

Ex-post-Evaluation des FILAG 2002

Analyse der Wirkungen und der Zielerreichung ausgewählter Aspekte des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) im Kanton Bern

Teilprojekt Evaluation von FILAG 2012

im Auftrag der Finanzverwaltung des Kantons Bern

Bereinigter Schlussbericht 29. August 2007

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Ex-post-Evaluation des FILAG 2002
Untertitel: Analyse der Wirkungen und der Zielerreichung ausgewählter Aspekte des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) im Kanton Bern
Auftraggeber: Finanzverwaltung des Kantons Bern
Reihe: Fachbericht A im Rahmen des Projektes FILAG 2012
Ort: Bern
Jahr: 2007
Bezug: Finanzverwaltung des Kantons Bern

Begleitung

Auftraggeber:

Beat Baumgartner (Leiter TP Evaluation, Finanzverwaltung)
Gerhard Engel (Projektleiter FILAG 2012, GS FIN)
Beat Dänzer (Finanzverwaltung)

Gesamtprojektausschuss (* = zugleich Mitglied im Ausschuss Finanzausgleich)

G. Engel* (Vorsitz),

Verwaltung: B. Baumgartner*, Ch. Miesch (AGR), E. Zürcher*(AGR), H. Frieder (ERZ), H. Röthlisberger (ERZ), A. Gattlen (GEF), A. Michel (POM), J. Hefti (BVE, bis Anfang 2007), U. Beutler (BVE, ab Juni 2007), A. Jansen (Protokoll)

Gemeinden: D. Bichsel*, D. Arn, St. Ochsenbein*, R. Kernen*, T. Gagnebin*, E. Kohler*, D. Wegmüller*, H. Arni*

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Michael Marti
Philipp Walker

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

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
	Glossar / Abkürzungen.....	6
	Kurzfassung.....	8
1	Einleitung	14
2	Der Untersuchungsgegenstand: Eckpunkte des FILAG 2002.....	17
3	Beurteilung der verteilungspolitischen Ziele	21
4	Beurteilung der Ziele “Klarheit und Effizienz”	94
5	Weitere Aspekte des FILAG 2002	102
6	Zusammenfassende Beurteilung und Optimierungspotenziale.....	117
7	Anhang A: Übersicht über die im FILAG weiter bestehenden Lastenverteiler und ihre Anpassungen	120
8	Anhang B: Umverteilungseffekte	122
	Literaturverzeichnis	128

Das Wichtigste auf einer Seite

FILAG: Ziele erreicht - Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt

Der Finanz- und Lastenausgleich, der im Kanton Bern seit 2002 in Kraft ist, hat seine Ziele in vielen Teilen erreicht, kann aber auch in einzelnen Punkten optimiert werden. Dies zeigt die vorliegende unabhängige Analyse (Ex-post-Evaluation).

Die Unterschiede zwischen armen und reichen Gemeinden wurden vermindert und die besonders belasteten Zentren und Randregionen leicht entlastet. Die Kehrseite dieses Effektes ist eine Umverteilung zu Lasten der finanzstarken Gebiete und ein moderater strukturerhaltender Effekt des FILAG. Erstmals wird eine Umverteilungsbilanz des FILAG vorgelegt.

Das System ist insgesamt besser durchschaubar geworden und der Grundsatz "wer zahlt befiehlt" wurde in wichtigen Bereichen besser durchgesetzt, wenn auch nicht überall. In einer Umfrage bei den Finanzverwalter/innen der bernischen Gemeinden erhält das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) denn auch mehrheitlich gute Noten: Die Mehrheit findet, das FILAG sei im Vergleich zum System vor 2002 besser (45%) oder eher besser (49%), während nur 6% eine Verschlechterung sehen. Die verschiedenen Ziele werden insgesamt als „eher“ (54%) oder „mehrheitlich bis weitestgehend“ erreicht (35%) bezeichnet.

Kritisch sind die geringen Sparanreize in den Lastenverteilern "Lehrergehälter" und "Sozialhilfe". Weiteres Reformpotenzial bieten gewisse Regelungen im Finanzausgleich (Harmonisierungsfaktor) und bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (Abgeltung der Zentrumslasten) sowie im Vollzug (Zahlungstermine).

Die Diskussion über Vor- und Nachteile von Reformoptionen wird im Rahmen des Projektes FILAG 2012 stattfinden.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
	Glossar / Abkürzungen.....	6
	Kurzfassung.....	8
1	Einleitung	14
1.1	Umfeld, Auftrag und Ziel	14
1.2	Evaluationsdesign	15
2	Der Untersuchungsgegenstand: Eckpunkte des FILAG 2002.....	17
2.1	Ziele der Reformen per 2002	17
2.2	Die wichtigsten Elemente und Neuerungen des FILAG 2002	17
3	Beurteilung der verteilungspolitischen Ziele	21
3.1	Übersicht	21
3.2	Entwicklung der Finanzströme 2001 bis 2005 im FILAG	21
3.2.1	Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus kantonaler Sicht	22
3.2.2	Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus Sicht der Gemeinden	26
3.2.3	Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus Sicht der Städte	38
3.2.4	Fazit zu den Finanzströmen.....	40
3.3	Finanzausgleich im engeren Sinn.....	40
3.3.1	Harmonisierungsfaktor	41
3.3.2	Disparitätenabbau	45
3.3.3	Mindestausstattung	47
3.3.4	Sonderfallregelung	49
3.4	Massnahmen für besonders belastete Gemeinden	50
3.4.1	Abgeltung der Zentrumslasten	50
3.4.2	Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage	55
3.5	Lastenverteiler.....	58
3.5.1	Lastenverteiler Lehrergehälter	58
3.5.2	Lastenverteiler Sozialhilfe	62
3.5.3	Lastenverteiler Sozialversicherungen bzw. Ergänzungsleistungen.....	68
3.5.4	Lastenverteiler Öffentlicher Verkehr (ÖV).....	69
3.6	Bilanz der Verteilungseffekte	73
3.6.1	Begriffe und Methode	73
3.6.2	Horizontale Umverteilung (direkt zwischen Gemeinden)	78
3.6.3	Vertikale Umverteilung (via Kantonsanteile)	80
3.6.4	Gesamtbilanz horizontaler und vertikaler Effekte	83

3.6.5	Eine andere Betrachtungsweise: Alle Belastungen nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit tragen	89
3.6.6	Fazit der Umverteilungen	92
4	Beurteilung der Ziele “Klarheit und Effizienz”	94
4.1	Überblick über Ziele und Vorgehen	94
4.2	Zweckmässige Entflechtung der Aufgaben.....	94
4.3	Verbesserung der Transparenz in kommunalen Haushalten	95
4.4	Bessere Steuerbarkeit.....	95
4.5	Grössere Autonomie der Gemeinden in Finanzfragen	96
4.6	Beseitigung von kostentreibenden Anreizen.....	98
4.7	Fazit zu den Zielen im Bereich Klarheit und Effizienz.....	99
5	Weitere Aspekte des FILAG 2002	102
5.1	Beurteilung des Vollzug des FILAG	102
5.2	Strukturerhaltende Wirkung und Effekt für Gemeindereformen.....	103
5.2.1	Einführung und Strukturerhaltung im Allgemeinen	103
5.2.2	Effekte auf Gemeindefusionen.....	104
5.2.3	Handlungsbedarf zur Reduktion der strukturerhaltenden Wirkung des FILAG	114
6	Zusammenfassende Beurteilung und Optimierungspotenziale.....	117
6.1	Wirkungen und Zielerreichung	117
6.2	Reformbedarf	118
7	Anhang A: Übersicht über die im FILAG weiter bestehenden Lastenverteiler und ihre Anpassungen	120
8	Anhang B: Umverteilungseffekte	122
	Literaturverzeichnis	128

Materialien zu diesem Bericht

- Materialienband A1: Finanzverwaltung des Kantons Bern (2007), Bericht 2006 über die Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) [sog. LAnaWi-Bericht 2006].
- Materialienband A2: Ecoplan (2005), Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge; Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton, im Rahmen des Projektes „Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit

- des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“ [sog. LAnaWi-Bericht 2003].
- Materialienband A3: Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003), Projekt Neuverfassung Zentrumslasten [sog. NeZe-Bericht].
- Materialienband A4: Ecoplan (2007), Ergebnisse der Umfrage zum FILAG 2002 bei den Gemeinden [sog. Umfrage-Bericht].
- Materialienband A5: Erziehungsdirektion (2007), Projekt Neue Finanzierung Volksschule: Bericht über die Voranalyse (Heinz Röthlisberger, Peter Hänni).
- Materialienband A6: Ecoplan (2007), Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe.

