr 2015. Im Bereich des Finanzausgleichs (oberer Teil der Abbildung, Gemeinden erhalten Gelder vom Kanton) sind die Zahlen per Definition spiegelbildlich zu denjenigen des Kantons aus Abbildung 28. Demnach haben die Gemeinden im Jahr 2021 im Rahmen dieser Gefässe CHF 176 Mio. erhalten, praktisch gleich viel wie im Jahr 2015.

Für die Lastenausgleiche (unterer Teil von Abbildung 30) wendeten die Gemeinden im Jahr 2021 insgesamt CHF 1,5 Mia. auf (+13% gegenüber 2015). Der grösste Treiber ist dabei – im Unterschied zum Kanton – der LA Sozialhilfe, da dieser im Unterschied zum LA Lehrergehälter je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen wird. Die Wachstumsraten der einzelnen Gefässe sind identisch zu denjenigen beim Kanton, da die dazugehörigen Verteilschlüssel über die Jahre unverändert geblieben sind.

Abbildung 30: Entwicklung der Beiträge der Gemeinden in die Gefässe des FILAG, Jahr 2015 sowie 2018–2021 (negative Werte = Gemeinde erhalten Gelder, positive Werte: Gemeinden bezahlen Gelder)

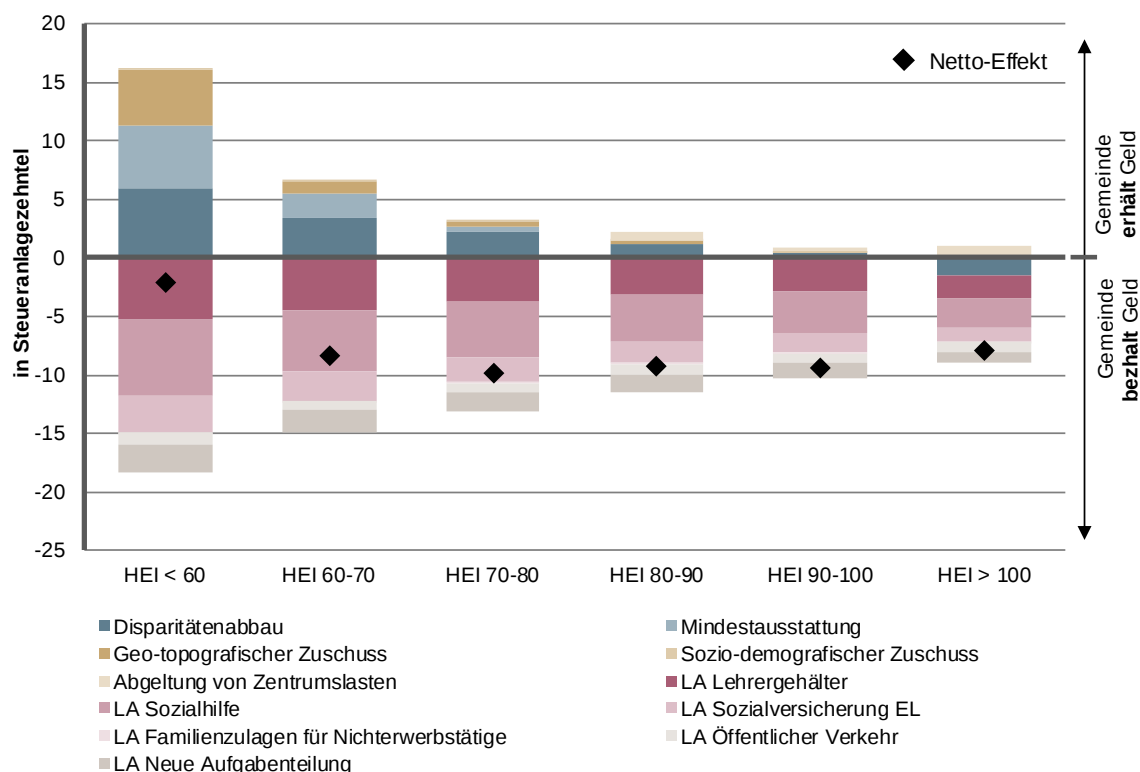
	2015	...	2018	2019	2020	2021	Anstieg 2015/2021	
Die Gesamtheit aller Gemeinden <i>bezahlen</i> in Mio. CHF							in Mio.	in %
Finanzausgleich (negativ = Gemeinden erhalten Gelder)								
Direkter Finanzausgleich (= Mindestausstattung)	-34		-33	-31	-29	-30	4	-11%
Abgeltung von Zentrumslasten	-91		-91	-91	-91	-91	0	0%
Geo-topografischer Zuschuss	-39		-39	-39	-39	-39	0	0%
Sozio-demografischer Zuschuss	-13		-14	-14	-14	-16	-3	24%
Total Finanzausgleich	-177		-176	-174	-173	-176	1	0%
Lastenausgleiche								
LA Lehrergehälter	343		371	385	400	411	69	20%
LA Sozialhilfe	492		528	516	530	531	40	8%
LA Sozialversicherung EL	215		225	230	235	243	28	13%
LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige	4		4	6	5	6	2	38%
LA Öffentlicher Verkehr	120		126	127	140	134	15	12%
LA Neue Aufgabenteilung	189		193	193	191	189	1	0%
Total Lastenausgleiche	1'362		1'448	1'457	1'500	1'515	154	11%
Total Beiträge aller Gemeinden	1'185		1'272	1'283	1'327	1'340	154	13%

Anmerkung: Aufgrund von Rundungsdifferenzen kann die Summe der einzelnen Elemente gegenüber den ausgewiesenen Totalwerten abweichen.

b) Verteilung der Belastung nach Gemeindegruppen

Wie verteilen sich die Nettoaufwendungen von CHF 1,34 Mia. im Jahr 2021 auf die verschiedenen Gemeinden? Abbildung 31 beleuchtet die Auswirkungen auf verschiedene Gemeindegruppen, kategorisiert nach deren harmonisierten Steuereinnahmen. Dargestellt sind die Effekte der einzelnen Elemente des Finanz- und Lastenausgleichs in Steueranlagezehnteln und der resultierende Nettoeffekt, wenn die Auswirkungen aller Gefässe aufsummiert werden. Dabei zeigt sich, dass die Lastenausgleiche insbesondere für Gemeinden mit geringen Steuereinnahmen eine substanzielle Belastung darstellen. Bei Gemeinden mit einem HEI unter 60 machen diese Beiträge im Jahr 2021 im Schnitt rund 18 Steueranlagezehntel aus. Dies kommt daher, dass die Kosten für die Lastenausgleiche anhand exogener Faktoren wie der Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt werden. Ärmere Gemeinden werden damit im System des Lastenausgleichs nicht speziell behandelt. Dies ändert sich, wenn auch die Unterstützungsleistungen durch den direkten Finanzausgleich in die Analyse einbezogen werden. Wie konzeptionell gewollt, erhalten Gemeinden mit geringen Steuereinnahmen dadurch substanzielle Unterstützung. Bei Gemeinden mit einem HEI unter 60 machen diese Beiträge im Jahr 2021 durchschnittlich 16 Steueranlagezehntel aus. Mit wachsenden Steuereinnahmen nehmen diese Beiträge aber rasch ab und werden bei sehr reichen Gemeinden aufgrund des Disparitätenabbaus sogar negativ.

Abbildung 31: Belastung durch einzelne Elemente des Finanz- und Lastenausgleichs, nach Gemeinden kategorisiert nach HEI, Jahr 2021



In der Nettobetrachtung (schwarze Rauten in Abbildung 31) bezahlen 327 der 339 Berner Gemeinden in den Finanz- und Lastenausgleich ein. Die geringste Nettobelastung in Steueranlagezehnteln haben die Gemeinden mit einem HEI unter 60. Diese wenden im Schnitt rund 2 Steueranlagezehntel für den Finanz- und Lastenausgleich auf. Bei den übrigen Gemeinden ist die Nettobelastung etwa gleich verteilt und entspricht im Schnitt 8 bis 10 Steueranlagezehntel. In Steueranlagezehnteln gemessen werden Gemeinden mit mittleren oder grossen finanziellen Ressourcen also etwa gleich stark belastet.

3.3 Zweckmässigkeit, Effizienz, Transparenz und Vollzug

3.3.1 Überblick

Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz des Finanz- und Lastenausgleichs werden folgende Aspekte beurteilt:

- Zweckmässigkeit des direkten Finanzausgleichs und der Zuschüsse für besonders belastete Gemeinden gemäss den Zielen des FILAG
- Zweckmässigkeit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei den Lastenausgleich
- Anreizstrukturen und strukturerhaltende Wirkungen
- Transparenz des Finanz- und Lastenausgleichs und seiner Gefässe
- Effizienz im Vollzug
- Handlungsspielraum der Gemeinden

Zur Analyse dieser Fragen wurde die Einschätzung der vom Finanz- und Lastenausgleich betroffenen Akteurinnen und Akteure eingeholt. Dazu zählen die Gemeinden, deren Beurteilung im Rahmen einer umfassenden Online-Befragung abgeholt wurde. Zusätzlich wurde der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) im Rahmen eines qualitativen Interviews befragt. In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse dieser Befragungen präsentiert.

3.3.2 Beurteilung durch die Gemeinden

3.3.2.1 Hintergrund zur Gemeindebefragung

Die Online-Umfrage unter den Berner Gemeinden wurde im September 2022 durchgeführt. Insgesamt haben 250 der 338 eingeladenen Gemeinden an der Umfrage teilgenommen, was einer sehr guten Rücklaufquote von 74 Prozent entspricht. Gewichtet nach der Bevölkerung beträgt die Rücklaufquote sogar rund 87 Prozent. Im Rücklauf sind Antworten aller Gemeindetypen, ob klein oder gross, ländlich oder städtisch, finanzstark oder finanzarm, ausreichend vertreten, sodass die Ergebnisse der Umfrage als repräsentativ angesehen werden können. Abbildung 46 im Anhang gibt eine Übersicht, welche Gemeinden an der Umfrage teilgenommen haben.

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der Gemeindeumfrage dargestellt. Dabei wird vorerst bewusst auf eine Wertung der Resultate verzichtet, sondern die Ergebnisse werden rein deskriptiv beleuchtet.

3.3.2.2 Beurteilung des Gesamtsystems durch die Gemeinden

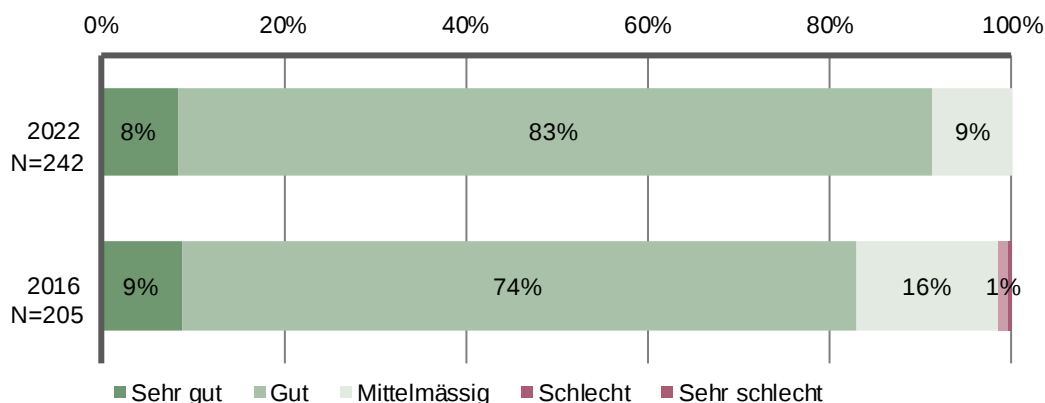
Das heutige System des Finanz- und Lastenausgleichs wird von den Gemeinden **grossmehrheitlich** als gut bis sehr gut wahrgenommen (vgl. Abbildung 32):

- Rund 90 Prozent bzw. 221 Gemeinden beurteilen das System als gut bis sehr gut.
- 9 Prozent bzw. 21 Gemeinden finden das System mittelmässig.
- Keine Gemeinde erachtet das System als schlecht oder sehr schlecht.

Insgesamt schneidet das System damit im Jahr 2022 besser ab als bei der letzten Erfolgskontrolle im Jahr 2016. Dieses Resultat unterstreicht, dass das FILAG gut etabliert ist und bei den Gemeinden breite Akzeptanz findet. Aus den Kommentaren der Gemeinden lässt sich zudem schliessen, dass der Finanz- und Lastenausgleich sein Hauptziel erfüllt: Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden gemildert und eine minimale Finanzkraft für alle Gemeinden wird sichergestellt. Die gute Beurteilung des Systems weist zudem darauf hin, dass die bestehende Solidarität unter den Gemeinden hochgehalten wird.

Abbildung 32: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur allgemeinen Beurteilung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2022 im Vergleich zum Jahr 2016

Wie beurteilen Sie insgesamt das heutige System des Finanz- und Lastenausgleichs?



3.3.2.3 Beurteilung des Finanzausgleichs durch die Gemeinden

a) Direkter Finanzausgleich

Abbildung 33 zeigt, wie die Gemeinden die Zweckmässigkeit des direkten Finanzausgleichs und der Massnahmen für besonders belastete Gemeinden beurteilen. Dabei wird deutlich, dass die Instrumente des direkten Finanzausgleichs bei den Gemeinden unbestritten sind:

- 97 Prozent der Gemeinden erachten den Disparitätenabbau als (eher) zweckmässig.
- 90 Prozent der Gemeinden sehen in der Mindestausstattung ein (eher) zweckmässiges Instrument.

Kritik am direkten Finanzausgleich gibt es lediglich von einzelnen Gemeinden. Einige fänden es zweckmässiger, wenn bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags auch Erträge aus Kiesabbau, Wasserzinsen und ähnliches berücksichtigt würden. Je nach Ausgangslage hätte dies Veränderungen in den Leistungen und Beiträgen des Disparitätenabbaus zur Folge.