Glossar / Abkürzungen

a	Jahre
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AÖV	Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
CHF	Schweizer Franken
EL	Ergänzungsleistungen
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FILAG (2002)	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27.11.2000 (BSG 631.1)
FILAG 2012	Projekt zur Überprüfung und Optimierung des FILAG
FILAV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22.08.2001 (BSG 631.111)
FIN	Finanzdirektion des Kantons Bern
Gde	Gemeinde
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GEREF	Gemeindereformen im Kanton Bern; vgl. Bericht gleichnamigen Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000
Gesamtsteueranlage	Die Gesamtsteueranlage entspricht der „rechnerischen“ Steueranlage einer Gemeinde unter Miteinbezug der Liegenschaftssteuern und der übrigen öffentlichen Abgaben (z.B. Hundetaxen, FILAV Art. 4). Präziser (gemäss Art. 8 FILAG): Die Gesamtsteueranlage der Gemeinde wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern, der Liegenschaftssteuer und der übrigen öffentlichen Abgaben durch die absolute Steuerkraft geteilt wird.
GFG	Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz) vom 25.11.2004 (BSG 170.12)
GR	Grosser Rat des Kantons Bern
Harmonisierter Steuerertrag	Der harmonisierte Steuerertrag ist vereinfacht gesagt der Steuerertrag bei einer "standardisierten" Steueranlage von 2.4. Genauer (gemäss Art. 8 FILAG): Die Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Ertrag bei Steueranlage 2.4, wobei 2.4 dem Harmonisierungsfaktor entspricht) und der harmonisierten Liegenschaftssteuer (Ertrag bei Ansatz von 1 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 ordentliche Steuerertrag wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor von 2.4 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.

I	Interpellation
IHG	Investitionshilfegesetz
IV	Invalidenversicherung
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
LAnaWi	Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (siehe Materialienbände A1 und A2)
LS	Least Squares (ökonometrische Schätztechnik)
LV	Lastenverteiler
M	Motion
NeZe	Projekt Neuerfassung Zentrumslasten (siehe Materialienband A3)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (Bund/Kantone)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
pc	per capita (pro Kopf)
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
RELA	Regionaler Lastenausgleich (siehe Bericht Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen).
RKP	Regionalkonferenzperimeter
RR	Regierungsrat des Kantons Bern
RRB	Regierungsratsbeschluss
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Spillovers	Zahlungen zu Gunsten der nicht ortsansässigen Bevölkerung; Zentrumslasten sind das klassische Beispiel von Spillovers. Im weiteren Sinn jeder grenzüberschreitende Zahlungs- oder Nutzenstrom.
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.
Steuerbelastungsverschiebung	Auf die Einführung des FILAG per Anfang 2002 hat der Kanton seine Steueranlage um 0.76 (d.h. 7.6 Steuerzehntel) angehoben, während die Gemeinden ihre Steueranlagen im Mittel ebenso stark gesenkt haben. Der Kanton hat damit Steuersubstrat von den Gemeinden "übernommen", aber ebenso Aufgaben resp. Ausgaben im ungefähr gleichen Ausmass. Dieser Mechanismus wird Steuerbelastungsverschiebung genannt.
Steuerkraft	Die absolute Steuerkraft wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern und der Liegenschaftssteuer durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt wird (Art. 11 Abs. 5 FILAG). Unter Vernachlässigung der (je nach Gemeinde bedeutenden) Liegenschaftssteuern entspricht die Steuerkraft somit dem Steuerertrag bei einer Steueranlage von 1.0.
Steuerzehntel	Ein Zehntel der Steueranlage; Beispiel: Beträgt die Steueranlage 1.5, so sind dies 15 Steuerzehntel; wird sie auf 1.6 erhöht, so spricht man von einer Erhöhung um einen Steuerzehntel.
TP	Teilprojekt

Kurzfassung

a) Wozu dient dieser Bericht?

Dieser Bericht erfüllt den gesetzlichen Auftrag, das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG), das seit 2002 in Kraft ist, einer gründlichen und unabhängigen rückblickenden Analyse (Ex-post-Evaluation) zu unterziehen. Der Bericht fasst verschiedene Untersuchungen zur Wirkung und zur Zielerreichung des FILAG zusammen und zeigt die Schwachstellen, bei denen im Rahmen Projekt FILAG 2012 Reformoptionen geprüft werden sollten.

Diese Evaluation fliesst in den Bericht ein, den der Regierungsrat voraussichtlich Anfang 2008 in die Vernehmlassung schicken und Ende 2008 dem Grossen Rat vorlegen wird.

b) Welche Änderungen wurden 2002 eingeführt?

Als Resultat einer umfassenden Neuordnung der Aufgabenteilung, des Finanz- und Lastenausgleichs sowie der Staatsbeiträge wurde auf Anfang 2002 das FILAG (Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich) in Kraft gesetzt. Kernpunkte waren unter anderem:

- Anpassungen beim direkten Finanzausgleich
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (inklusive Neueinführung einer Abgeltung der Zentrumslasten)
- Verzicht auf die Abstufung nach Steuerkraft bei Staatsbeiträgen und Lastenverteilern
- Entflechtung der Aufgaben (z.B. Kantonalisierung von Berufsschulen, Gymnasien und Spitalfinanzierung)
- Veränderungen der Verteilschlüssel bei Lastenverteilern und Wegfall der Lastenverteiler "Spitäler", "Prämienverbilligung im KVG", "Familienzulagen" sowie "Gesundheitsgesetz"
- Steuerbelastungsverschiebung, d.h. Erhöhung der Kantonssteuern im Ausmass der Mehrbelastungen des Kantons (um 7.6 Steueranlagezehntel) und entsprechende Senkung in den Gemeinden

Mit der Evaluation wird untersucht, wie diese Neuerungen gewirkt und ob dank ihnen die Ziele erreicht wurden; die **Hauptziele** waren:

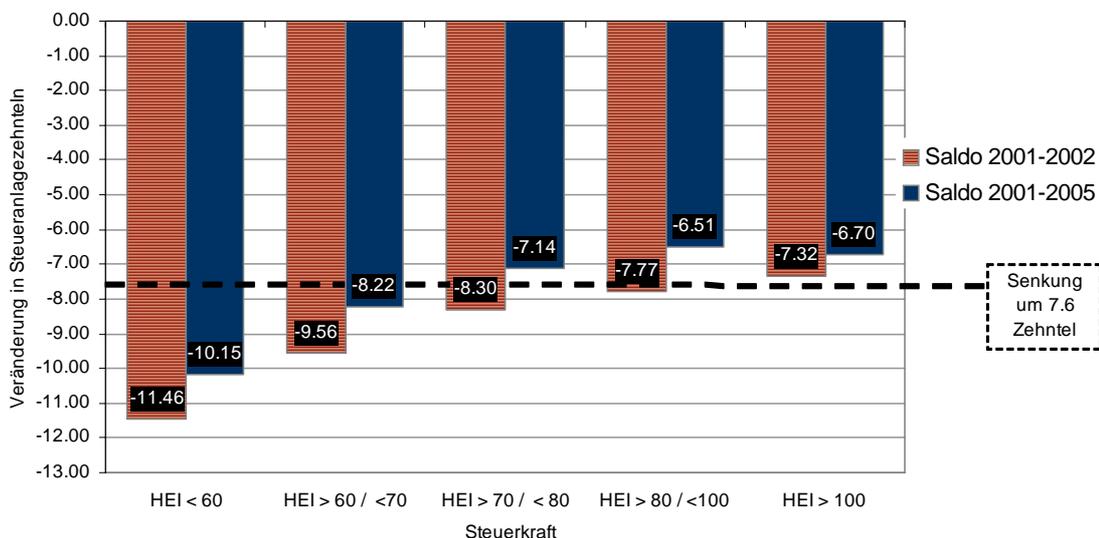
- ein verstärkter Ausgleich zu Gunsten finanzschwacher und strukturell belasteter Gemeinden
- bessere Transparenz und Steuerbarkeit sowie erhöhte Finanzautonomie für die Gemeinden
- die Verminderung von kostentreibenden Anreizen

c) Haben sich die Unterschiede zwischen reichen und armen Gemeinden vermindert?