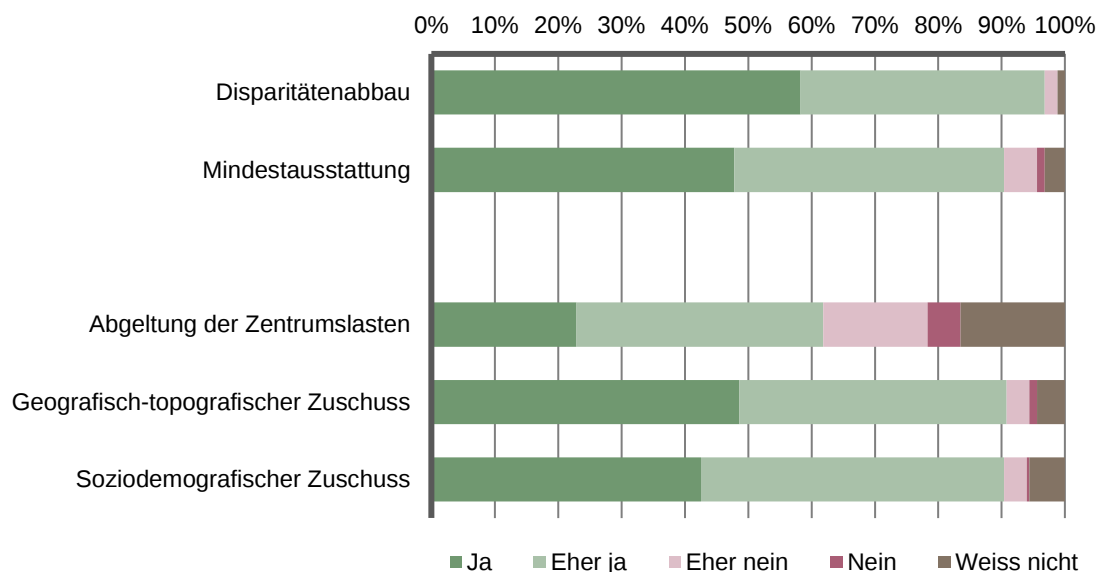
b) Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

Bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden ist das Bild etwas weniger einheitlich. Die Zuschüsse für geografisch-topografische und sozio-demografische Belastungen werden von mehr als 90 Prozent der Gemeinden als (eher) zweckmässig angesehen. Die Abgeltungen der Zentrumslasten hingegen werden kritischer beurteilt (nachfolgend gerundete Prozentwerte):

- 62 Prozent der Gemeinden erachten die Abgeltungen der Zentrumslasten als (eher) zweckmässig.
- 21 Prozent der Gemeinden erachten die Abgeltungen der Zentrumslasten als (eher) nicht zweckmässig.
- 16 Prozent der Gemeinden äussern sich nicht zur Zweckmässigkeit der Abgeltungen der Zentrumslasten.

Abbildung 33: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Zweckmässigkeit der Instrumente des Finanzausgleichs

Beurteilen Sie die folgenden Instrumente des FILAG als zweckmässig?



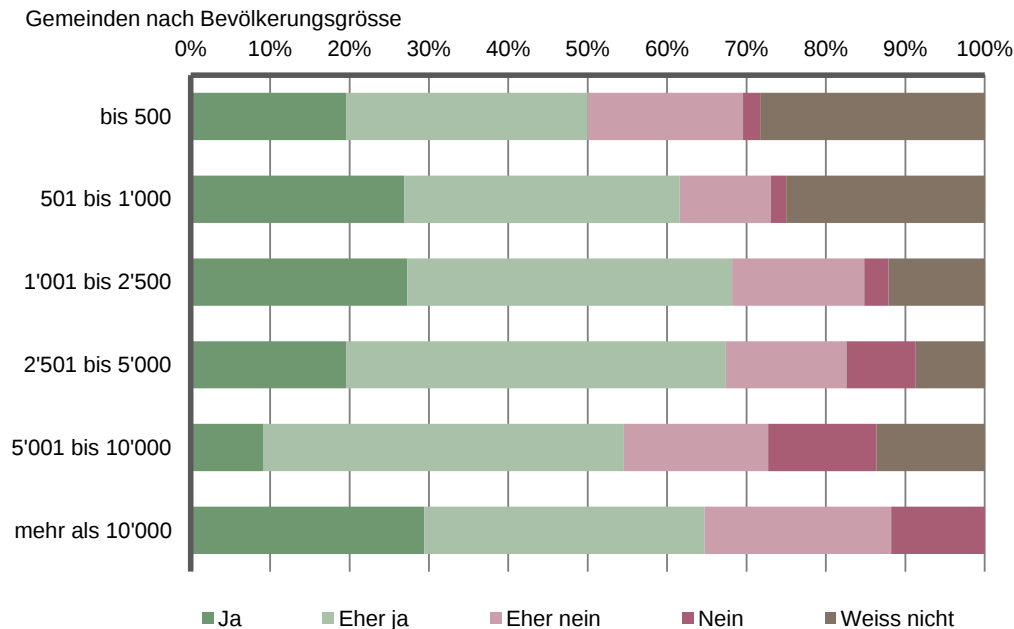
Kritik an der Abgeltung der Zentrumslasten

Woher kommt die Kritik an der Abgeltung der Zentrumslasten? Abbildung 34 zeigt dazu eine detailliertere Aufschlüsselung der Umfrageergebnisse, in der die Gemeinden nach Bevölkerungsgrösse kategorisiert sind. Zusammen mit den dazu abgegebenen Kommentaren zeigt sich, dass die Kritik bei drei Gemeindegruppen am stärksten ausgeprägt ist:

- Von mittelgrossen Gemeinden (regionale Zentren), die ebenfalls eine Abgeltung ihrer Zentrumslasten fordern.
- Von den Städten Burgdorf und Langenthal, die eine einheitliche Abgeltung wie Bern, Biel und Thun fordern.
- Von kleineren Gemeinden, die grundsätzlich keine Notwendigkeit für die Abgeltungen von Zentrumslasten sehen, da eine Zentrumsfunktion aus deren Sicht nicht nur Kosten, sondern auch Vorteile mit sich bringt.

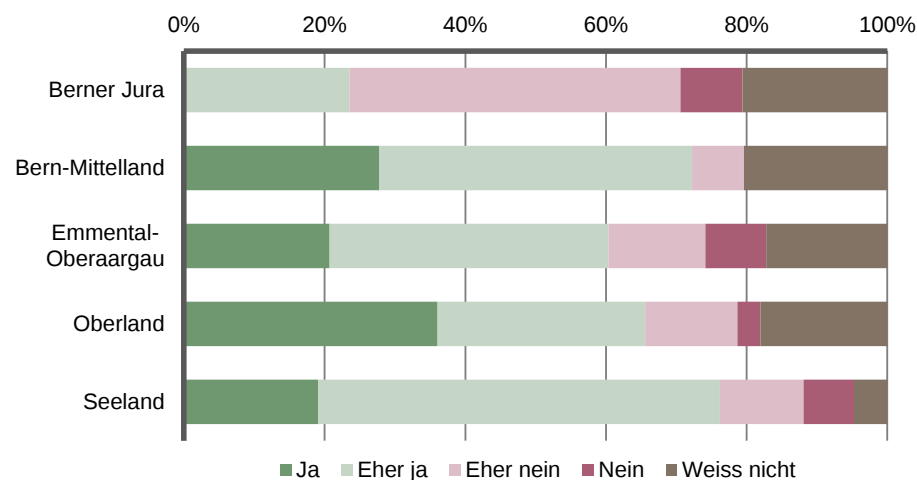
Abbildung 34: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Zweckmässigkeit der Abgeltung der Zentrumslasten, kategorisiert nach Bevölkerungsgrösse

Beurteilen Sie die Abgeltungen für Zentrumslasten als zweckmässig?



Auch regional unterscheidet sich die Beurteilung der Zweckmässigkeit der Abgeltungen der Zentrumslasten zum Teil deutlich, wie Abbildung 35 illustriert. Während im Seeland 76 Prozent der Gemeinden die Abgeltungen als (eher) zweckmässig beurteilen, sind es im Berner Jura lediglich 24 Prozent der Gemeinden, wobei keine Gemeinde der Zweckmässigkeit voll zustimmt.

Abbildung 35: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Zweckmässigkeit der Abgeltung der Zentrumslasten, kategorisiert nach Region



Inhaltlich bezieht sich die Kritik an der Abgeltung der Zentrumslasten insbesondere auf die fehlende Nachvollziehbarkeit im System, konkret die Kriterien, wann eine Stadt entsprechende Abgeltungen erhält und wann nicht. Dieser Aspekt wird in Kapitel 3.3.2.5 genauer beleuchtet.

Kritik an den geografisch-topografisch und sozio-demografischen Zuschüssen

Obwohl die geografisch-topografischen und die sozio-demografischen Zuschüsse in Bezug auf die Zweckmässigkeit grundsätzlich sehr gut bewertet werden, gibt es dennoch vereinzelt kritische Stimmen. Bei den geografisch-topografischen Zuschüssen monieren einzelne Gemeinden, dass

- die hohen Infrastrukturkosten für Freizeittourismus in den Land- und Berggemeinden nicht genug abgegolten werden sowie
- jede Fläche/Strasse gleichermassen zählt, d. h. dass örtliche Gegebenheiten nicht berücksichtigt werden, obwohl Flächen/Strassen je nach örtlicher Gegebenheit zu unterschiedlichen Kosten führen (z. B. Schneeräumungen, Klimaschäden).

Bezüglich des sozio-demografischen Zuschusses fordern vereinzelte Stimmen entweder höhere oder tiefere Beiträge. Einige Gemeinden schlagen auch die Abschaffung der Zuschüsse vor, um so das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs zu vereinfachen.

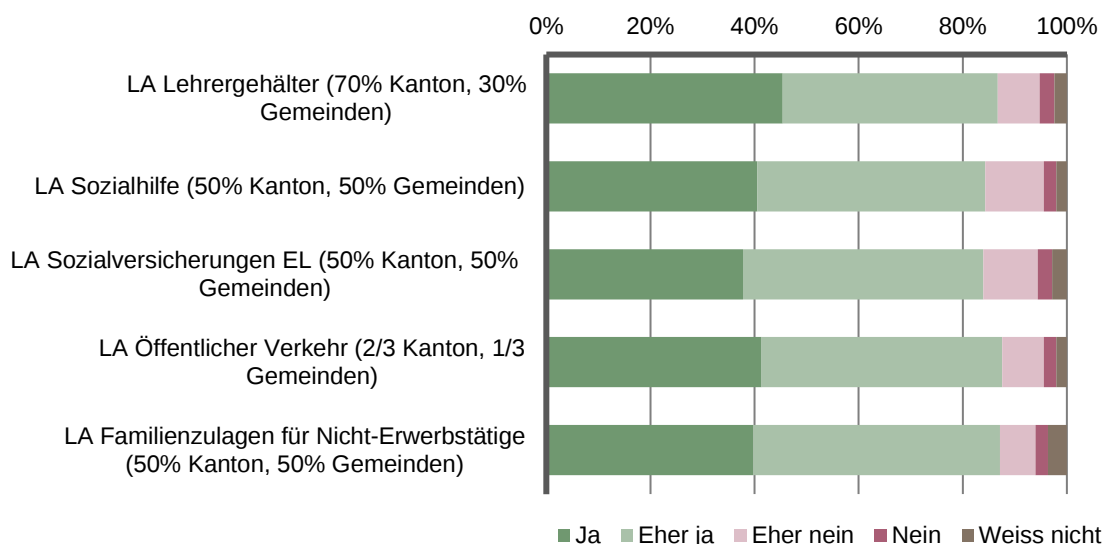
3.3.2.4 Beurteilung der Lastenausgleiche durch die Gemeinden

Verteilung der Kosten auf Kanton und Gemeinden

Die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Kanton und Gemeinden bei den Lastenausgleichen wird grundsätzlich gut bewertet. Je nach Lastenteiler beurteilen 84 bis 88 Prozent der Gemeinden die Verteilung als (eher) zweckmässig, wie Abbildung 36 illustriert. Grössere Unterschiede zwischen den einzelnen Gefässen sind nicht erkennbar. Einzig die Lastenausgleiche LA Sozialhilfe und LA Sozialversicherungen EL schneiden etwas schlechter ab. Nach Regionen, Gemeindegrösse, Gemeindetyp und Finanzstärke gibt es ebenfalls nur geringe Unterschiede in der Beurteilung. Nur folgende leichte Tendenzen lassen sich feststellen: Beim LA Lehrergehälter gibt es eine gewisse Kritik am Verteilschlüssel von Seiten grösserer und städtischer Gemeinden. Die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei den LA Öffentlicher Verkehr und LA Sozialhilfe hingegen wird von finanzschwächeren Gemeinden kritischer bewertet.

Abbildung 36: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Zweckmässigkeit der Verteilschlüssel in den Lastenausgleichen

Erachten Sie die Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden für die Kosten in den Lastenausgleichen im Sinne einer gerechten Verteilung als zweckmässig?



Anmerkung: Beim LA Neue Aufgabenteilung handelt es sich um ein allgemeines Ausgleichsgefäss, ein spezifischer Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden gibt es daher nicht.