Die Reformen haben die finanzschwachen Gemeinden entlastet. Durch die Kostensteigerungen (insbesondere beim Lastenverteiler Sozialhilfe) wurden die anfänglich noch deutlicheren Effekte etwas abgeschwächt. Die Abbildung zeigt, dass die Gruppe der finanzschwachen

Gemeinden (links) überdurchschnittlich (und stärker als die Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steuerzehntel) entlastet wurde.

Abbildung 1: Vergleich mit 2001: Entlastung der Gemeinden per 2002 und 2005 und Vergleich mit der Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehnteln



Die Unterschiede in den Steuerbelastungen haben sich ebenfalls vermindert: Lebten 2001 noch 27% der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Steueranlage von über 4.9 (Kanton + Gemeinde), so waren es 2006 nur noch 21%, während sich die mittlere Gruppe (4.6 - 4.89) von 56% auf 63% vergrösserte.

d) Wurden benachteiligte Gebiete effektiv entlastet?

Das FILAG wollte die Zentrumsstädte und die dünn besiedelten ländlichen Gemeinden als strukturell benachteiligte Gebiete entlasten: Die Städte wurden per 2002 um bis zu 9.5 Steueranlagezehntel entlastet, also um mehr als die 7.6 Steueranlagezehntel, die der Steuerbelastungsverschiebung entsprechen. Auch die strukturell benachteiligten ländlichen Gemeinden mit hoher Steueranlage haben teils spürbare Entlastungen erfahren, auch wenn die grosse Mehrheit dieser (auf eine Zahl von 166 gestiegenen) Gemeinden Beiträge von unter einem Steuerzehntel erhält.

Für Zentrums- und für Randgemeinden sind allerdings (wie für alle Gemeinden und auch für den Kanton) wegen der Kostensteigerungen in den Lastenverteilern Sozialhilfe, Lehrergehälter und Sozialversicherungen seit 2002 Mehrbelastungen entstanden. Zudem hat die Erhe-

bung für 2003 deutlich höhere Werte für die Zentrumslasten ergeben, ohne dass die Abgeltung angepasst worden wäre.¹

e) Hat der Kanton ebenso viele zusätzliche Lasten wie Steuereinnahmen von den Gemeinden übernommen?

Der Kanton hat per 2002 im Umfang von 7.6 Steueranlagezehnteln Einnahmen von den Gemeinden übernommen. Die zusätzlichen Lasten entsprachen 2002 ziemlich genau den entsprechenden Mehreinnahmen des Kantons.

Sowohl Kanton wie Gemeinden hatten seit 2002 Mehrbelastungen zu verkraften, und zwar im Umfang von rund 100 Mio. CHF bei den Gemeinden und rund 158 Mio. CHF (plus Kostensteigerung in den kantonalisierten Bereichen) beim Kanton. Die Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steuerzehnteln macht im Jahr 2005 rund 860 Mio. CHF aus. Die Mehrbelastung des Kantons (im Vergleich zu 2001) ist wegen der Kostensteigerungen grösser und macht total ca. 903 Mio. CHF aus (noch ohne Kostensteigerung in den kantonalisierten Bereichen im Umfang von vermutlich über 100 Mio. CHF), während die Entlastung der Gemeinden kleiner ist als die 7.6 Steuerzehntel und 735 Mio. CHF ausmacht.

f) Wurde die Steuerlast im Kanton Bern insgesamt gesenkt?

Im Vergleich der Jahre **2001 und 2006** haben die Gemeinden ihre Steuern (steuersubstratgewichtet) um 7.47 Steuerzehntel (845 Mio. CHF) gesenkt, während der Kanton sie mit der Steuerbelastungsverschiebung um 7.6 Steuerzehntel (860 Mio. CHF) erhöht hat. Die Steuerbelastung hat somit um 0.13 Steuerzehntel (bzw. um 15 Mio. CHF oder 1.7%) zugenommen.

Seit 2002 haben der Kanton sowie knapp die Hälfte der Gemeinden (182, 46%) ihre Steueranlage beibehalten, während sie 148 (37%) senken konnten. Rund ein Sechstel der Gemeinden musste im Gegenzug die Steueranlage wieder erhöhen. Gewichtet mit dem Steuersubstrat hat eine leichte Senkung um knapp 1% stattgefunden (entspricht knapp 17 Mio. CHF).

g) Ist der finanzielle Spielraum für die Gemeinden grösser geworden?

In der Umfrage finden die meisten Finanzverwalter/innen (53%), die Autonomie habe sich zwar mit dem Finanzausgleich vergrössert, sei aber durch andere Effekte (vor allem die steigenden Belastungen in den Lastenverteilern) wieder zunichte gemacht worden. Für weitere 10% ist ihre Finanzautonomie grösser, für 32% unverändert und für 5% verkleinert.

Die Analyse der Gemeinderechnungen zeigt: Der Aufwand pro Einwohner hat sich nach Einführung des FILAG zunächst stabil entwickelt, ist dann aber im Jahr 2005 um 3.4% pro Einwohner gestiegen. Diese Aufwandsteigerung konnte mit teilweise einschneidenden Sparpro-

¹ Zu den höheren Werten beigetragen haben auch die Aktualisierung der Kostenschlüssel, die verfeinerte Erhebungsmethode und die Vereinheitlichung der Querschnittskosten.

grammen und einer Ertragssteigerung (3.5% pro Einwohner dank erhöhtem Steuersubstrat) vollständig kompensiert werden, wobei die Steueranlagen im Durchschnitt sogar leicht gesenkt werden konnten.

Das FILAG hat somit im engen Rahmen seiner Möglichkeiten die Finanzautonomie der Gemeinden gestärkt; die Grenzen liegen bei den Solidaritätsmechanismen (Lastenverteiler), mit denen die verteilungspolitischen Ziele erfüllt werden sollen, und es spiegelt sich hier die zunehmende Bedeutung von kaum steuerbaren externen Faktoren (z.B. bei der Sozialhilfe).

h) Welche Umverteilung zwischen den Gemeinden hat das FILAG zur Folge?

Das FILAG enthält zahlreiche Umverteilungsmechanismen. Zwischen den Gemeinden (**horizontal**) bringen der Disparitätenabbau (68 Mio. CHF) und der Lastenverteiler Sozialhilfe (rund 64 Mio. CHF) die grösste Umverteilung, während der Lastenverteiler Lehrergehälter nur relativ geringe Umverteilungen (8 Mio. CHF) ergibt. In den Lastenverteilern sind jene Gemeinden Nettoempfänger, die überdurchschnittliche Kosten aufweisen, d.h. im Lastenverteiler "Sozialhilfe" mehrheitlich urbane Gebiete, im Lastenverteiler "Lehrergehälter" mehrheitlich die ländlichen Gebiete (mit allerdings vergleichsweise geringen Umverteilungssummen)

Hinzu kommt die **vertikale** Umverteilung über kantonale Mittel (Umverteilungseffekte: Mindestausstattung 31 Mio. CHF, "hohe Gesamtsteueranlage" 10 Mio. CHF, pauschale Zentrumslastenabgeltung 23 Mio. CHF). Auch der Kantonsanteil an den Lastenverteilern kann als Umverteilung betrachtet werden, weil die finanzstarken Steuerpflichtigen in ihren Gemeinden pro Kopf wesentlich mehr beitragen. Über die Kantonsanteile der beiden Lastenverteiler "Lehrergehälter" und "Sozialhilfe" werden je 100 Mio. CHF umverteilt. Ohne diese kantonale Solidarität wäre es den finanzschwachen Gemeinden kaum möglich, ihre Aufgaben z.B. im Schulwesen zu erfüllen. Durch Kantonalisierungen und Kantonsanteile an den Lastenverteilern entsteht ein Finanzausgleichseffekt, der es erlaubt, den direkten Finanzausgleich (Disparitätenabbau) zu reduzieren.

i) Was sind die Effekte des Lastenverteilers "Lehrergehälter"?

Die heutige Regelung bringt abgesehen von den Infrastrukturkosten eine praktisch umfassende Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden, welche hohe Schul(personal-)Kosten aufweisen. Dabei bleibt die effektive Umverteilung zumindest auf Stufe Amtsbezirk bescheiden (total 8 Mio. CHF bei einem Gemeindeanteil von total 293 Mio. CHF). Die Solidarität hat aber auch zu Hemmnissen bei Effizienzsteigerungen und Strukturanpassungen geführt; diese sind mit Blick auf die anstehenden Anpassungen (Rückgang Schülerzahlen) und die recht hohen Kosten, die zur Debatte stehen, als bedeutsam einzustufen. Hier sind Modelle zu prüfen, welche die Anreize verbessern.

j) Welche Wirkungen hat der Lastenverteiler "Sozialhilfe"?

Mit dem Lastenverteiler Sozialhilfe besteht eine umfassende Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden, welche hohe Kosten in der Sozialhilfe aufweisen, dies letztlich aufgrund von

Grundrechten wie der Niederlassungsfreiheit und dem Recht auf Existenzsicherung. Die effektive Umverteilung ist vergleichsweise gross (horizontal 64 Mio. CHF), wird aber durch die oft vergessene Umverteilung über den Kantonsanteil (an den die Steuerpflichtigen vieler urbaner Gemeinden überdurchschnittlich beisteuern) deutlich gemildert.

Der Mechanismus des Lastenverteilers führt dazu, dass die Gemeinden nur sehr geringe Spar- und Innovationsanreize haben. Es ist deshalb richtig, dass alle denkbaren Reformmodelle vertieft abgeklärt werden. Umgekehrt ist aber auch bei einer stärkeren Selbstverantwortung und verstärkten finanziellen Anreizen das Potenzial für Effizienzsteigerungen begrenzt, da die individuelle Sozialhilfe begrenzt steuerbar ist.

k) Hat das FILAG die Sparanreize erhöht?

Insbesondere durch die Abschaffung der Finanzkraftabstufung bei Subventionen und die verbesserte Entflechtung von Aufgaben konnten kostentreibende Anreize vermindert werden. Allerdings bestehen bei den Lastenverteilern Sozialhilfe und Lehrerbesoldung wie erwähnt kaum Anreize für die Gemeinden, die Kosten zu senken, da sie praktisch gar nicht (Sozialhilfe, nur wie alle anderen Gemeinden, d.h. im Ausmass ihres Bevölkerungsanteils) oder nur sehr beschränkt (Lehrerbesoldung: über den Faktor Klassenzahl) von Effizienzsteigerungen profitieren. Somit konnten zwar Verbesserungen bei den Sparanreizen erzielt werden, aufgrund des Zielkonflikts mit den Verteilungszielen sind diese aber beschränkt.

Diese Einschätzung wird auch durch die Umfrageergebnisse gestützt: 48% finden, die kostentreibenden Anreize seien vermindert worden, weitere 6% antworten mit „stark vermindert“, während 42% keine Änderung, und nur 4% eine Verschlechterung sehen. Knapp 30% finden, dass in der eigenen Gemeinde dank dem FILAG die Leistungen effizienter und kostenbewusster erbracht werden.

Dass es im Bereich der Lastenverteiler weiterhin Fehlanreize gibt, bestätigen die Finanzverwalter/innen: Die Mehrheit hält die Lastenverteiler für leicht (41%) oder stark (13%) Kosten erhöhend und für rund 41% verhindern sie zumindest tendenziell optimale und innovative Lösungen.

l) Sind die Gemeinden mit dem FILAG zufrieden?

Die Ergebnisse der Umfrage und die Analyse der Massnahmen des FILAG 2002 zeigen, dass Klarheit und Effizienz insgesamt im Rahmen des Möglichen verbessert werden konnte, dass dieser Rahmen aber aufgrund der unbeeinflussbaren Faktoren und der verteilungspolitischen Ziele relativ eng ist.

Die Gesamtbeurteilung der Finanzverwalter/innen fällt denn auch deutlich positiv aus:

- Gemäss der Mehrheit der Finanzverwalter hat sich die Situation **im Vergleich zur Lage vor 2002** verbessert (45%) oder eher verbessert (49%), während nur 6% eine Verschlechterung sehen.

- Die verschiedenen **Ziele** werden insgesamt als „eher“ (54%) oder „mehrheitlich“ resp. „weitestgehend“ erreicht (zusammen 35%) bezeichnet, nur 11% sehen dies anders.
- Auch eine **absolute** Betrachtung (unabhängig von der Situation vor 2002 und unabhängig von den teilweise recht hoch gesteckten Zielen) fällt positiv aus: 44% finden das heutige FILAG gut, weitere 51% „eher gut“ und bloss 5% (eher) schlecht, worunter allerdings die Hälfte der Zentrumsstädte.

m) Welche Optimierungen sollten geprüft werden?

Die Ex-post-Evaluation zeigt, dass in folgenden Bereichen Verbesserungen geprüft werden sollten:

- Die Effizianzanreize in den **Lastenverteilern** Lehrergehälter und Sozialhilfe sind soweit möglich zu verbessern.
- Der **Harmonisierungsfaktor** im direkten Finanzausgleich ist zu aktualisieren. Damit verbunden ist eine Anpassung verschiedener Berechnungsformeln (die im heutigen System dazu führen, dass finanzschwache Gemeinden dank dem Finanzausgleich eine finanzstärkere Gemeinde überholen können). Die Auswirkungen sind nötigenfalls im Rahmen der Globalbilanz zu prüfen und allenfalls aufzufangen.
- Bei den **Zentrumslasten** ist es eine politische Frage, wie hoch *per Saldo* die Umverteilung zu Gunsten oder zu Lasten der Städte sein soll. Aus methodischer Sicht sollte diese Frage mit dem Finanzausgleich und allenfalls bei einem Lastenausgleich geregelt werden, während die Abgeltung der Zentrumslasten möglichst nahe an den erhobenen effektiven Zentrumslasten (Spillovers) festgesetzt werden sollte. Aufgrund der intransparenten Wirkung sollte auf den Abzug von Zentrumslasten beim Steuerertrag verzichtet werden, dafür sollten die Zentrumslasten aufgrund der aktuellen Erhebungen angemessen abgegolten werden.
- Im **Vollzug** sollten die Zahlungsfristen optimiert werden, um Liquiditätsprobleme der Gemeinden zu vermeiden. Die Finanzplanungshilfen werden gelobt.
- Beim Thema Strukturhaltung ist die Erhaltung der **Siedlungsstruktur** von der Erhaltung der **Gemeindestruktur** (Fusionshemmnis) zu unterscheiden:
 - Wie stark die (gewollte) **siedlungsstrukturhaltende** Wirkung des Finanzausgleichs sein soll, ist eine politische Frage und ein Grunddilemma jeden Finanzausgleichs: Die Vorteile einer verstärkten dezentralen Konzentration resp. die volkswirtschaftlichen Kosten des heutigen Ausgleichssystems sind abzuwägen gegen die (politisch bisher mehrheitlich gewünschte) Erhaltung der Besiedlung in strukturschwachen Räumen.
 - Die **fusionshemmende** Wirkung kann durch länger dauernde Kompensationszahlungen für entgangene Mindestausstattung, eine Reduktion der Mindestausstattung oder eine Erhöhung der Anforderungen sowie verstärkte direkte Massnahmen (Beiträge an Fusionsprojekte) gemildert werden.
- Geprüft werden sollte die Einführung eines **Lastenausgleichssystems**, das sich wie z.B. bei der NFA an soziodemografischen sowie geografisch-topografischen Kriterien und damit an statistisch signifikanten, unbeeinflussbaren Kostentreibern bemisst.

1 Einleitung

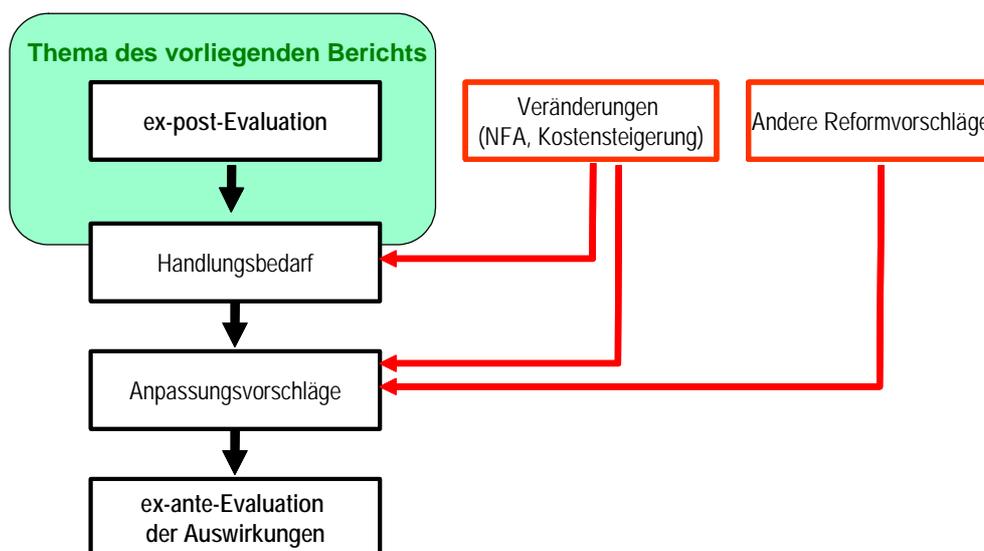
1.1 Umfeld, Auftrag und Ziel

Das Teilprojekt (TP) Evaluation ist Teil des Gesamtprojektes FILAG 2012, welches eine umfassende Überprüfung und Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern bezweckt. Das TP Evaluation hat die Aufgabe,

- sowohl ex post (im Nachhinein) die Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs-Gesetzes (FILAG) von 2002 zu analysieren,
- wie auch ex ante (im Voraus) die Wirkungen möglicher Reformoptionen abzuklären.