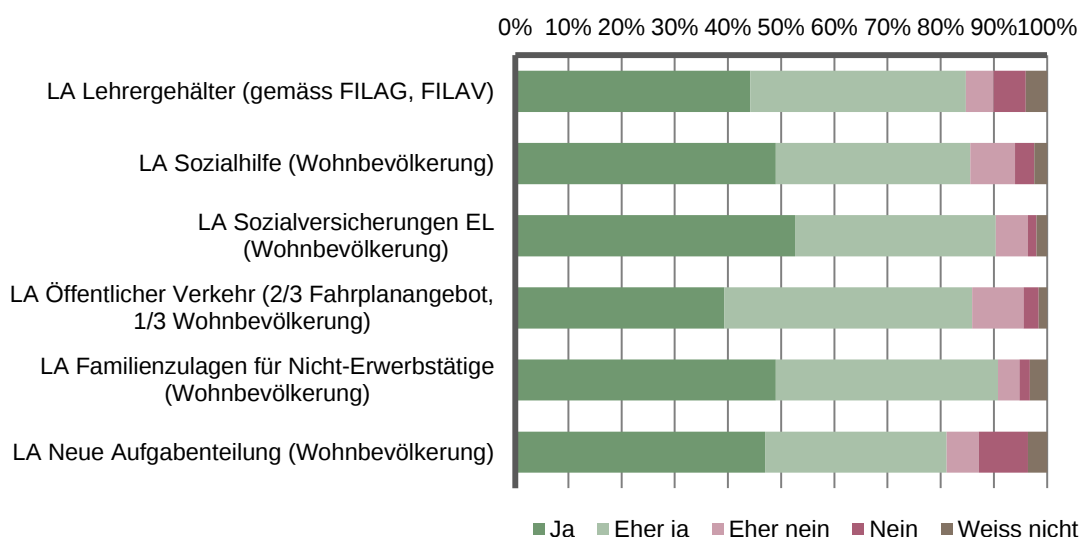
Verteilschlüssel unter den Gemeinden

Die Kriterien für die Lastenverteilung unter den Gemeinden werden bei allen Lastenausgleichen von mehr als 80 Prozent der Gemeinden als (eher) zweckmässig beurteilt (vgl. Abbildung 37). Die

heutigen Verteilkriterien geniessen somit bei den Gemeinden eine hohe Zustimmung. Am meisten Kritik gibt es an der Verteilung gemäss Wohnbevölkerung beim LA Neue Aufgabenteilung. 15 Prozent der Gemeinden erachten diese als (eher) nicht zweckmässig.

Abbildung 37: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Zweckmässigkeit der Verteilschlüssel unter den Gemeinden

Erachten Sie die Kriterien für die Verteilung der Lasten unter den Gemeinden bei den verschiedenen Aufgabenbereichen im Sinne einer gerechten Verteilung als zweckmässig?



Diejenigen Gemeinden, die Kritik an den Verteilschlüsseln übten, begründeten dies u. a. mit **zu geringen Steuermöglichkeiten**. Auf viele Kostenentwicklungen können die Gemeinden keinen Einfluss nehmen, müssen die Kosten aber dennoch mittragen. Dies betrifft insbesondere die grossen Lastenausgleiche Lehrergehälter, Sozialhilfe und Sozialversicherungen EL, in denen der Kanton umfangreiche Vorgaben macht. Beim Lastenausgleich Sozialversicherungen EL wird zudem kritisiert, dass die Sozialversicherung eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen sei. Einzelne Gemeinden sehen daher eine Mitfinanzierung durch die Gemeinden kritisch.

Wiederum eine kleine Zahl von Gemeinden kritisiert, dass die **Struktur der Bevölkerung** (Anzahl Kinder, Nicht-Steuerpflichtige) bei der Verteilung der Lasten nicht berücksichtigt wird. Zudem wird moniert, dass die bevölkerungsmässige **Verteilung nicht dem Verursacherprinzip entspricht**. Für den LA Lehrergehälter wird beispielsweise vereinzelt gewünscht, dass auch die Klassengrösse ein Kriterium sein sollte, d. h. je kleiner die Klassen, desto höher die Kostenanteile. Beim LA Öffentlicher Verkehr schlagen einzelne Gemeinden vor, dass auch weitere Faktoren berücksichtigt werden wie z. B. die Frequenz und der Miteinbezug aller Gemeinden, die eine regionale Haltestelle benutzen.

Bezüglich des LA Neue Aufgabenteilung schlugen einige wenige Gemeinden vor, diesen zugunsten einer Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton zu saldieren, da dies transparenter, einfacher zu budgetieren und «fairer» empfunden würde. Diese Meinung wurde aber nur von wenigen Gemeinden geäussert.

Bei der geäusserten Kritik gab es **keine klaren Muster** nach Region, Gemeindegrösse, Gemeindetyp oder Finanzstärke. Einzig folgende leichte Tendenzen zeichnen sich ab:

- Verhältnismässig viele ländliche, kleinere und/oder finanzschwächere Gemeinden beurteilen die Kriterien für die Verteilung der Lasten unter den Gemeinden beim LA Lehrergehälter als (eher) nicht zweckmässig. Besonders schlecht schneiden die Verteilkriterien

bei den Gemeinden vom Berner Jura ab, da sie als zu kompliziert und intransparent eingestuft werden (vgl. auch Kapitel 3.3.2.5).

- Die Gemeinden des Seelandes beurteilen die Verteilkriterien in den LA Sozialhilfe und LA Sozialversicherungen EL tendenziell etwas kritischer als Gemeinden aus anderen Regionen. Die Gründe dafür lassen sich aus den abgegebenen Kommentaren aber nicht eruieren.
- Die Verteilung des LA Neue Aufgabenteilung nach der Wohnbevölkerung werden v. a. von den Gemeinden des Berner Juras als auch von kleineren und ländlichen Gemeinden als (eher) nicht zweckmässig gesehen. Wie beim LA Lehrergehälter wird auch hier die hohe Komplexität und fehlende Transparenz kritisiert (vgl. Kapitel 3.3.2.5).

3.3.2.5 Transparenz

Grundsätzlich stellen die Gemeinden dem FILAG gute Noten bezüglich Transparenz aus. Mit Ausnahme der Abgeltungen für Zentrumslasten und den LA Neue Aufgabenteilung werden die Instrumente von vier von fünf Gemeinden als eher bis sehr transparent beurteilt (vgl. Abbildung 38).

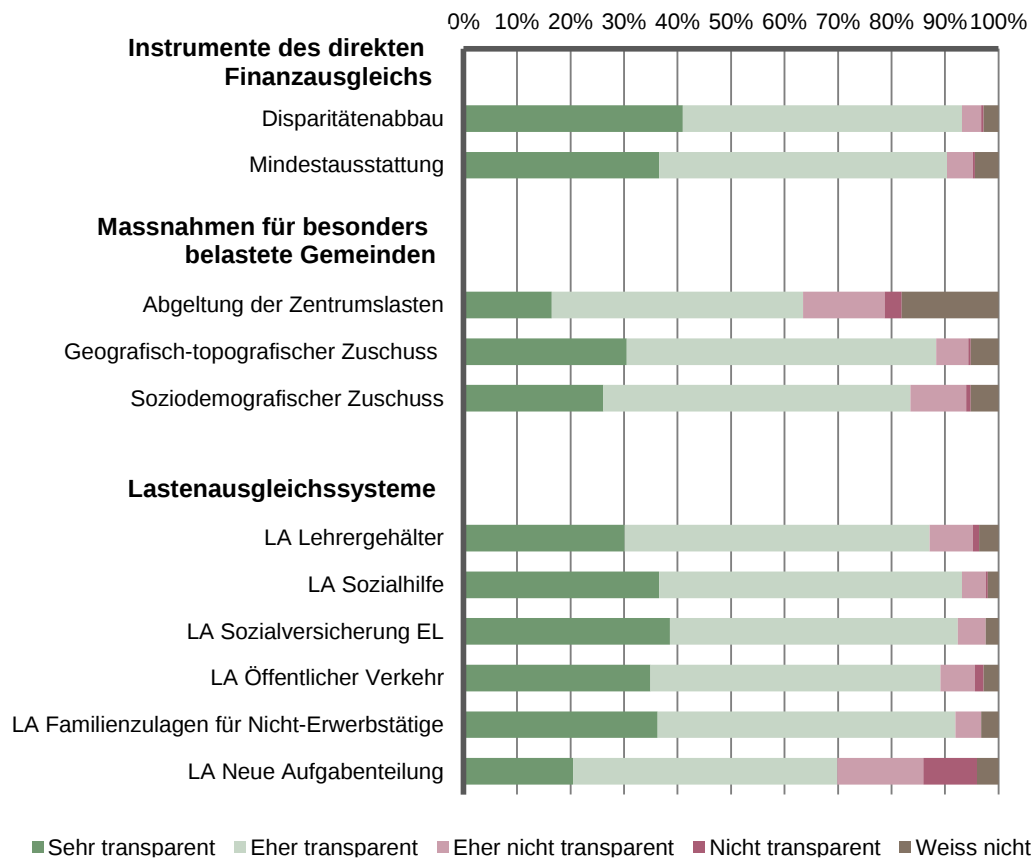
Die Abgeltungen der Zentrumslasten schneiden bezüglich Transparenz am schlechtesten ab. Nur knapp zwei Drittel der Gemeinden erachten diese Abgeltungen als genügend transparent. Viele insbesondere kleine Gemeinden haben diese Fragen aber mit «Weiss nicht» beantwortet, möglicherweise weil sie nicht direkt davon betroffen sind. Von den grossen Gemeinden, insbesondere denjenigen mit einer Bevölkerung von 5'000 bis 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner, beurteilen vergleichsweise viele Gemeinden die Abgeltungen als (eher) intransparent. Speziell die Kriterien für die Abgeltung der Städte seien zu wenig nachvollziehbar. Ausserdem verstehen einzelne Gemeinden nicht, weshalb sie sich über andere Kanäle an den Kulturinstitutionen beteiligen müssen, wenn den Zentren diese Last pauschal abgegolten wird.

Beim LA Neue Aufgabenteilung kommt die Kritik an der Transparenz insbesondere von Gemeinden des Berner Juras, semi-urbanen Gemeinden und solchen mit eher tiefen finanziellen Ressourcen. Diese äussern die Kritik, dass der Lastenausgleich aufgrund der vielen Aufgaben zu komplex und kaum nachvollziehbar ist und zu viele Elemente umfasst.

Aus den Kommentaren lässt sich zudem schliessen, dass viele Gemeinden das Gesamtsystem Finanz- und Lastenausgleich als sehr komplex einstufen. Die Beiträge für die einzelnen Instrumente seien z. T. kaum nachvollziehbar und folglich auch schwierig vorhersehbar. Als besonders komplex wird die Ab- und Berechnung der kommunalen Beiträge im LA Lehrergehälter empfunden.

Abbildung 38: Ergebnisse der Gemeindebefragung zur Transparenz einzelner Elementes des Finanz- und Lastenausgleichs

Wie beurteilen Sie die Transparenz der einzelnen Instrumente des FILAG?

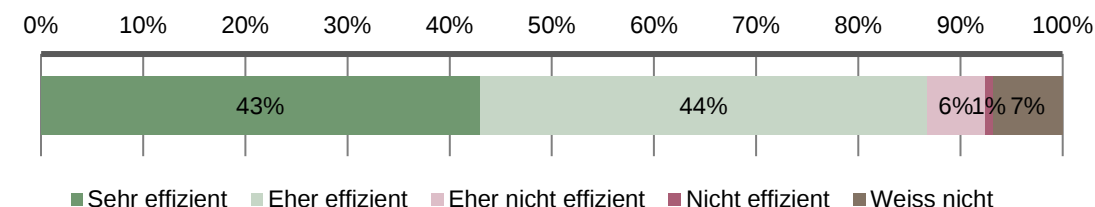


3.3.2.6 Vollzug

Zum Vollzug des FILAG gehören die Datenerhebung für den direkten Finanzausgleich und für die Lastenausgleiche sowie der Abrechnungsprozess. Abbildung 39 zeigt, dass 87 Prozent der Gemeinden den Vollzug dieser Prozesse als (eher) effizient erachten.

Abbildung 39: Ergebnisse der Gemeindebefragung zum Vollzug des Finanz- und Lastenausgleichs

Wie beurteilen Sie die Effizienz des Vollzugs des Finanz- und Lastenausgleichs?



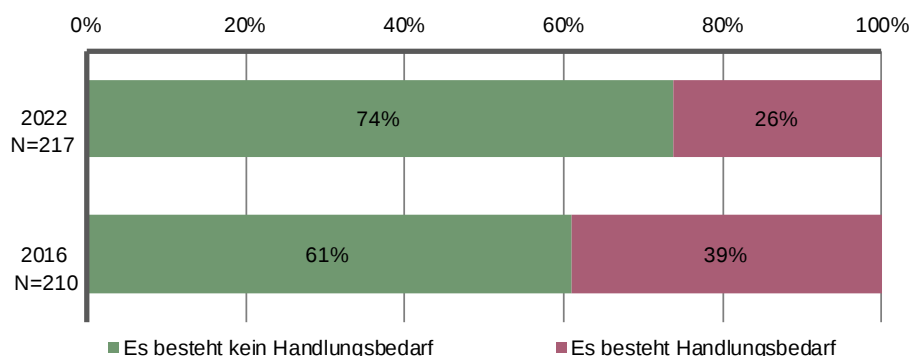
Der meistgenannte Kritikpunkt am Vollzug ist die Fälligkeit der Zahlungen. Die Gemeinden müssen gewisse Lastenausgleiche im Juni bezahlen, erhalten einen grossen Teil der Steuereinnahmen sowie Beiträge aus dem Finanzausgleich aber erst später. Dies kann bei den Gemeinden zu Liquiditätsengpässen führen. Weiter bestehen im Abrechnungsablauf gemäss einzelnen Gemeinden einige unnötige Schlaufen. Auch besteht aus Sicht einzelner Gemeinden Verbesserungsbedarf bezüglich Digitalisierung des Abrechnungsprozesses.

3.3.2.7 Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Gemeinden

Der Finanz- und Lastenausgleich wird von den Gemeinden als notwendiges, sinnvolles und faires System zur Minderung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden gesehen. Die Gemeinden erachten den Finanz- und Lastenausgleich zudem grossmehrheitlich als zweckmässig, effizient und transparent. Auch der Vollzug wird grossmehrheitlich positiv bewertet. Trotz diesem positiven Gesamtfazit sehen 26 Prozent bzw. 57 Gemeinden einen Anpassungsbedarf beim Finanz- und Lastenausgleich (vgl. Abbildung 40). Tendenziell ist dieser bei grösseren Gemeinden ausgeprägter: Während sich nur 7 Prozent der kleinsten Gemeinden (Bevölkerung <500 Personen) Veränderungen wünschen, sind es 53 Prozent der grössten Gemeinden (Bevölkerung >10'000 Personen). Im Vergleich zum Jahr 2016 sehen jedoch deutlich weniger Gemeinden Verbesserungspotenzial im Finanz- und Lastenausgleich.

Abbildung 40: Ergebnisse der Gemeindebefragung zum Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dem Finanz- und Lastenausgleich

Gibt es aus Sicht Ihrer Gemeinde insgesamt einen Bedarf für Änderungen beim Finanz- und Lastenausgleich?