Die Grafik 1-1 zeigt die Hauptrolle des TP Evaluation, nämlich aus der Ex-post-Evaluation und aus weiteren Inputs (z.B. Veränderungen aufgrund der NFA, absehbare Kostenentwicklung, verschiedene Reformvorschläge) Anpassungsvorschläge zu skizzieren und zu evaluieren.

Grafik 1-1: Einbettung der Ex-post-Evaluation



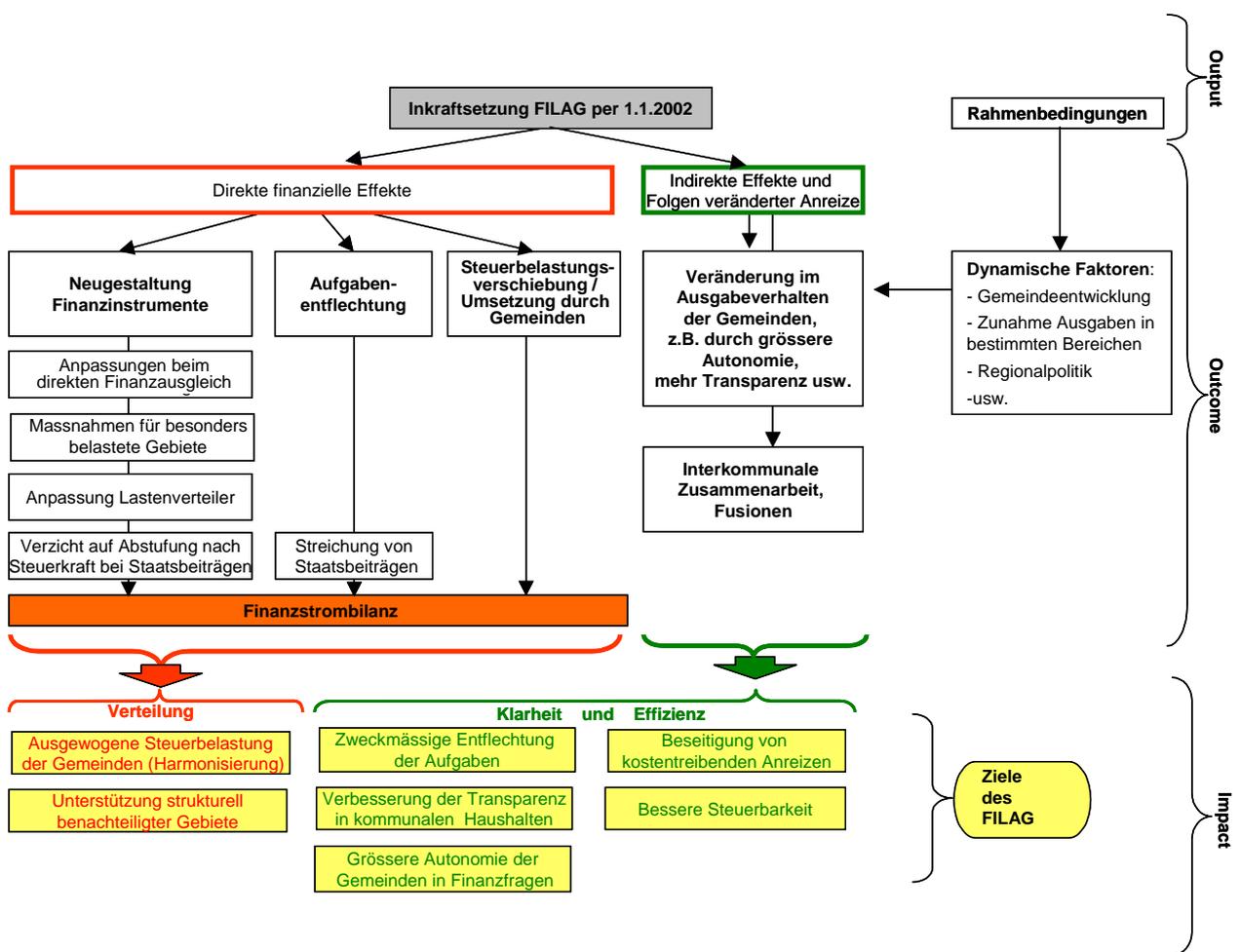
Die vorliegende Ex-post-Evaluation untersucht – mit ausgewählten Schwerpunkten – die **Wirkungen** und die **Zielerreichung** des FILAG 2002. Die Ex-ante-Evaluation wird in separaten Unterlagen dokumentiert.

1.2 Evaluationsdesign

Grundsätzlich sind die Auswirkungen der Massnahmen des FILAG an den Zielen zu messen, die im FILAG selbst und den Materialien verankert sind. Es handelt sich um Verteilungs- und um Effizienzziele, wie die Grafik 1-2 im unteren Teil zeigt.

Wie in jeder Evaluation werden Output, Outcome und Impact unterschieden: Der Output sind die effektiven Aktivitäten, also im vorliegenden Fall alle FILAG-Regelungen. Mit Outcome werden die unmittelbaren Effekte bei den Zielgruppen (hier vor allem: Gemeinden und Kanton) bezeichnet, während der Beitrag zu den Zielen als Impact bezeichnet wird.²

Grafik 1-2: Evaluationsdesign



² Oftmals werden Outcome und Impact auch gerade umgekehrt verwendet.

Ein Teil der Effekte wirkt sich direkt in den Finanzströmen aus (linke Hälfte: direkte finanzielle Effekte), aber daneben sind auch indirekte Effekte (u.a. aus veränderten Anreizen) zu berücksichtigen:

- Die direkten finanziellen Effekte führen zur Finanzstrombilanz und wirken sich vor allem auf die "Verteilungsziele" aus (rote geschweifte Klammer), aber in geringerem Mass auch auf die Ziele "Klarheit und Effizienz" (nicht eingezeichnet)
- Die indirekten Effekte wirken vor allem auf die Ziele "Klarheit und Effizienz" (grüne Klammer), können aber auch die Finanzströme und damit die Verteilungsziele beeinflussen (nicht eingezeichnet).

Die Ziele wurden aus den bestehenden Unterlagen entnommen, die Gruppierung in die Bereiche Verteilung, Klarheit und Effizienz dient der Übersichtlichkeit.

Die **Schwerpunkte** und der **Methodenmix** wurden nach verschiedenen Diskussionen in den Begleitgremien in Form eines Detailkonzepts festgelegt.

Schwergeachtet werden folgende Bereiche ausgeleuchtet:

- Zielerreichung bei den Verteilungszielen (Finanzströme, Harmonisierungswirkung), in vielen Teilen basierend auf dem aktualisierten LAnaWi-Bericht der Finanzverwaltung
- Zielerreichung im Bereich „Klarheit und Transparenz“, u.a. durch eine Umfrage bei den Gemeinden und ergänzende Analysen.
- Prüfung einer allfälligen strukturerhaltenden Wirkung des FILAG durch Fallstudien, Interviews und Dokumentenanalysen.
- Analyse der bestehenden Lastenverteiler, insbesondere der Verteilungseffekte und der Effizienz (ergänzende Beurteilungen zu den Analysen der Direktionen).

Die Evaluation wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber und den betroffenen Direktionen durchgeführt. In vielen Fällen hat Ecoplan die Erarbeitung von Grundlagen begleitet. Die Schlussfolgerungen im vorliegenden Bericht sind die unabhängige, auf den ermittelten Fakten beruhende aussenstehende Beurteilung und liegen in der Verantwortung von Ecoplan.

2 Der Untersuchungsgegenstand: Eckpunkte des FILAG 2002

2.1 Ziele der Reformen per 2002

Im Januar 1999 hat der Grosse Rat über eine umfassende Reform der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs debattiert und anhand von 20 Leitsätzen die nötigen Grundsatzentscheide getroffen. Im November 2000 hat er dann das neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich verabschiedet.

Die Hauptziele wurden damals wie folgt formuliert:³

- **„Unterschiede verringern:** Mit einem stärkeren Finanzausgleich werden die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden verringert. Sehr finanzschwache Gemeinden erhalten ausserdem zusätzliche Geldmittel, die sogenannte Mindestausstattung. Damit können sie ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrechterhalten.
- **Gemeinden entlasten:** Städte mit Zentrumsfunktionen und strukturell benachteiligte Gemeinden in ländlichen Gebieten werden gezielt entlastet bzw. unterstützt.
- **Aufgaben neu aufteilen:** Öffentliche Aufgaben sollen von jenem Gemeinwesen erfüllt werden, das sich am besten dafür eignet. Und: Wer für eine Aufgabe verantwortlich ist, soll sie auch finanzieren. Nach diesen beiden Grundsätzen werden die Aufgaben von Kanton und Gemeinden neu aufgeteilt. Für eine Reihe von Aufgaben, die Kanton und Gemeinden bisher gemeinsam wahrgenommen haben (sogenannte Verbundaufgaben), ist ab 2002 der Kanton allein verantwortlich. Ein Beispiel dafür ist die Spitalversorgung: Der Kanton entscheidet und übernimmt auch die Kosten. Die Gemeinden werden von den bisherigen Spitalbeiträgen befreit.
- **Zusammenarbeit fördern:** Die Gemeinden sollen in Zukunft stärker zusammenarbeiten, um bestehende oder neue Aufgaben zu lösen. Auch das ist ein Beitrag zum Finanz- und Lastenausgleich. Das neue Gemeindegesetz des Kantons Bern schafft die Rahmenbedingungen und Instrumente dafür.“

2.2 Die wichtigsten Elemente und Neuerungen des FILAG 2002

a) Überblick

Das FILAG von 2002 war das Ergebnis eines umfassenden Prozesses, in dem die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gründlich durchleuchtet und nach modernen Staatsführungsprinzipien umgebaut wurde. Gleichzeitig wurde der Finanz- und Lastenausgleich modernisiert.

³ <http://www.fin.be.ch/site/fv-finanzverwaltung/fv-finanz/fv-finanz-ueberblick-neue-loesungen.htm>.

Das FILAG umfasst verschiedene Instrumente, die zu vier Pfeilern zusammengefasst werden können (Grafik 2-1).

Grafik 2-1: Die vier Pfeiler des FILAG



Quelle: Finanzdirektion

Erläuterung der vier Pfeiler⁴

Der Finanzausgleich als Steuerkraftausgleich

Der Finanzausgleich ist das Hauptinstrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden (**Disparitätenabbau**). Ob eine Gemeinde eine Nettozahlerin oder eine Nettoempfängerin ist, wird durch deren harmonisierte Steuerkraft bestimmt. Damit auch ausserordentlich finanzschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten, wird ihnen eine zusätzliche Hilfe, die sogenannte **Mindestausstattung**, zugesprochen.

Massnahmen zugunsten besonders belasteter Gemeinden

Vor allem in den grossen Städten mit bedeutenden **Zentrumslasten** und bei Gemeinden mit einer strukturell bedingten hohen Steuerbelastung bestanden bisher Probleme. Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal nehmen Zentrumsfunktionen wahr, von denen jeweils die gesamte Region profitiert (Kultur, Sport, Strassenverkehr, etc.). Zudem weisen sie eine unausgeglichene Bevölkerungsstruktur (Überalterung, Armut, hoher Ausländeranteil) auf. Diese Umstände haben höhere Steuern und Abgaben zur Folge. Im Rahmen des Finanzausgleichs werden die massgebenden Zentrumslasten der Kernstädte vom Gesamtertrag der ordentlichen Steuern in Abzug gebracht. Die Städte Bern, Biel und Thun erhalten zudem zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport und soziale Sicherheit eine pauschale Abgeltung. Die Pauschale wird zu drei Vierteln durch den Kanton und zu einem Viertel durch die Agglomerationsgemeinden aufgebracht.

⁴ Die folgenden Texte sind angepasst übernommen aus: <http://www.fin.be.ch/site/fv-finanzverwaltung/fv-finanz/fv-finanz-ueberblick-4-pfeiler-des-filag.htm>.

Alle Gemeinden im Kanton Bern sollen ihrer Bevölkerung ein Grundangebot an Dienstleistungen anbieten können. Um einer möglichen Abwanderung vorzubeugen, werden deshalb **Gemeinden mit strukturell bedingter, hoher Gesamtsteuerbelastung** zusätzlich unterstützt.

Verbundaufgaben: Die anreizorientierten Staatsbeiträge an Gemeinden

Vor 2002 wurden in vielen Bereichen die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden nach einem festgelegten Schlüssel verteilt. Per 2002 wurde nach dem Grundsatz der Aufgabenentflechtung ein Teil dieser Bereiche in die alleinige Finanz- und Entscheidungskompetenz des Kantons gelegt: Zum Beispiel die Akutversorgung im Spitalbereich, die Schulen für Spitalberufe, die Psychiatrie, die Verbilligung der Krankenkassenprämien und die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Die verbleibenden Verbundaufgaben wurden nötigenfalls neu geregelt.

Die Höhe der Staatsbeiträge an Gemeinden ist nicht mehr wie vor 2002 von der Steuerkraft der Empfängergemeinde abhängig. Die Staatsbeiträge werden gezielt an Globalbudgets oder Leistungsverträge geknüpft bzw. als Pauschalbeträge ausbezahlt, um klare Sparanreize zu schaffen.

Die interkommunale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Gemeinden zur Lösung bestehender oder neuer Aufgaben soll verstärkt werden. Probleme, welche die Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde übersteigen, können dank Gemeindeverbund ohne Eingriff des Kantons - und dadurch näher bei den Bürgerinnen und Bürgern - gelöst werden. Das neue Gemeindegesetz schuf die Rahmenbedingungen und Instrumente für diese vertiefte Zusammenarbeit.

b) Zusammenfassung der wichtigsten Neuerungen mit dem FILAG 2002

Die wesentlichen Änderungen des FILAG 2002 lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. auch Grafik 1-2):

- Anpassungen beim direkten Finanzausgleich inkl. Sonderfallregelung (Art. 45-48 FILAG)
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (inklusive Neueinführung einer Abgeltung der Zentrumslasten)
- Verzicht auf die Abstufung nach Steuerkraft bei allen Staatsbeiträgen (betrifft z.B. die Beiträge an Musikschulen und Gemeindestrassen)
- Entflechtung der Aufgaben (Kantonalisierung, Kommunalisierung) und Abschaffung von Staatsbeiträgen (Berufsschulen, Berufsberatung, Gymnasien)
- Veränderungen der Verteilschlüssel bei Lastenverteilern und Wegfall der Lastenverteiler "Spitäler", "Prämienverbilligung im KVG", "Familienzulagen" sowie "Gesundheitsgesetz"
- Steuerbelastungsverschiebung und deren Umsetzung durch die Gemeinden ⁵

⁵ Die mit dem FILAG umgesetzte neue Aufgabenteilung entlastete die Gemeinden und belastete den Kanton. Als Ausgleich hat der Kanton seine Steueranlage auf das Jahr 2002 um 7.6 Steueranlagezehntel erhöht, die Gemeinden im Grundsatz um 7.6 Steueranlagezehntel gesenkt (Steuerbelastungsverschiebung). Die Gemeinden

Gleichzeitig sind aber auch verschiedene andere, nicht durch das FILAG bedingte Änderungen zu beachten:

- "dynamische Faktoren", das heisst beispielsweise Zunahme der Ausgaben in bestimmten Bereichen, wie etwa bei der Sozialhilfe
- weitere Faktoren, die sich auf die jeweilige Gemeinde beziehen, wie zum Beispiel Bevölkerungszunahme, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Ausbau der Infrastruktur und so weiter

c) Terminologie der Instrumente

Die verschiedenen Mechanismen des **Finanz- und Lastenausgleichs (als Oberbegriff)** bezeichnen wir nach folgender Systematik:

- **A: Finanzausgleich** (= Disparitätenabbau, Mindestausstattung, Sonderfallregelung und Sonderlösung bei Gemeindefusionen)
- **B: Lastenausgleich ohne Zweckbindung** (Massnahmen für besonders belastete Gemeinden), konkret
 - **B1: Zentrumslastenausgleich**
 - **B2: Massnahmen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage**
- **C: Instrumente bei Verbundaufgaben:**
 - **C1: Lastenverteiler** (offiziell Lastenausgleichssysteme genannt, neu wird der gängige Begriff Lastenverteiler verwendet)
 - **C2: Staatsbeiträge** (z.B. Musikschulen, Gemeindestrassen; diese sind z.T. zweckgebunden, z.T. zweckfrei)
- **D: Interkommunale Zusammenarbeit**

Diese Bezeichnungen sind Arbeitsbezeichnungen und können noch geändert werden. Alternativ könnte beispielsweise A als Finanzausgleich im engeren Sinn und A+B als Finanzausgleich im weiteren Sinn bezeichnet werden.