Anlass für Handlungsbedarf liefern v. a. folgende vier Hauptkritikpunkte:

- Hohe Komplexität im System
- Wenig Anreize für Kostensenkungen
- Unklare Kriterien für den Erhalt der Abgeltungen für Zentrumslasten
- Liquiditätsengpässe aufgrund der zeitlichen Lücke zwischen den Terminen der Zahlungen an den und vom Kanton

3.3.3 Beurteilung durch den Verband Bernischer Gemeinden (VBG)

Als Ergänzung der Gemeindeumfrage wurde der VBG, vertreten durch Präsident Daniel Bichsel, Vize-Präsident Erich Fehr und Geschäftsführer Jürg Wichtermann, zum Finanz- und Lastenausgleich befragt. Ziel war es, die Zweckmässigkeit des Systems hinsichtlich seiner gesetzlichen Ziele zu beurteilen und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren. Nachfolgend werden die wichtigsten Punkte der Beurteilung des VBG wiedergegeben.

Finanz- und Lastenausgleich als wichtiges und akzeptiertes Instrument

Aus Sicht des VBG ist der Finanz- und Lastenausgleich für den Kanton Bern eine wichtige Errungenschaft. Viele Lasten, die in anderen Kantonen bei einzelnen Gemeinden haften bleiben, können in Bern gemeinsam und solidarisch getragen werden. Gleichzeitig tragen die Ausgleichsme-

chanismen auch dazu bei, dass sich die Steuerkraft der Gemeinden langsam annähert. Vor diesem Hintergrund ist der Finanz- und Lastenausgleich nach Einschätzung des VBG ein starkes und breit akzeptiertes Instrument.

Angemessene Solidarität und Anreize

Aus Sicht des VBG gibt es über den gesamten Finanz- und Lastenausgleich hinweg ein angemessenes Niveau an Solidarität unter den Gemeinden. Bei denjenigen Instrumenten mit Selbstbehalten, speziell beim LA Lehrergehälter, funktionierten diese gut. In diesem Zusammenhang sei auch das Zusammenspiel verschiedener Instrumente zu beachten. Ein Beispiel: Sind in einer Gemeinde aufgrund vieler Ausländerinnen und Ausländer kleinere Klassen notwendig, führt dies unter Umständen zu Mehrausgaben für Lehrpersonengehälter, die die Gemeinde zum Teil selbst tragen muss. Diese Mehrausgaben würden aber mit dem sozio-demografischen Zuschuss z. T. wieder aufgefangen, da dort ein höherer Anteil an Ausländerinnen und Ausländern höhere Zuschüsse zur Folge hat.

Zusätzliche Anreize für Kostenersparnisse wären aus Sicht des VBG beispielsweise im Bereich der Sozialhilfe denkbar, solange sich diese nicht negativ auf die Funktionsweise des Gesamtsystems auswirken. Denkbar wäre beispielsweise ein moderater Selbstbehalt im LA Sozialhilfe, wie er im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes konzeptionell angedacht ist.

Komplexität und Korrektheit in der Balance

Der Finanz- und Lastenausgleich ist aus Sicht des VBG ein komplexes, aber gerechtes System. Das heutige System sei fein austariert und Vereinfachungen würden vermutlich neue Ungerechtigkeiten schaffen. In diesem Sinne gibt es nach Einschätzung des VBG keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Der Aspekt sollte aber trotzdem im Auge behalten werden. Detailkorrekturen, die die Komplexität noch weiter erhöhen würden, sollten vermieden werden, denn gerade für kleinere Gemeinden sei das System bereits heute eine Herausforderung. Um diesem Umstand Abhilfe zu leisten, wären zusätzliche Tageskurse zum Thema denkbar, die beispielsweise durch den VBG zusammen mit der Finanzdirektion angeboten werden könnten.²¹

Keine Saldierung des LA Neue Aufgabenteilung

Der Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung ist gemäss dem VBG ein gutes Instrument zur finanziellen Abgeltung von Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Der VBG spricht sich klar dagegen aus, den Lastenausgleich durch eine Steuerlastenverschiebung zu saldieren.

Längere Zahlungsfristen als wichtiges Anliegen im Vollzug

Ein wichtiges Anliegen des VBG sind längere Zahlungsfristen bei den Rechnungen für die Lastenausgleiche. Heute besteht das Problem, dass z. B. die Rechnung für den Lastenausgleich Sozialversicherungen EL im Juni beglichen werden muss, die Gemeinden den Grossteil ihrer Steuereinnahmen aber erst später erhalten. Dies hat zur Folge, dass gerade kleinere Gemeinden im Juni über zu wenig liquide Mittel verfügen und deshalb vorübergehend Geld am Kapitalmarkt aufnehmen müssen. Für die betroffenen Gemeinden bedeutet dies nicht nur ein administrativer Zusatzaufwand, sondern bringt mit dem in jüngster Zeit angestiegenen Zinsniveau auch Mehrkosten mit sich. Um dieses Problem zu mildern, wären aus Sicht des VBG zwei Varianten denkbar:

- Verlängerung der Zahlungsfrist für die Rechnungen von heute dreissig auf sechzig Tage. Diese Variante wird vom VBG präferiert, da damit den Gemeinden mehr Spielraum gegeben würde und frühe Zahlungen weiterhin möglich wären.

²¹ Hinweis: Der Finanz- und Lastenausgleich ist bereits heute Prüfungsfach bei der Ausbildung zum Finanzverwalter.

- Alternativ könnten die Rechnungsstellungen, insbesondere diejenigen der Lastenausgleiche Sozialhilfe und Sozialversicherungen EL, besser mit den Steuereinnahmen der Gemeinden koordiniert werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung des Vollzugs gibt es aus Sicht des VBG bei der Berichterstattung der Zentrumslasten. Die Städte Bern, Biel und Thun erstatten der Regierung jährlich Bericht über die Höhe ihrer Zentrumslasten, was für die drei Städte mit einem wesentlichen Aufwand verbunden ist. Nach Einschätzung des VBG könnte die Häufigkeit dieser Berichterstattung reduziert werden und nur noch dann vorgenommen werden, wenn auch die Kostenschlüssel umfassend aktualisiert werden. Mit der etablierten Praxis komme es in der Zwischenzeit ohnehin zu keiner Änderung der Abgeltungshöhe der Zentrumslasten.

Fazit: Positive Beurteilung mit kleinen Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug

In der Summe steht der VBG klar hinter dem System des Finanz- und Lastenausgleichs und sieht diesen als einen wichtigen und breit akzeptierten Mechanismus. Bedarf für grössere Änderungen gibt es aus Sicht des VBG nicht. Im Vollzug würde aber eine Verlängerung der Zahlungsfristen für die Rechnungen der Lastenausgleiche verschiedenen Gemeinden eine Erleichterung bringen. Zudem könnte durch die höhere Periodizität der Berichterstattung zu den Zentrumslasten von Bern, Biel und Thun administrativer Aufwand reduziert werden.

4. Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation und des Optimierungspotenzials aus Sicht des Regierungsrates

Der Regierungsrat nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die externe Evaluation den Finanz- und Lastenausgleich positiv bewertet und keine Notwendigkeit grösserer Anpassungen oder gar eines Systemumbaus sieht. Auch der Regierungsrat sieht beim FILAG **keinen unmittelbaren Handlungsbedarf**. Einzelne Aspekte wird der Regierungsrat jedoch aufnehmen und im Rahmen der nächsten Gesetzesanpassung genauer prüfen.

Zu den einzelnen Elementen des Finanz- und Lastenausgleichs nimmt der Regierungsrat in den folgenden Kapiteln Stellung.

4.1 Direkter Finanzausgleich

Der direkte Finanzausgleich ist vor dem Hintergrund der Ziele des FILAG positiv zu bewerten. Wie die Evaluation durch die Ecoplan AG gezeigt hat, mildert er die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden und ermöglicht allen Gemeinden ein Mindestmass an staatlichen Leistungen. Zwar gibt es einzelne Gemeinden, die sehr hohe Pro-Kopf-Beiträge für den Disparitätenabbau aufwenden müssen. Diese Gemeinden befinden sich aber auch nach Abzug dieser Leistungen in finanziell komfortablen Verhältnissen. Beim Disparitätenabbau ist zudem positiv zu bewerten, dass es immer wieder zu Verschiebungen kommt, welche Gemeinden als Zahler und welche als Empfänger auftreten. Dies weist darauf hin, dass der Disparitätenabbau die bestehenden Verhältnisse nicht zementiert. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass mit der aktuellen Konzeption des direkten Finanzausgleichs Empfängergemeinden nach dem Ausgleich nicht mehr Mittel zur Verfügung haben als Gemeinden, die nicht vom direkten Finanzausgleich profitieren. Unerwünschte Schwelleneffekte und damit verbundene Fehlanreize treten also nicht auf.

Die externe Evaluation hat darauf hingewiesen, dass es in Zusammenhang mit dem direkten Finanzausgleich in der Periode 2016 bis 2021 zu keiner weiteren Annäherung der Steuerbelastungen zwischen den Berner Gemeinden gekommen ist. Damit gab es hinsichtlich dieses Ziels des FILAG in den letzten Jahren keine weiteren Fortschritte. Der Regierungsrat nimmt diese Entwicklung zur Kenntnis, sieht diesbezüglich aber keinen Handlungsbedarf. Die Veränderungen sind sehr gering und eine längerfristige Trendumkehr ist noch nicht erkennbar. Das Thema wird im Rahmen der nächsten Erfolgskontrolle aber erneut untersucht werden.

Ein nach Einschätzung des Regierungsrates prüfenswerter Aspekt betrifft die Mindestausstattung und insbesondere die Möglichkeit, diese zu verweigern, wenn sich eine Gemeinde in sehr guten finanziellen Verhältnissen befindet. Einerseits hat die Mindestausstattung den Zweck, dass alle Gemeinden ein Mindestmass an staatlichen Leistungen anbieten können. Ist eine Gemeinde dazu auch ohne die Leistungen der Mindestausstattung in der Lage, erscheint es sinnvoll, diese Leistungen teilweise oder vollständig verweigern zu können. Andererseits waren die verweigerten Beiträge in den letzten Jahren sehr gering. Im Jahr 2021 wurden beispielsweise nur die Beträge von zwei Gemeinden und insgesamt CHF 32'000 verweigert. Dieser geringe Effekt steht einem erheblichen Vollzugsaufwand auf Seiten der Finanzdirektion gegenüber. Der Regierungsrat anerkennt das mögliche Vereinfachungspotenzial des Vollzugs. Er wird diesen Aspekt im Rahmen der nächsten Gesetzesänderung vertieft prüfen.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim direkten Finanzausgleich **kein Handlungsbedarf**.

4.2 Abgeltung der Zentrumslasten

Das heutige System der Abgeltung der Zentrumslasten ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Entschädigung zentrumsbedingter Lasten der grössten Städte ist eine schweizweit verbreitete Praxis. Im Kanton Bern übernimmt heute der Kanton durch die pauschale Abgeltung rund 80 Prozent der Entschädigung, während die Gemeinden via den direkten Finanzausgleich die übrigen rund 20 Prozent beisteuern. Für die Berechnung sind die Nettozentrumslasten massgebend, d. h. von den Bruttolasten werden Nutzen-Elemente wie Standortvorteile wieder abgezogen.

Kreis der Gemeinden mit abgeltungsberechtigten Zentrumsfunktionen

Der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte ist in Art. 13 Abs. 1 FILAG festgeschrieben. Ebenfalls gesetzlich festgelegt ist die Unterscheidung zwischen Städten mit und ohne pauschaler Abgeltung (Art. 15 Abs. 1 FILAG). Der Regierungsrat erachtet das heutige System weiterhin als angemessen und zweckmässig, auch wenn die Evaluation durch die Ecoplan AG gezeigt hat, dass der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte im Vergleich zu anderen Kantonen eher breit gefasst ist. Wie im Evaluationsbericht erwähnt, beruht die heutige, etablierte Auswahl auf einer Kategorisierung der kantonalen Raumplanung (wirtschaftspolitische Steuerung, vgl. Abbildung 11). Nach dieser ist Bern ein Zentrum nationaler Bedeutung (Stufe 1), Biel und Thun sind kantonale Zentren (Stufe 2) und Langenthal sowie Burgdorf sind regionale Zentren von kantonaler Bedeutung (Stufe 3).

Die in ein Postulat umgewandelte Motion 161-2021 (Freudiger und Mitunterzeichnende) «Gleichbehandlung der fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktion» fordert eine Überprüfung der Auswirkungen einer Gleichbehandlung der fünf Städte in Bezug auf die Abgeltung ihrer Zentrumslasten. Als zusätzliche Bedingung nennt das Postulat, dass durch diese Änderung die übrigen, nicht-abgeltungsberechtigten Gemeinden weder zusätzlich begünstigt noch belastet werden sollen. Die geforderte Gleichbehandlung würde bedeuten, dass neu auch die Zentrumslasten von Burgdorf und Langenthal teilweise pauschal abgegolten würden. Die Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung bliebe dabei aber unverändert, da eine Erhöhung eine Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden im Sinne von Art. 29b FILAG zur Folge hätte. Dies würde die vom Postulat geforderte Kostenneutralität für die übrigen Gemeinden verletzen. In diesem Sinne käme es durch die Gleichbehandlung der fünf Städte zu einer gewissen Umverteilung der pauschalen Abgeltung weg von Bern, Biel und Thun hin zu Burgdorf und Langenthal. Zusätzlich zu beachten ist, dass sich die Neuverteilung der pauschalen Abgeltung potenziell auch auf die indirekte Abgeltung via den Finanzausgleich auswirken könnte. Es ist zu prüfen, ob dadurch das Kriterium der Kostenneutralität für alle anderen Gemeinden verletzt würde.