Einen indirekten Finanzausgleich (= Subventionen, die nach Steuerkraft abgestuft werden), kennt der Kanton Bern seit 2002 nicht mehr.

überliessen also dem Kanton einen Teil des Steuersubstrats, und der Kanton übernahm im Gegenzug verschiedene Lasten resp. Ausgaben.

3 Beurteilung der verteilungspolitischen Ziele

3.1 Übersicht

Art. 113 Abs. 3 der Kantonsverfassung lautet: "Durch einen Finanzausgleich ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben." Als verteilungspolitisch bezeichnen wir daher folgende Ziele:

- Ausgleich der Steuerkraft und ausgewogene Steuerbelastung der Gemeinden
- Unterstützung strukturell benachteiligter Gemeinden

Die Wirkungen des FILAG werden zunächst mittels einer Finanzstromanalyse anhand der Gesamteffekte auf die Gemeinde- und Kantonsfinanzen dargestellt (3.2). In den nachfolgenden Abschnitten (3.3ff.) werden die einzelnen Instrumente (Finanzausgleich sowie Massnahmen für besonders belastete Gemeinden) beurteilt.

3.2 Entwicklung der Finanzströme 2001 bis 2005 im FILAG

Die wichtigsten Ergebnisse der Gesamtbilanz der Finanzstromanalyse wurden bereits in den beiden LAnaWi-Berichten dargestellt.⁶ Nachfolgend fassen wir die wichtigsten Ergebnisse dieser Finanzstromanalysen des FILAG zusammen und zeigen die wichtigsten Entwicklungen sowohl aus kantonaler wie kommunaler Sicht.

Grundsätzlich hat durch die Einführung des FILAG per 2002 eine Verschiebung von Lasten von den Gemeinden an den Kanton stattgefunden, und diese wurde durch eine Steuerbelastungsverschiebung zu Gunsten des Kantons kompensiert. Bei der Finanzstromanalyse geht es darum zu zeigen, in welchen Bereichen die Gemeinden effektiv entlastet wurden, und welche Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeinden festzustellen sind.

Letztlich ist die Frage, ob die zahlreichen Anpassungen an den Finanzströmen dazu geführt haben, dass die verteilungspolitischen Ziele (ausgewogene Steuerbelastung, Unterstützung strukturschwacher Gemeinden) erreicht wurde.

Im Folgenden wird *nicht* die Situation „mit FILAG“ mit einer fiktiven Situation „ohne FILAG“ verglichen. Eine solche Analyse ist nicht möglich, weil die Daten nicht für eine Situation „ohne FILAG“ weiter simuliert werden konnten („keine Schattenrechnung“). Es werden die Belastun-

⁶ Vgl. die beiden „LAnaWi“-Berichte, die als Beilagen zu diesem Bericht gedacht sind (Materialband A1 und A2):

Finanzverwaltung des Kantons Bern (2007), Bericht 2006 über die Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG);

Ecoplan (2005), Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge; Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton, im Rahmen des Projektes „Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“.

gen verschiedener Jahre verglichen, in denen nebst dem FILAG-Effekt auch Kostensteigerungen enthalten sind. Ein Vergleich mit/ohne FILAG liegt bloss für das Jahr 2001/02 vor.

3.2.1 Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus kantonaler Sicht

a) Finanzausgleich und Lastenausgleich ohne Zweckbindung

Betrachten wir die Entwicklung der kantonalen Zahlungen im Bereich Finanzausgleich (Grafik 3-1), erkennen wir, dass die Gemeinden heute deutlich mehr Mittel im Finanzausgleich bekommen. Vor der Einführung des FILAG im Jahr 2002 wurde der Finanzausgleichsfonds von Kanton und den finanzstarken Gemeinden mit einem jährlichen Betrag von je 30 Mio. CHF geäufnet. Die Auszahlungen an die berechtigten Gemeinden erfolgten über diesen Fonds.

Heute fallen die kantonalen Zahlungen in verschiedenen Gefässen an:

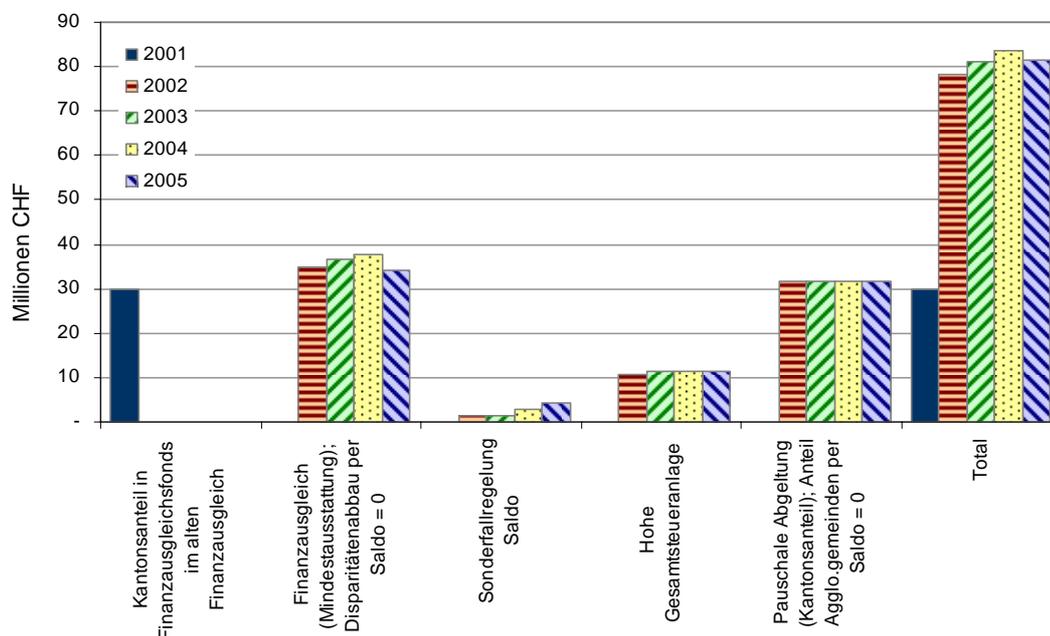
- Bei der **Mindestausstattung** bekommen die Gemeinden heute rund 34 Mio. CHF.
- Kantonale Zahlungen fallen heute auch bei der **Sonderfallregelung** an (Fonds für Sonderfälle). Diese Regelung ist eine Übergangsbestimmung, welche die Mehr- bzw. Minderbelastung auf Grund der Wirkung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) ausgleicht. Die Sonderfallregelung dauert bis ins Jahr 2008.
- Mit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 wurden im Weiteren **Massnahmen für besonders belastete Gemeinden** (Lastenausgleich ohne Zweckbindung) eingeführt:
 - **Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage**: Abgeltung für Gemeinden, deren Gesamtsteueranlage auf Grund strukturell bedingter Aufwendungen (Fläche, Strassenlänge) eine bestimmte Mindesthöhe übersteigt (Art. 18 FILAG). Diese Abgeltung betrug im Jahr 2002 10.5 Mio. CHF und ab dem Jahr 2003 11.5 Mio. Im alten Finanzausgleich wurden im Jahr 2001 4.6 Mio. CHF für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage aus dem Finanzausgleichsfonds ausbezahlt.
 - Neu eingeführt wurde mit dem FILAG die **pauschale Abgeltung** für die Zentrumsgemeinden Bern, Biel und Thun gemäss Art. 15 FILAG. Der Kantonsanteil beträgt hier 31.6 Mio. CHF.⁷

In der Grafik 3-1 nicht aufgeführt sind die Zahlungen im Disparitätenabbau, da sie über alle Gemeinden per Saldo null sind und der Kanton keine Zahlungen hierfür leistet.

Zusammenfassend sind die kantonalen Zahlungen im Finanzausgleich und im Lastenausgleich ohne Zweckbindung von 30 Mio. CHF im Jahr 2001 auf über 80 Mio. im Jahr 2005 gestiegen.