Abbildung 41 zeigt die Höhe der Abgeltungen in dem vom Postulat skizzierten Szenario im Vergleich zum Status quo basierend auf den Zentrumslasten des Jahres 2019. Wie ausgeführt, bliebe die Summe der pauschalen Abgeltung unverändert, würde aber neu proportional auf alle fünf Städte verteilt. Das Total der Abgeltung via den direkten Finanzausgleich bliebe in der Praxis ebenfalls praktisch unverändert und das Kriterium der Kostenneutralität für die übrigen Gemeinden wäre mit geringen Abweichungen erfüllt. Auf Ebene der einzelnen Städte profitierten – wie intuitiv erwartet – Burgdorf und Langenthal auf Kosten von Bern, Biel und Thun.

Abbildung 41: Auswirkungen einer Gleichbehandlung der fünf Städte bei der Abgeltung der Zentrumslasten im Vergleich zum Status quo (Stand Zentrumslasten von 2019)²²

	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF
Total Netto-Zentrumslasten (2019)	97'513	31'678	14'836	6'145	7'897	158'069
Abgeltung nach dem heutigen System						
Pauschale Abgeltung (A)	61'506	19'981	9'357	n/a	n/a	90'844
Abzug im direkten Finanzausgleich	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897	67'225
Effekt Abzug im Finanzausgleich (B)	10'886	2'991	822	1'881	3'097	19'677
Total Abgeltung Zentrumslasten (= A+B)	72'392	22'972	10'179	1'881	3'097	110'521
<i>Total Abgeltung in %</i>	74%	73%	69%	31%	39%	70%
Ummsetzung Postulat: Gleichbehandlung der fünf Städte bei der Abgeltung						
Pauschale Abgeltung (A)	56'042	18'206	8'526	3'532	4'538	90'844
Abzug im direkten Finanzausgleich	41'471	13'472	6'310	2'613	3'359	67'225
Effekt Abzug im Finanzausgleich (B)	13'078	3'667	1'126	561	1'093	19'525
Total Abgeltung Zentrumslasten (= A+B)	69'120	21'873	9'653	4'092	5'631	110'369
<i>Total Abgeltung in %</i>	71%	69%	65%	67%	71%	70%
Differenz (Ummsetzung Postulat - heutiges System)						
Pauschale Abgeltung (A)	-5'464	-1'775	-831	3'532	4'538	0
Effekt Abzug im Finanzausgleich (B)	2'192	676	304	-1'320	-2'004	-152
Total Abgeltung Zentrumslasten (= A+B)	-3'272	-1'099	-527	2'211	2'534	-152

Im Zusammenhang mit dem Szenario des Postulats ist zusätzlich anzumerken, dass für die Umsetzung der Gleichbehandlung eine Gesetzesänderung notwendig wäre. Zudem würde damit der unterschiedlichen Kategorisierung der fünf Städte in der Raumplanung nicht mehr Rechnung getragen. Hinzu kommt, dass mit den höheren Abgeltungen für Burgdorf und Langenthal die Diskrepanz zu weiteren Städten, die keine Abgeltung von Zentrumslasten erhalten, weiter zunehmen würde. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat das Anliegen des Postulats ab.

Aktualisierung der Höhe der Zentrumslasten und deren Abgeltung

Die Höhe der Abgeltungen für die Zentrumslasten wird letztinstanzlich durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 13 Abs. 3 FILAG). Der Grosse Rat hat jedoch im Rahmen der politischen Beratungen der FILAG-Revision 2012 seine Vorstellungen zum Ausdruck gebracht, wie hoch die Zuschüsse an die Städte in den nächsten Jahren ausfallen sollen. Der Regierungsrat hat den Willen des Grossen Rates respektiert und seither die Höhe der pauschalen Abgeltungen bei insgesamt CHF 90,8 Mio. konstant gehalten.

Für die fünf abgeltungsberechtigten Städte wird die Höhe der Zentrumslasten alle fünf bis sieben Jahre umfassend neu erhoben und die dazugehörigen Kostenschlüssel aktualisiert. Die letzte Neuerhebung erfolgte im Jahr 2016, weshalb der Regierungsrat im Jahr 2022 erneut eine Aktualisierung in Auftrag gegeben hat. Die Resultate dieser Erhebung liegen vor. Bis zu deren erstmaligen Anwendung, voraussichtlich im Jahr 2025, sind aber noch kleine Korrekturen und Abweichungen möglich. Abbildung 42 zeigt die Ergebnisse der jüngsten Neuerhebung für die fünf abgeltungsberechtigten Städte. Im Vergleich zu den Werten aus dem Jahr 2019 fallen insbesondere die Nettozentrumslasten der Städte Bern und Biel geringer aus. Dies liegt unter anderem an höheren Abzügen für Zentrumsnutzen und Standortvorteile, die neu insgesamt 25 Prozent der Bruttozentrumslasten betragen. Mit dieser Anpassung wurde die Erhebungsmethodik noch stärker an das Vorgehen anderer Kantone angeglichen. Trotz dieser Änderung ergibt sich bei Thun eine Erhöhung der Zentrumslasten, da Lasten in verschiedenen Bereichen im Vergleich zu den anderen

²² Das Ergebnis der Berechnungen würde nur geringfügig anders ausfallen, wenn statt der Zentrumslasten aus dem Jahr 2019 die im nächsten Kapitel beschriebenen, neuen Werte zugrunde gelegt würden.

Städten bisher zu konservativ beziffert worden sind. Neu wird zudem auch bei Langenthal ein Abzug für Zentrumsnutzen geltend gemacht. Das Gesamttotal der Nettozentrumslasten fällt im Vergleich zum Jahr 2019 um rund CHF 14,6 Mio. geringer aus.

Abbildung 42: Resultate der Neuerhebung der Nettozentrumslasten (Datenbasis 2021)

	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF
Privater Verkehr	54'286	11'421	10'723	4'328	4'900	85'658
Öffentliche Sicherheit	10'006	2'730	1'148	396	588	14'868
Gästefrastruktur	12'112	6'819	1'132	810	553	21'426
Sport	14'488	4'600	4'086	1'346	2'019	26'539
Soziale Sicherheit	1'964	825	244	90	149	3'271
Kultur	23'063	8'418	4'854	884	2'261	39'480
Zwischentotal (= Brutto-Zentrumslasten)	115'919	34'813	22'186	7'854	10'470	191'244
./. Zentrumsnutzen Agglomeration	-11'592	-3'481	-2'219	-785	-1'047	-19'124
./. Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-17'388	-5'222	-3'328	-1'178	-1'571	-28'687
Netto-Zentrumslasten (neu erhoben)	86'939	26'110	16'640	5'891	7'853	143'433
Veränderung ggü. 2019	-10'574	-5'568	1'804	-254	-44	-14'636

Trotz des leichten Rückgangs der Nettozentrumslasten hält der Regierungsrat am bisherigen Gesamtbetrag der pauschalen Abgeltung von CHF 90,8 Mio. fest und verteilt diesen proportional auf die Städte Bern, Biel und Thun. Daraus ergeben sich die in Abbildung 43 gezeigten pauschalen Abgeltungen. Die Lasten der Städte Bern, Biel und Thun werden zu jeweils 70,05 Prozent pauschal abgegolten (ggü. 63,1 Prozent im Jahr 2019). Aufgrund des gestiegenen Anteils der pauschalen Abgeltung und der leicht gesunkenen Nettozentrumslasten gehen die übrigen abgeltungsberechtigten Lasten zurück, die via den direkten Finanzausgleich abgegolten werden.

Abbildung 43: Vorgesehene pauschale Abgeltung der Zentrumslasten ab dem Jahr 2025 und daraus resultierende übrige abgeltungsberechtigte Lasten

	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF
Pauschale Abgeltung - neu (70.05%)	60'899	18'289	11'656	n/a	n/a	90'844
Veränderung ggü. 2019	-607	-1'692	2'299	0	0	0
Übrige Zentrumslasten - neu	26'040	7'821	4'984	5'891	7'853	52'589
Veränderung ggü. 2019	-9'968	-3'876	-494	-254	-44	-14'636

Auf Basis der neu festgelegten pauschalen Abgeltung und der übrigen abgeltungsberechtigten Zentrumslasten lässt sich die Gesamtwirkung der Abgeltung der Zentrumslasten bestimmen (vgl. Abbildung 44). Insgesamt sinkt der Gesamtbetrag der Abgeltung, da ein geringerer Betrag über den direkten Finanzausgleich abgegolten wird. Die Städte Bern, Biel und Thun erreichen damit eine Entschädigung zwischen 75 und 79 Prozent ihrer Zentrumslasten. Bei Burgdorf und Langenthal sind es rund 32 bzw. 40 Prozent.

Abbildung 44: Vorgesehene pauschale Abgeltung der Zentrumslasten ab dem Jahr 2025 und daraus resultierende übrige abgeltungsberechtigte Lasten

	Bern in 1'000 CHF	Biel in 1'000 CHF	Thun in 1'000 CHF	Burgdorf in 1'000 CHF	Langenthal in 1'000 CHF	Total in 1'000 CHF
Netto-Zentrumslasten (neu erhoben)	86'939	26'110	16'640	5'891	7'853	143'433
Pauschale Abgeltung (A)	60'899	18'289	11'656	n/a	n/a	90'844
Übrige Zentrumslasten	26'040	7'821	4'984	5'891	7'853	52'589
Effekt Abzug im Finanzausgleich*	7'674	1'824	904	1'875	3'146	15'423
Total Abgeltung Zentrumslasten	68'573	20'113	12'560	1'875	3'146	106'267
Total Abgeltung in %	79%	77%	75%	32%	40%	74%
Veränderung Total ggü. 2019	-3'819	-2'859	2'381	-5	49	-4'253

* Diese Angabe basiert auf den Zahlen des Jahres 2022. In anderen Jahren können sich auch bei konstant gehaltenen Abzügen leicht unterschiedliche Effekte ergeben.

Optimierungen im Vollzug

Im Bereich des Vollzugs hat die Evaluation durch die Ecoplan AG den Punkt aufgebracht, dass die gesetzlich vorgesehene jährliche Berichterstattung der Städte Bern, Biel und Thun zur Höhe ihrer Zentrumslasten nur noch wenig sinnvoll ist. Aufgrund der etablierten Praxis des Regierungsrates, die Abgeltungen nur alle fünf bis sieben Jahre nach der umfassenden Neuerhebung der Lasten aller fünf Städte anzupassen, könnte auf die dazwischenliegenden Berichterstattungen ohne wesentlichen Informationsverlust verzichtet werden. Der Regierungsrat anerkennt dieses Verbesserungspotenzial und die damit verbundenen Erleichterungen für die Städte Bern, Biel und Thun. Für die Anpassung ist aber eine Gesetzesänderung notwendig. Der Regierungsrat wird diesen Aspekt im Rahmen der nächsten Gesetzesanpassung genauer prüfen.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht aktuell kein Handlungsbedarf betreffend den Kreis abgeltungsberechtigter Städte und den Gesamtbetrag der Pauschalabgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun. Gestützt auf die Neuerhebung der Zentrumslasten erachtet er es aber als notwendig, die Aufteilung der Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung auf die drei Städte anzupassen. Aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen ist der Regierungsrat bereit, die heute geltende Regelung zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen. Ein neues Modell muss sich nach Auffassung des Regierungsrates an folgenden Leitsätzen orientieren:

1. *Die Definition der abgeltungsrelevanten Lasten bleibt unverändert.*
Das Instrument stellt weiterhin eine Massnahme für besonders belastete Gemeinden dar mit dem Ziel, den hohen, strukturell bedingten finanziellen Aufwand einer Gemeinde teilweise abzugelten. Abgeltungsrelevante Lasten im Sinne des FILAG sind weiterhin von Gemeinden erbrachte Leistungen, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen.
2. *Das System ist transparent und nachvollziehbar.*
Die heutige Verknüpfung zwischen Zentrumslastenabgeltung und direktem Finanzausgleich ist intransparent und aus methodischer Sicht kritisch zu beurteilen. Auf die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs wird deshalb verzichtet.
3. *Der Kreis der abgeltungsberechtigten Gemeinden wird auf der Basis einer einheitlichen räumlichen und wirtschaftlichen Definition festgelegt.*
Die Festlegung des Kreises der abgeltungsberechtigten Gemeinden bzw. der Gemeinden, welche eine Pauschalabgeltung erhalten, gab nicht zuletzt aufgrund einer unklaren

Definition immer wieder Anlass zu Diskussionen. Neu erfolgt die Zuordnung auf der Basis von einheitlichen räumlichen und wirtschaftlichen Kriterien (z. B. Zentralitätsstruktur gemäss Richtplan).

4. *Die Pauschalabgeltungen werden ausschliesslich anhand von strukturellen Kennzahlen berechnet.*

Die Zentrumslasten wurden zwar nach einer einheitlichen Methodik und klaren Vorgaben erhoben, dennoch gab das Verfahren im politischen Umfeld immer wieder Anlass zu Kritik. Die Pauschalabgeltungen werden deshalb nicht mehr auf Basis der Zentrumslasten der einzelnen Gemeinden, sondern auf Basis von strukturellen Kennzahlen (z. B. Pendlerstatistik) berechnet. Auf die aufwändige Erhebung der Zentrumslasten wird verzichtet.

5. *Zusätzliche Lastenverschiebungen im Sinne von Art. 29b FILAG sind möglichst gering zu halten.*

Wird die bisherige Abgeltungssumme von rund CHF 90 Mio. aufgrund einer Systemanpassung erhöht, löst dies eine Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden im Sinne von Art. 29b FILAG aus. Dies bedeutet, dass letztlich nicht der Kanton, sondern via den Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung alle Bernischen Gemeinden die finanziellen Folgen der Systemanpassung zu tragen haben. Solche zusätzlichen Lastenverschiebungen sind möglichst gering zu halten.

4.3 Geografisch-topografischer Zuschuss

Die zusätzliche Unterstützung von Gemeinden mit schwierigen geografisch-topografischen Verhältnissen ist sinnvoll, da es sich um von aussen gegebene Rahmenbedingungen handelt. Der geografisch-topografische Zuschuss ist zusammen mit dem sozio-demografischen Zuschuss eine wertvolle Ergänzung des direkten Finanzausgleichs. Während der direkte Finanzausgleich auf die Höhe der Einnahmen einer Gemeinde fokussiert, beziehen sich die Zuschüsse auf die Ausgaben-seite. Wie die Evaluation durch die Ecoplan AG gezeigt hat, sind diese zusätzlichen Beiträge für einzelne ländliche Gemeinden von grosser Bedeutung.

Die Möglichkeit zur Verweigerung des geografisch-topografischen Zuschusses kann als systemfremd angesehen werden, da die geografisch-topografischen Lasten unabhängig von der übrigen finanziellen Situation einer Gemeinde anfallen. Analog zur Mindestausstattung wäre die Abschaffung aus Sicht des Regierungsrates deshalb auch beim geografisch-topografischen Zuschuss denkbar. Im Vergleich zur Mindestausstattung hätte dieser Schritt aber grössere finanzielle Folgen für den Kanton. Im Jahr 2021 wurden Zuschüsse in der Höhe von insgesamt CHF 1,3 Mio. verweigert. Der Regierungsrat wird diesen Aspekt im Rahmen der nächsten Gesetzesanpassung genauer prüfen.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim geografisch-topografischen Zuschuss **kein Handlungsbedarf**.

4.4 Sozio-demografischer Zuschuss

Der sozio-demografische Zuschuss ist positiv zu bewerten. Die Niederlassungsfreiheit (mit Ausnahme für vorläufig aufgenommene Personen) führt zu einer Konzentration sozio-demografischer Lasten in urbanen Gemeinden. Es erscheint deshalb sinnvoll, neben geografisch-topografischen Lasten, auch sozio-demografische Lasten zu berücksichtigen. Positiv hervorzuheben ist, dass die

Gemeinden den für die Höhe der Beiträge massgebenden Soziallastenindex nicht beeinflussen können, der Zuschuss also zu keiner Verzerrung anderer Anreize führt.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim sozio-demografischen Zuschuss **kein Handlungsbedarf**.

4.5 LA Lehrergehälter Volksschule

Der Lastenausgleich Lehrergehälter ist mit seinen verschiedenen Einflussfaktoren zwar komplex, bildet aber einen zweckmässigen Weg zur gemeinsamen Finanzierung durch Kanton und Gemeinden. Durch den Selbstbehalt von 30 Prozent und der Abstufung der Schülerbeiträge anhand der äusseren Rahmenbedingungen wird den Gemeinden zudem ein angemessener Anreiz gesetzt, ihre Kosten möglichst tief zu halten. Dies ist positiv zu bewerten, da die Gemeinden in diesem Bereich auch über einen entsprechenden Spielraum verfügen, d. h. ihre Kosten selbst kontrollieren können.

Im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich Lehrergehälter thematisiert der zu einem Postulat gewandelte Punkt 3 der Motion 147-2021 (Geissbühler-Strupler und Mitunterzeichnende) «Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Digitalisierung der Schulen berücksichtigen» die Finanzierung digitaler Geräte. Konkret soll geprüft werden, ob neu der Kanton anstelle der Gemeinden für die Kosten zur Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit IT-Geräten aufkommen soll, da der Kanton auch entsprechende Vorgaben mache. Wie in der Evaluation durch die Ecoplan AG ausgeführt, strebt das heutige Finanzierungssystem der Volksschule mit dem Zusammenspiel von zwei Elementen eine ungefähr paritätische Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden an:

- Der Kanton bezahlt via Lastenausgleich Lehrergehälter über alle Gemeinden hinweg 70 Prozent der Gehaltskosten der Lehrpersonen.
- Die Gemeinden kommen für die übrigen Ausgaben auf. Dazu zählen neben den 30 Prozent der Gehaltskosten insbesondere die Kosten für Infrastruktur (insb. Liegenschaften, aber auch ICT) und den Betrieb.

Mit der überproportionalen Beteiligung des Kantons an den Gehaltskosten der Lehrpersonen wird konzeptionell dafür gesorgt, dass Kanton und Gemeinden insgesamt ähnlich grosse Kostenanteile tragen. Da Gemeinden Aufwände im Zusammenhang mit Liegenschaften z. T. unterschiedlich verbuchen, lässt sich die Erreichung dieses Ziels aber nicht systematisch überprüfen. Approximative Rechnungen für einzelne Gemeinden weisen aber darauf hin, dass die angestrebte paritätische Kostenteilung heute grundsätzlich gewährleistet ist. In Bezug auf die Kosten der Gemeinden für ICT-Infrastrukturen (Hardware) lässt sich festhalten, dass diese Kosten zwischen den Jahren 2016 und 2021 über alle Gemeinden hinweg von rund CHF 1,8 Mio. auf rund CHF 2,5 Mio. angestiegen sind (+40 %). Im Vergleich zu den übrigen Infrastrukturkosten und den ebenfalls stark gewachsenen und mehrheitlich vom Kanton getragenen Gehältern der Lehrpersonen fällt dieses Wachstum aber nur wenig ins Gewicht. In diesem Sinne haben sich die Verhältnisse in der Finanzierung der Volksschule durch die Kosten für die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit IT-Geräten nicht wesentlich verändert. Es erscheint deshalb nicht zweckmässig, das bestehende und gemäss der Evaluation durch die Ecoplan AG breit akzeptierte System aus diesem Grund anzupassen. Vor diesem Hintergrund lehnt der Regierungsrat das Anliegen des Postulats ab.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule **kein Handlungsbedarf**.

4.6 LA Sozialhilfe

Der Lastenausgleich Sozialhilfe erfüllt den Zweck, Gemeinden mit hohen Soziallasten solidarisch zu unterstützen und insbesondere kleine Gemeinden vor unverhältnismässig grossen finanziellen Risiken zu schützen. Die dabei entstehende Umverteilung von ländlichen zu urbanen Gebieten ist den Unterschieden in der sozio-demografischen Struktur der Gemeinden geschuldet, die u. a. auf die Niederlassungsfreiheit zurückzuführen ist. Obwohl das Kostenwachstum in letzter Zeit geringer ausgefallen ist als in früheren Jahren, gilt es, die Ausgabenentwicklung aufgrund der hohen absoluten Beträge genau zu verfolgen. Im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes prüft der Regierungsrat zudem die Einführung eines Selbstbehalts.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim Lastenausgleich Sozialhilfe **kein Handlungsbedarf**.

4.7 LA Sozialversicherung EL und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Die Kostenentwicklung der Lastenausgleiche Sozialversicherung EL und Familienzulagen für Nichterwerbstätige kann weder durch den Kanton noch durch die Gemeinden grundsätzlich gesteuert werden, da der Aufwand für die EL und Familienzulagen durch übergeordnetes Bundesrecht beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund ist die heutige Kostenteilung auch ohne Selbstbehalt als zweckmässig zu bewerten.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht bei den beiden Lastenausgleichen Sozialversicherung EL und Familienzulagen für Nichterwerbstätige **kein Handlungsbedarf**.

4.8 LA Öffentlicher Verkehr

Aus den Ergebnissen der Evaluation durch die Ecoplan AG ist im Lastenausgleich öffentlicher Verkehr kein Optimierungspotenzial erkennbar. Rein konzeptionell erscheint der Verteilschlüssel der Kosten auf die Gemeinden zweckmässig: Einerseits wird das konkrete ÖV-Angebot berücksichtigt, womit Gemeinden mit einem qualitativ besseren ÖV-Angebot auch höhere Pro-Kopf-Beiträge entrichten. Andererseits wird mit der Berücksichtigung der Wohnbevölkerung auch dem Wert des öffentlichen Verkehrs als Gesamtsystem Rechnung getragen.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim Lastenausgleich Öffentlicher Verkehr **kein Handlungsbedarf**.

4.9 LA Neue Aufgabenteilung

Der Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung erfüllt seinen Zweck und hilft mit, dass die Verschiebung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden finanziell abgegolten werden kann, ohne dass es jedes Mal zu einer aufwändigen Verschiebung von Steuerlasten zwischen den Staatsebenen kommt. Aus fachlicher Sicht wäre es mittelfristig trotzdem denkbar, das Volumen des Lastenausgleichs Neue Aufgabenteilung zu reduzieren, indem einmalig eine grössere Steuerbelastungsverschiebung vorgenommen wird. Ein solcher Schritt wird aber aktuell weder von den Gemeinden gewünscht noch vom Regierungsrat angestrebt, zumal er auch nicht zwingend ist, da das Volumen des Lastenausgleichs in den letzten Jahren nur noch wenig gestiegen ist.

Der Regierungsrat anerkennt, dass der Lastenausgleich viele Elemente umfasst und für Aussenstehende z. T. schwer nachvollziehbar ist. Die auf der Webseite der Finanzdirektion publizierten Dokumente erlauben Interessierten aber eine gute und vollständige Übersicht über die im Lastenausgleich enthaltenen Positionen.

Art. 29b Abs. 4 FILAG gibt dem Regierungsrat die Möglichkeit, die massgebenden Zahlungen der Gemeinden periodisch an die teuerungsbedingte Kostenentwicklung anzupassen. Je nach weiterem Verlauf der Inflation wird der Regierungsrat, analog zu Elementen des Finanzausgleichs, zu gegebener Zeit den Bedarf eines solchen Teuerungsausgleichs prüfen.

Fazit: Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim Lastenausgleich Neue Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf.

4.10 Optimierungen im Vollzug

4.10.1 Längere Zahlungsfristen

In der Evaluation durch die Ecoplan AG wurde der Aspekt geprüft, dass einzelne Gemeinden aufgrund des Finanz- und Lastenausgleichs zusätzliches Fremdkapital aufnehmen müssen, da sie die Rechnungen für einzelne Lastenausgleiche bereits Ende Juni begleichen müssen, bevor sie den Grossteil ihrer Steuereinnahmen erhalten. Wie Abbildung 45 zeigt, betrifft dies insbesondere die Lastenausgleiche Sozialhilfe, Sozialversicherungen EL, Familienzulagen für Nicht-erwerbstätige und Neue Aufgabenteilung, die teilweise oder vollständig am 30. Juni fällig werden.

Abbildung 45: Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich

Lastenausgleich	Fälligkeit
Lehrergehälter	Monatliche Akontozahlungen
Sozialhilfe	30. Juni: Akontozahlung (2/3)
Sozialversicherungen EL	30. Juni
Familienzulagen für Nichterwerbstätige	30. Juni
Öffentlicher Verkehr	Akontozahlungen (je 50 %) im Januar und August
Neue Aufgabenteilung	30. Juni
Finanzausgleich	Fälligkeit
sämtliche Elemente	30. Oktober

Ein ähnliches Anliegen wurde bereits im Rahmen der letzten Erfolgskontrolle thematisiert und der Regierungsrat hat sich damals für den Fortbestand des Status quo ausgesprochen. Er hat damals auch darauf hingewiesen, dass im Jahr 2011 die Raten für die periodischen Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern bereits um drei Wochen vorverlegt wurden, damit die erste Steuerrate jeweils vor dem 30. Juni bei den Gemeinden eintrifft.

Der Regierungsrat anerkennt aber, dass die Thematik der Kosten zur Fremdfinanzierung bei den Gemeinden durch das gestiegene Zinsniveau in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Er ist grundsätzlich offen für zweckmässige Optimierungen der Abläufe im Finanz- und Lastenausgleich, um die Kosten für die Fremdfinanzierung beim Kanton und den Gemeinden möglichst gering zu halten. Der vom VBG und einzelnen Gemeinden vorgebrachte Vorschlag längerer Zahlungsfristen im FILAG lehnt der Regierungsrat aber ab, da ein solches Vorgehen

das Problem primär von den Gemeinden auf den Kanton verlagert. Der Regierungsrat weist zudem darauf hin, dass längere Zahlungsfristen beidseitig und für alle Gefässe des FILAG gelten würden und einzelne Gemeinden in der Folge möglicherweise auch wichtige Einnahmen, z. B. aus dem Disparitätenabbau, erst später erhalten könnten.

Fazit: Der Regierungsrat ist offen für Optimierungen zur Minimierung der Fremdfinanzierungskosten, sieht im Moment aber keine zweckmässigen Verbesserungsmöglichkeiten. Demzufolge besteht in dieser Hinsicht aus Sicht des Regierungsrats **kein Handlungsbedarf**.

4.10.2 Erhöhung der Komplexität vermeiden

Die Evaluation durch die Ecoplan AG hat ergeben, dass einzelne, besonders kleinere Gemeinden Mühe haben, das System FILAG mit seinen elf Gefässen richtig zu verstehen. In der Einordnung relativiert die Evaluation diese Feststellung aber, indem sie den Finanz- und Lastenausgleich als ein komplexes System bezeichnet, das Verhältnis zwischen Komplexität und Korrektheit aber für richtig ausbalanciert hält. Der Regierungsrat stimmt dieser Einschätzung zu. Er wird bei zukünftigen Anpassungen des FILAG aber eine weitere Erhöhung der Komplexität nach Möglichkeit vermeiden.

Fazit: Der Regierungsrat sieht im Moment **keinen Handlungsbedarf**, die Komplexität des Systems FILAG prioritär zu reduzieren. Er wird bei zukünftigen Anpassungen eine weitere Erhöhung der Komplexität nach Möglichkeit vermeiden.

5. Ergebnisse der Vernehmlassung

Zur Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich wurde vom 17. August bis am 30. November 2023 eine Vernehmlassung durchgeführt. Insgesamt sind 39 Stellungnahmen eingegangen, wobei in 13 Stellungnahmen keine Bemerkungen bzw. ein Verzicht auf eine Stellungnahme geäussert wurde. Die 26 Rückmeldungen kommen von acht Parteien (SVP, FDP, SP, GLP, FDP Saanenland, Die Mitte, Grüne, EVP), elf Gemeinden (Saanen, Langenthal, Köniz, Worb, Thun, Burgdorf, Herzogenbuchsee, Ostermundigen, Bern, Langnau, Biel) und sieben Verbänden oder Organisationen (Conseil du Jura bernois, Verband Bernischer Gemeinden, Region Oberraargau, Entwicklungsraum Thun, Handels- und Industrieverein, Dachorganisation der kleinen und mittleren Unternehmen im Kanton Bern).

Es zeigt sich eine sehr breite Zustimmung zu den Schlussfolgerungen des Regierungsrates. Die zentralen FILAG-Mechanismen werden nicht in Frage gestellt und die heutige Form des FILAG findet sehr grosse Akzeptanz. Es wird breit anerkannt, dass das FILAG seine Ziele grossmehrheitlich erfüllt. Zu den einzelnen FILAG-Instrumenten wurden jedoch auch kritische Voten eingebracht. Diese können grob wie folgt zusammengefasst werden:

Direkter Finanzausgleich

Insgesamt vermissen die FDP und der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV) eine volkswirtschaftliche Aussensicht. Sie schlagen zudem vor, dass eine Bonuskomponente für gute Wirtschaftsführung eingeführt wird, die diejenigen Gemeinden belohnt, die gut wirtschaften. Zudem weisen sie darauf hin, dass der Finanz- und Lastenausgleich Faktoren wie kantonale Investitionen oder vertikale Umverteilungseffekte der kantonalen Steuern und Einnahmen aus dem Kiesabbau oder den Wasserzinsen nicht berücksichtigt und es unklar sei, ob die Mindestausstattung nicht reduziert werden könnte und sollte. Beide stellen zudem die Frage, welche Auswirkungen der Abgang von Moutier auf den Finanz- und Lastenausgleich habe. Für die GLP sollte der Fokus in der Erfolgskontrolle stärker auf die Überprüfung der verfolgten Ziele und möglichen (unerwünschten) Nebeneffekte gerichtet werden. Zudem wirke der Finanz- und Lastenausgleich durch den hohen harmonisierten Steuerindex (HEI) strukturerhaltend und damit fusionshemmend. In Zukunft soll bei der Überprüfung mitberücksichtigt werden, inwiefern der Finanz- und Lastenausgleich strukturschwache Gemeinden am Leben hält und die Besiedelung von strukturell ungünstigen Räumen begünstigt.

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), der Conseil du Jura bernois (CJB) und die Region Oberraargau (ROA) sehen Handlungsbedarf bezüglich der Massnahmen für eine Reduktion der durch die Beiträge an Lastenausgleiche nötigen Fremdfinanzierungen für die Gemeinden und fordern längere Zahlungsfristen. Diese Forderung wird auch von Berner KMU unterstützt. Die Mitte könnte sich vorstellen, dass der Zahlungsmodus gerade für die «neuen Geber-Gemeinden» in den ersten fünf Jahren erleichtert würde, wenn ihnen eine längere Zahlungsfrist von mindestens zwei Monaten eingeräumt würde. Die EVP schlägt hingegen vor, dass gegenseitige Forderungen miteinander verrechnet werden und die Gemeinden somit nicht in ein Liquiditätsproblem kommen. Die Gemeinde Worb fordert, dass kostenintensive regionale Sportanlagen künftig im Finanz- und Lastenausgleich mitberücksichtigt werden sollen. Die FDP Saanenland beantragt, einen Höchstbetrag für Ausgleichszahlungen aufzunehmen.

Es ist festzuhalten, dass das FILAG per se eine strukturerhaltende Wirkung hat, da es die Besiedelung von strukturell ungünstigen Räumen ermöglichen und einer stark dezentralen Konzentration entgegenwirken soll. Der Finanz- und Lastenausgleich kann theoretisch eine fusionshemmende Wirkung haben. Er allein ist jedoch meist nicht der Grund, warum Gemeinden nicht fusionieren. Dies zeigen die Ergebnisse der Gemeindebefragung: Bei den zehn Gemeinden, welche in

den letzten fünf Jahren fusioniert haben, spielten Veränderungen der Leistungen im Finanz- und Lastenausgleich beim Fusionsentscheid – wenn überhaupt – nur eine geringe Rolle.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Thematik der Kosten für die Fremdfinanzierung bei den Gemeinden durch das gestiegene Zinsniveau an Bedeutung gewonnen hat. Eine längere Zahlungsfrist verlagert das Problem jedoch primär von den Gemeinden auf den Kanton. Auch muss beachtet werden, dass eine längere Zahlungsfrist beidseitig – also auch für den Kanton – und für alle Gefässe des FILAG gelten würde und Gemeinden wichtige Einnahmen möglicherweise ebenfalls erst später erhalten würden. Gemäss Messwerten der kantonalen Steuerverwaltung werden die ersten Steuerraten, die jeweils per 20. Mai fällig sind, zu 85 Prozent bis am 19. Juni (Zahlungsfrist 30 Tage) entrichtet. Somit haben die Gemeinden die Mehrheit der Einnahmen aus der ersten Steuerrate erhalten, wenn sie ihre Beiträge an die einzelnen Lastenausgleiche per Ende Juni zu begleichen haben.

Wie der Nationale ist auch der Bernische Finanzausgleich als reiner Steuerkraftausgleich konzipiert. Der Einbezug von nichtfiskalischen Erträgen wie den Einnahmen aus dem Kiesabbau oder den Wasserzinsen wäre deshalb systemwidrig. Vor diesem Hintergrund hat der Grosse Rat in der Wintersession 2022 auch ein Postulat²³ abgelehnt, welches die Berücksichtigung von Einnahmen aus Kieswerken bei der Berechnung des Finanzausgleichs verlangte.

Ebenfalls systemwidrig wäre die Verknüpfung von Finanzausgleichsleistungen an bestimmte Verhaltenskriterien (Bonuskomponente für Gemeinden, die gut wirtschaften) oder die Begrenzung von Zahlungen der finanzstarken Gemeinden. Die Festlegung einer Obergrenze für Ausgleichsleistungen der finanzstarken Gemeinden hat der Grosse Rat in der Wintersession 2022 bei der Beratung eines parlamentarischen Vorstosses deutlich abgelehnt²⁴.

Eine Reduktion der Mindestausstattung wurde im Rahmen der letzten FILAG-Erfolgskontrolle breit diskutiert. Der Grosse Rat hatte bei der Beratung des Berichtes «Erfolgskontrolle FILAG 2016» in der Herbstsession 2018 eine Planungserklärung verabschiedet, die eine Senkung der Mindestausstattung verlangte. Im Rahmen der Konsultation der entsprechenden FILAV-Anpassung regte sich jedoch heftiger Widerstand gegen diese Kürzung. In der Folge hat der Grosse Rat in der Sommersession 2019 zwei Motionen²⁵ angenommen, welche den Regierungsrat aufforderten, auf die Senkung der Mindestausstattung zu verzichten.

Abgeltungen Zentrumslasten

Langenthal und Burgdorf erachten die Systematik zur Abgeltung als nicht ausgewogen. Sie fordern, dass die Situation für sie verbessert wird, indem die pauschalen Abgeltungen auch auf sie ausgeweitet werden soll. Die Ausweitung wird ebenfalls von der ROA, den Berner KMU und der SP mitgetragen. Herzogenbuchsee unterstützt dieses Anliegen aufgrund von möglichen Wettbewerbsnachteilen für andere hingegen nicht. Die SP erachtet eine deutliche Erhöhung der Gesamtsumme der Pauschalabgeltungen als zwingend notwendig und fordert zeitnah eine Evaluation der effektiven regionalen und überregionalen Bedeutung weiterer Gemeinden und daraus folgend die Aufnahme weiterer Gemeinde in den Kreis der abgeltungsberechtigten Gemeinden. Sollten weitere Gemeinden aufgenommen werden, weisen die Grünen darauf hin, dass der Kanton für die Abgeltung der Zentrumslasten zusätzliches Geld zur Verfügung stellen muss. Für die EVP fehlen klare Kriterien, nach welchen entschieden wird, welche Gemeinde eine Abgeltung der Zentrumslasten erhalten und welche nicht.

Die Gemeinde Köniz ist der Auffassung, dass sie in den Kreis der abgeltungsberechtigten Gemeinden aufgenommen werden soll und begründet dies ausführlich. Insgesamt ist für Köniz weder die Auswahl der Gemeinden mit Zentrumsfunktion noch die Systematik und die Höhe der Abgeltungen der Zentrumslasten nach einheitlichen Kriterien stringent. Die Gemeinde Köniz weist

²³ Postulat 120-2022 Graf (Interlaken, SP) «Steinreiche Gemeinden in den Finanzausgleich einbeziehen»

²⁴ Motion 014-2022 Schär (Schönried, FDP) «Hohe Zahlungen in den Finanz- und Lastenausgleich, Entschädigung des geografisch-topografischen Zuschusses»

²⁵ Motion 049-2019 Knutti (Weissenburg, SVP) «Keine generelle Bestrafung ländlicher Gemeinden» und Motion 050-219 Graber (La Neuveville, SVP) «Solidarität unter den Gemeinden muss beibehalten werden!»

darauf hin, dass sie gemäss heutiger Systematik mutmasslich keinen positiven Saldo aufweisen würde, weshalb sie aus «politischen» Gründen als Gemeinde mit Zentrumsfunktion anerkannt oder aber im FILAG ein neues Element zur Abgeltung der bestehenden Zentrumslasten geschaffen werden soll. Köniz schlägt dazu zwei mögliche Neuerungen vor (a) Zuschuss zur (teilweisen) Abgeltung der Sonderlasten oder b) Fixierung HEI auf 100.

Auch die Gemeinde Saanen fordert, dass sie oder allenfalls auch mindestens eine Gemeinde pro Verwaltungskreis als Zentrumsgemeinde anerkannt wird und diese Gemeinde ihre Zentrumslasten bei der Berechnung des ordentlichen, harmonisierten Steuerertrags in Abzug bringen kann. Herzogenbuchsee schlägt hingegen vor, dass regionale Zentren und mittelgrosse Gemeinden alternative Kanäle zum Disparitätenabbau erhalten, z. B. über die Pauschalabgeltung. Sollte der Kreis der Gemeinden mit Zentrumsfunktion geöffnet werden, weist die Gemeinde Langnau darauf hin, dass sie aufgrund ihrer Zentrumsfunktion im Oberen Emmental politisch aktiv werden würde, um ebenfalls aufgenommen zu werden. Für Langenthal ist eine Aufnahme weiterer Städte nur mit einer deutlichen Erhöhung der totalen Abgeltungen zielführend und schlägt vor, dass vor einer allfälligen Aufnahme weiterer Gemeinden in den Kreis der Zentrumsstädte die effektive überregionale Bedeutung evaluiert werden muss. Thun und Burgdorf hingegen unterstützen die Bestrebungen, den Kreis der abgeltungsberechtigten Gemeinden zu erweitern, nicht. Gleichzeitig begrüssen sie den Vorschlag, auf die jährliche Berichterstattung zur Höhe der Zentrumslasten zu verzichten. Die SVP fordert kurzfristig die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten für die Städte Burgdorf und Langenthal. Mittelfristig sieht die SVP das System «Abgeltungen Zentrumslasten» aber kritisch und plädiert für eine umfassende Prüfung der Wirksamkeit. Die SVP fordert ein Umbau des Systems der Zentrumslasten hin zu einem System von «Verbundleistungen» für objektive überregionale Leistungen und Infrastrukturen, unabhängig von Standorten. Das neue System soll aber nicht einer grossen Volumenerweiterung führen, sondern durch Umlagerungen von «nicht objektiv begründbaren Zentrumslasten» finanziert werden. Dieses System von «Verbundleistungen» wird auch vom Entwicklungsraum Thun (ERT) begrüsst. Für die Mitte hingegen soll das jetzige System beibehalten werden und nicht «verkompliziert» werden.

Burgdorf, Biel und Bern fordern, dass mindestens 80 Prozent der Zentrumslasten abgegolten werden und der Gesamtbetrag aufgrund der gestiegenen Lasten entsprechend ausgedehnt wird. Die Grünen fordern hingegen die vollständige (100%) Abgeltung der Zentrumslasten. Die Gemeinde Biel lehnt die Anpassung der Abzüge für Zentrumsnutzen und Standortvorteile kategorisch ab, da diese nicht nachvollziehbar begründet wird und fordert, dass wieder die bisherigen Abzüge geltend gemacht werden. Die GLP fordert eine grundsätzliche Überprüfung des Zentrumslastenausgleichs. Da dieser per Gesetz nur auf einen kleinen Teil der Gemeinden beschränkt sei, bestehe die Gefahr von Ungleichbehandlungen, insbesondere im Hinblick auf Strategien, dass vermehrt Arbeitsplätze aus den Zentren in die Agglomeration verschoben werden.

Seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 haben sich Regierung und Parlament mehrfach dafür ausgesprochen, dass sich die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten auf die drei bevölkerungsmässig grössten Städte Bern, Biel und Thun beschränken soll. Der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte ist im Vergleich zu anderen Kantonen im Kanton Bern bereits jetzt relativ breit gefasst, weshalb der Regierungsrat aktuell an der bestehenden Lösung festhält, bei der auf den Einbezug von Burgdorf und Langenthal in die pauschale Abgeltung verzichtet wird, im Gegenzug aber der Abzug der nicht abgegoltenen Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs beibehalten wird. Der Regierungsrat ist jedoch aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen zum Instrument der Zentrumslastenabgeltung bereit, die heute geltende Regelung zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen (vgl. Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Abgeltung geografisch-topografische Sonderlasten

Für die Mitte sollen die Zuschüsse für geografisch-topografische Sonderlasten im Hinblick auf die Fairness und den administrativen Aufwand nicht verfeinert und detaillierter ausgestaltet werden. Die Gemeinde Köniz weist auf ihre Sonderstellung bezogen auf die Topografie mit bevölkerungsreichem Zentrum und verstreuten kleineren Dörfer hin. Aufgrund ihrer Heterogenität könne Köniz nicht von Zahlungen aus dem geografisch-topografischen Ausgleich profitieren, da bei dessen Berechnung die gesamte Bevölkerungszahl relevant sei. Die Gemeinde Saanen und die FDP Saanenland weisen darauf hin, dass die Gemeinden bis 2011 Kantonsbeiträge an die Unterhaltskosten der Gemeindestrassen erhielten. Seit der Überarbeitung des FILAG gehen diese Beiträge in den geografisch-topografischen Zuschuss über und fehlen der Gemeinde entsprechend. Die Gemeinde Saanen fordert, dass diese Zuschüsse den berechtigten Gemeinden künftig vollständig ausbezahlt werden und empfiehlt, das Recht des Regierungsrates auf Kürzung oder Verweigerung des Zuschusses zu streichen.

Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim geografisch-topografischen Zuschuss kein Handlungsbedarf. Die Möglichkeit zur Verweigerung des geografisch-topografischen Zuschusses kann als systemfremd angesehen werden, da die geografisch-topografischen Lasten unabhängig von der finanziellen Situation einer Gemeinde anfallen. Die Abschaffung der Verweigerung des geografisch-topografischen Zuschusses wäre aus Sicht des Regierungsrates deshalb denkbar. Der Regierungsrat wird diesen Aspekt im Rahmen der nächsten Gesetzesanpassung genauer prüfen.

Abgeltung soziodemografische Sonderlasten

Die Mitte empfiehlt, wie bei den Abgeltungen der geografisch-topografischen Sonderlasten, auch bei der Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten keine Verfeinerung der Zuschüsse. Ostermundigen fordert eine Erhöhung des sozio-demografischen Zuschusses für sich und ähnlich stark belastete Gemeinden. Die EVP begrüsst die Berücksichtigung von neueren Effekten in die Berechnung der Abgeltungen.

Im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes wird der Regierungsrat die Einführung eines Selbstbehalts prüfen. Grundsätzlich erfüllt der Lastenausgleich Sozialhilfe den Zweck, Gemeinden mit hohen Soziallasten solidarisch zu unterstützen und insbesondere kleine Gemeinden vor unverhältnismässig grossen finanziellen Risiken zu schützen. Obwohl das Kostenwachstum in letzter Zeit geringer ausgefallen ist als in früheren Jahren, gilt es, die Ausgabenentwicklung aufgrund der hohen absoluten Beträge genau zu verfolgen.

Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule

Die SVP bewertet den Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule grundsätzlich als austariertes System. Sie findet aber, dass das Prinzip der Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sowie sozial auffälligen Kindern zu weit getrieben wurde und fordert eine Prüfung, wie die Gemeinden bei der Führung von separativen Klassen nicht über Gebühren belastet werden. Die Mitte wünscht sich in Zukunft eine Umverteilung ohne horizontale Komponente, da Schulen häufig regional, also gemeindeübergreifend organisiert sind und dies weiterhin attraktiv bleiben solle. Die Stadt Bern sieht einen Mangel beim Verteilmechanismus der Lehrergehälter der Volksschule, da die paritätische Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden nicht eingehalten werde. Sie fordert eine Anpassung des Lastenausgleichs Lehrergehälter auf 75 Prozent (Kanton) zu 25 Prozent (Gemeinden). Zudem fordert die Stadt Bern, dass für die Aufgabenübernahmen durch die Gemeinden für regionale Zusatzangebote in der Volksschule (z. B. Begabtenförderung, Integrationsklassen) kostendeckende Schulkostenbeiträge durch den Kanton festgelegt werden. Damit könne die Abrechnung bzw. die gegenseitige Rechnungstellung unter den Gemeinden einfacher gestaltet werden. Die FDP fordert eine Prüfung, ob ein Mindestpensum erforderlich sei, um den Betrag als Lastenausgleich zu erhalten.

Aus Sicht des Regierungsrates besteht beim Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule kein Handlungsbedarf. Eine Erhöhung des Kantonsanteils würde zu einer zusätzlichen Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Sinne von Art. 29b FILAG führen, was der Regierungsrat klar ablehnt.

Lastenausgleich Sozialhilfe

Für die SVP ist der Lastenausgleich Sozialhilfe unbefriedigend, da wirtschaftlich arbeitende Sozialdienste gegenüber ineffizienten Sozialdiensten nicht bessergestellt werden. Die Einführung eines Selbstbehaltes für den Lastenausgleich Sozialhilfe sei deshalb zwingend und möglichst rasch einzuführen. Auch die EVP und die FDP unterstützen die Einführung eines Selbstbehaltes. Die Stadt Bern spricht sich hingegen klar gegen die Einführung eines Selbstbehaltes aus.

Im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes prüft der Regierungsrat die Einführung eines Selbstbehalts.

Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

Die Stadt Bern fordert eine Änderung der Berechnungsformel für den Lastenausgleich öffentlicher Verkehr (z. B. einen Korrekturfaktor bei der Berechnung der öV-Punkte für arbeitsplatzorientierte Haltestellen oder generell S-Bahnhaltestellen). Für die FDP ist das System zwar komplex, aber effektiv und kann als Vorbild dienen (z. B. für den Lastenausgleich Sozialhilfe).

Einerseits wird das konkrete ÖV-Angebot berücksichtigt, womit Gemeinden mit einem qualitativ besseren ÖV-Angebot auch höhere Pro-Kopf-Beiträge entrichten. Andererseits wird mit der Berücksichtigung der Wohnbevölkerung auch dem Wert des öffentlichen Verkehrs als Gesamtsystem Rechnung getragen. Der Regierungsrat sieht deshalb beim Lastenausgleich öffentlicher Verkehr keinen Handlungsbedarf.

Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung»

Die Mitte weist darauf hin, dass sich der Verteilmechanismus aus dem Jahr 2012 bewährt hat und dazu führt, dass die Leistungen für Bezüger über das gesamte Kantonsgebiet einheitlich ausgestaltet werden. Zudem sei das System auch für kleine Gemeinden umsetzbar. Für die Dachorganisation der kleinen und mittleren Unternehmen im Kanton Bern soll die Transparenz nach Möglichkeit erhöht werden.

Der Regierungsrat nimmt diese Voten zur Kenntnis.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vernehmlassung eine breite Zustimmung zu den Evaluationsergebnissen ergab. Aus Sicht des Regierungsrates können aus den Stellungnahmen keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden, die eine Neu Beurteilung seiner Einschätzungen erforderlich machen würden. Einzig bei der Abgeltung der Zentrumslasten ist der Regierungsrat aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen bereit, die heute geltende Regelung zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen. Kurzfristig besteht aus Sicht des Regierungsrates weder betreffend den Kreis abgeltungsberechtigter Städte noch dem Gesamtbetrag der Pauschalabgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun Handlungsbedarf. Gestützt auf die Neu-erhebung der Zentrumslasten ist es aber notwendig, die Aufteilung der Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung auf die drei Städte anzupassen. Der Regierungsrat ist zudem offen für Optimierungen zur Minimierung der Fremdfinanzierungskosten bei Gemeinden. Im Moment sieht der Regierungsrat aber keine zweckmässigen Verbesserungsmöglichkeiten.

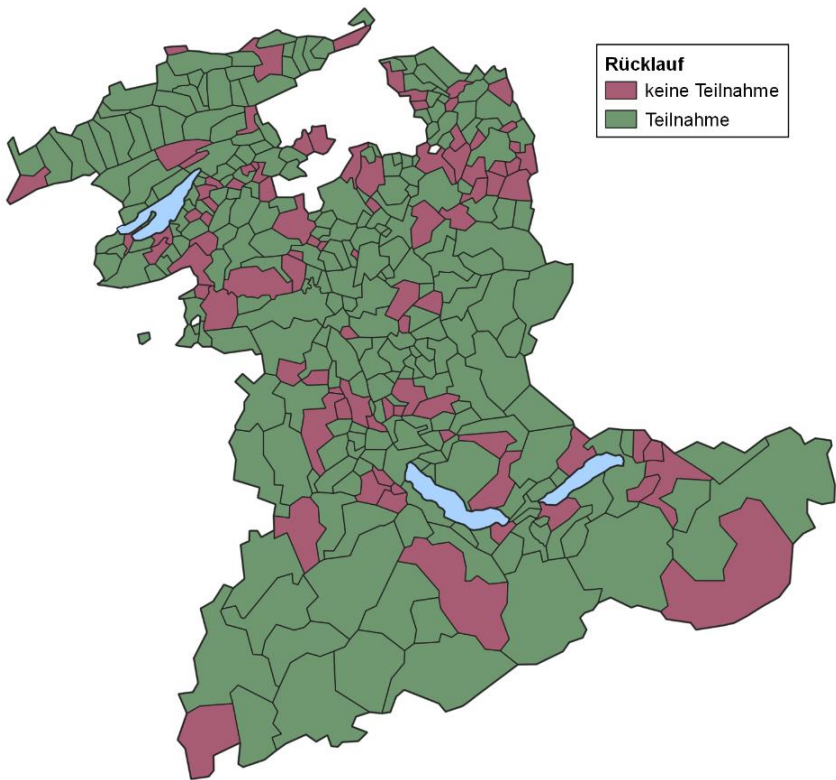
6. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

7. Anhang

7.1 Anhang A: Rücklauf der Gemeindebefragung

Abbildung 46: Übersicht über den Rücklauf der Gemeindebefragung



7.2 Anhang B: Abkürzungsverzeichnis / Glossar

BFS	Bundesamt für Statistik
BKD	Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern
BVD	Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
CHF	Schweizer Franken
EL	Ergänzungsleistungen
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Bern (BSG 631.1).
FILAV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern (BSG 631.111)
Harmonisierter Steuerertrag	Der harmonisierte Steuerertrag ist vereinfacht gesagt der Steuerertrag bei einer «standardisierten» Steueranlage von 1.65. Genauer (gemäss Art. 8 FILAG): Die Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Ertrag bei Steueranlage 1.65, wobei 1.65 dem Harmonisierungsfaktor entspricht) und der harmonisierten Liegenschaftssteuer (Ertrag bei Ansatz von 1.25 Promille) der Gemeinde.
Harmonisierungsfaktor	Der Harmonisierungsfaktor ist die «standardisierte» Steueranlage, die zur Berechnung des harmonisierten Steuerertrags verwendet wird, und damit die Zahlungen im Disparitätenabbau und bei der Mindestausstattung beeinflusst. Umgekehrt ausgedrückt: Der harmonisierte or-

dentliche Steuerertrag wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor von 1.65 multipliziert wird.

HEI	Harmonisierter Steuerertragsindex. Der harmonisierte Steuerertragsindex zeigt die Steuerkraft pro Kopf im Vergleich zum kantonalen Mittel. Ein HEI von 100 entspricht dem gewichteten Durchschnitt aller Gemeinden. Genauer (Art. 8 FILAG): Der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) wird berechnet, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird.
LA	Lastenausgleich
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern (BSG 860.1)
Steueranlage	Die Steueranlage («Steuerfuss») ist der Faktor, mit dem die einfache Steuer gemäss Steuertarif (Steuergesetz) multipliziert wird, um den effektiven Steuerbetrag zu erhalten (Steuergesetz Art. 2). Der Kanton und jede Gemeinde setzen ihre eigene Steueranlage fest.
Steuerkraft	Die absolute Steuerkraft wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt wird.
Steueranlage-zehntel	Ein Zehntel der Steueranlage; Beispiel: Beträgt die Steueranlage 1.5, so sind dies 15 Steueranlagezehntel; wird sie auf 1.6 erhöht, so spricht man von einer Erhöhung um einen Steueranlagezehntel.
VBG	Verband Bernischer Gemeinden

8. Literaturverzeichnis

Amt für Integration und Soziales (2022): Berichterstattung Wirtschaftliche Hilfe 2021.

Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern (2023): Informationen über das neue Fallführungssystem (NFFS).

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2015): Statistik der Familienzulagen 2014.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022a): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Bezüger von Ergänzungsleistungen nach Beobachtungseinheit, EL-Stelle, Staatsangehörigkeit (Kategorie), Wohnsituation, Geschlecht und Jahr, 2015-2021.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022b): Statistik der Familienzulagen 2020. Tabellen der Familienzulagen nach FamZG nach Kantonen.

Der Regierungsrat des Kantons Bern (2018): Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat.

Ecoplan (2017a): Evaluation FILAG 2016, Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016.

Ecoplan (2017b): Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St. Gallen.

Ecoplan (2021): Zentrumslasten: Berner Ausgleichssystem.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2022): Finanzstatistik. Detaillierte Daten FS, Kanton Bern.

Finanzdirektion des Kantons Bern (2022): Geschäftsbericht 2021, Band 1 Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern.

Finanzdirektion des Kantons Bern (2023): Steueranlagen der Gemeinden von 1983 bis 2023.

Finanzverwaltung des Kantons Bern (2021): Bericht 2021. Laufende Analyse der Wirkungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG).

Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion GSI (2023): Projektbeschreibung Totalrevision Sozialhilfegesetz (SHG). URL <https://www.gsi.be.ch/de/start/ueber-uns/amt-fuer-integration-und-soziales/projekte-ais/totalrevision-sozialhilfegesetz.html>, abgerufen am 13. März 2023.

Greiwe, Stephanie und Strebel, Felix (2020): Bericht / Management Summary: Überprüfung Zentrumslastenabgeltung ZLA. Auftrag zur Erhebung der Nutzerzahlen sowie Berechnung des Spillovers der Städte Grenchen, Olten und Solothurn im Bereich «Kultur, Sport und Freizeit».

Kanton Bern (2021): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2021. Vortrag.

Kanton Zürich (2023): Instrumente des Zürcher Finanzausgleichs. URL <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zuercher-finanzausgleich/instrumente-zuercher-finanzausgleich.html>, abgerufen am 10. März 2023.

Regierungsrat des Kantons Bern (2022): Richtplan Kanton Bern. Richtplan 2030. Stand 21. Dezember 2022.

Statistik Stadt Bern (2021): Arbeitspendelnde nach Hauptverkehrsmittel basierend auf Strukturerhebung 2015 bis 2019.

9. Dokument-Protokoll

DateinameBeilage-Bericht-24.04.2024-de

Autor/-inFV-FA

Änderungskontrolle

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.1	FV-FA	27.04.2023	Entwurf für erstes Mitberichtsverfahren
1.1	FV-FA	16.06.2023	Entwurf für Vernehmlassungsverfahren
2.1	FV-FA	18.01.2024	Entwurf für zweites Mitberichtsverfahren

Prüfung

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.1	FV-Stab	03.05.2023	
2.1	FV-Stab	18.01.2024	

Freigabe

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.1	Amtsvorsteher Finanzverwaltung	19.05.2023	
2.0	Stv. Amtsvorsteher Finanzverwaltung	07.08.2023	
2.1	Amtsvorsteher Finanzverwaltung	23.01.2024	