⁷ Die horizontalen Zahlungen der jeweiligen Agglomerationsgemeinden bei der pauschalen Abgeltung sowie die Berücksichtigung der Zentrumslasten beim Disparitätenabbau (diese gelten auch für Burgdorf und Langenthal) sind hier nicht dargestellt, weil sie im Saldo aller Gemeinden Null ergeben.

Grafik 3-1: Entwicklung des Finanzausgleichs und des Lastenausgleichs ohne Zweckbindung von 2001-2005 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden (Sicht Kanton) (siehe auch Fussnote 7)



b) Instrumente bei Verbundaufgaben (Lastenverteiler, Staatsbeiträge)

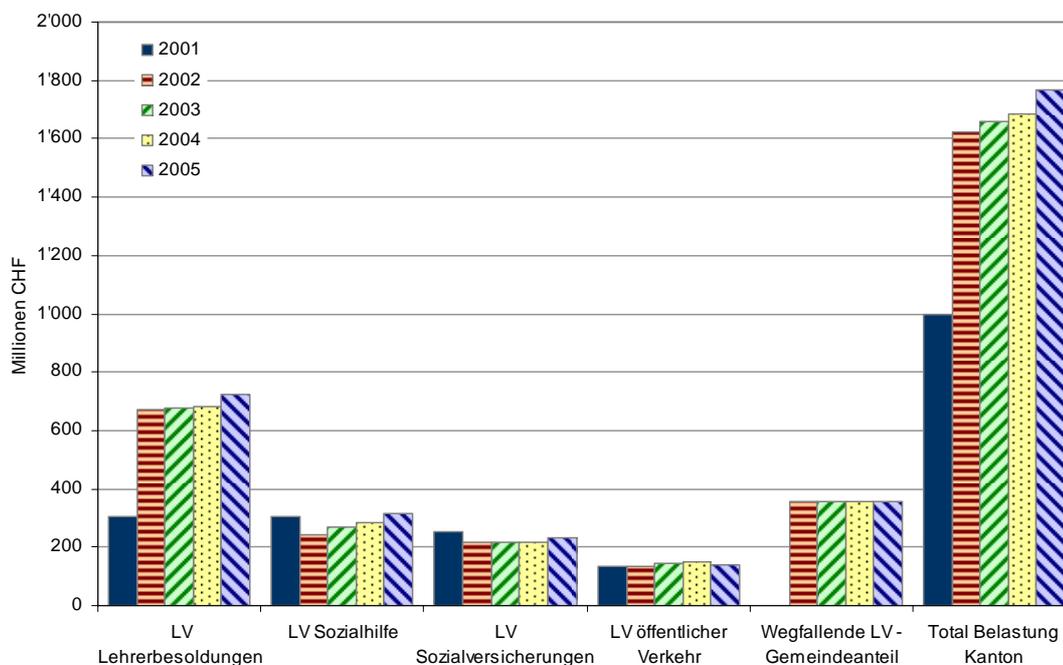
Bei den Instrumenten bei Verbundaufgaben stehen die kantonalen Zahlungen bei den **Lastenverteilern** von der Bedeutung her im Zentrum. Grafik 3-2 zeigt den Kantonsanteil bei den heute noch bestehenden und den seit 2002 weggefallenen Lastenverteilern.

Der Kanton hat bei den folgenden Lastenverteilern höhere Ausgaben zu tragen:

- **Lastenverteiler Lehrerbesoldungen:** Hier hat die Einführung des FILAG 2002 dazu geführt, dass der Kanton neu 70% der Lasten trägt statt der bisherigen 32.12%.
- Bei den **wegfallenden Lastenverteilern** (Spitäler, Prämienverbilligungen im KVG, Familienzulagen, Gesundheitsgesetz) trägt der Kanton heute den früheren Gemeindeanteil. Der in der Grafik dargestellte Betrag entspricht dem Gemeindeanteil im Jahr 2001.
- **Lastenverteiler Sozialhilfe:** Mit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 hat der Kanton eine Reihe von Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe übernommen (Angebote an behinderte Menschen, Berufsbildung im Sozialhilfebereich, Erziehungsberatung, Massnahmenvollzug bei den Jugendgerichten), die vorher Verbundaufgaben waren. Damit hat der Kanton durch die Neuordnung des Lastenverteilers Sozialhilfe faktisch einen grösseren Anteil übernommen, als grafisch ersichtlich ist. Im Gegenzug wurde die Schulzahnpflege kommunalisiert.

Die finanziellen Belastungen des Kantons im Bereich der Lastenverteiler sind somit von rund 1 Mrd. im Jahr 2001 auf knapp 1.8 Mrd. im Jahr 2005 gestiegen. Hinzu kommen die Folgen der neuen Aufgabenverteilung (im Sozialbereich z.B. rund 115 Mio. CHF/a).⁸

Grafik 3-2: Entwicklung der Lastenverteiler von 2001-2005 – Anteil Kanton



Im Bereich der **Staatsbeiträge** sind mit der Einführung des FILAG weitere finanzielle Belastungen für den Kanton hinzugekommen.

- Erhöhung der Kantonsbeiträge für Gemeindestrassen in den Jahren 2004 und 2005 im Ausmass von rund 10 Mio. CHF (Vergleich 2001 und 2005).
- Wegfallende Beiträge der Gemeinden an gewisse Staatsbeiträge. Insbesondere die Kantonalisierung der Berufsschulen führte zu Mehrbelastung des Kantons (Gemeindeanteil 65.8 Mio. CHF im Jahr 2001). Dies ist die bedeutendste Änderung im Bereich Staatsbeiträge.

Nur geringfügige Schwankungen waren bei den Kantonsbeiträgen an die Musikschulen festzustellen.

⁸ Vgl. Regierungsrat (1998), Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern. Band 2: Die Neuordnung des bernischen Finanz- und Lastenausgleichs.

c) Fazit aus kantonaler Sicht

Die nachfolgende Tabelle 3-1 zeigt die Veränderung in der finanziellen Belastung des Kantons. Der Kanton wurde im Vergleich zwischen 2001 und 2005 insgesamt mit rund 903 Mio. CHF zusätzlich belastet (Vergleich 2001-2002: rund 745 Mio. CHF).⁹ Zu diesen Zahlen sind folgende Ergänzungen zu machen:

- Bei den Kantonalisierungen (wegfallende Lastenverteiler Spitäler, Prämienverbilligungen im KVG, Familienzulagen und Gesundheitsgesetz sowie wegfallende Staatsbeiträge Berufsschulen und Berufsberatung) sind die Werte von 2001 enthalten, nicht aber die Kostensteigerung in den nachfolgenden Jahren. Insbesondere bei den wegfallenden Lastenverteilern Spitäler und Prämienverbilligungen im KVG sind in den letzten Jahren beträchtliche Kostensteigerungen beobachtet worden. Immerhin ist bekannt, dass die Kostensteigerung bei den wegfallenden Lastenverteilern von 2001 auf 2002 rund 32 Mio. CHF betragen hat.
- Nicht berücksichtigt ist die vollständige Übernahme der Investitionskosten im Spitalwesen durch den Kanton (rund 6.5 Mio. CHF).
- Nicht berücksichtigt ist, dass einzelne Bereiche aus dem LV Sozialhilfe aus diesem Lastenverteiler herausgenommen und kantonalisiert wurden. Gemäss kantonalen Angaben betragen diese Lasten im Jahr 2002 rund 115 Mio. CHF.¹⁰
- Die Kostensteigerungen in den weiter bestehenden Lastenverteilern sind hingegen berücksichtigt (allein im LV Sozialhilfe macht dies von 2002 bis 2005 71 Mio. CHF aus).
- Vollständig berücksichtigt wurde auch die pauschale Abgeltung des Kantons an die Gemeinden mit Zentrumslasten (75% der Abgeltung durch den Kanton), obwohl dem Kanton bei der Berechnung der Steuerbelastungsverschiebung nur 50% „angerechnet“ wurden.¹¹

Der Ertrag aus den verschobenen 7.6 Steuerzehnteln hat sich ebenfalls erhöhet. Er erhöhete sich von 2002 (nach anfänglicher Stagnation) im Jahr 2005 um 43 Mio. CHF. Diese Steigerung konnte die Mehrbelastung seit 2002 somit nur zu einem kleinen Teil wettmachen.

⁹ Mit diesen Ergänzungen von total rund 147 Mio. CHF im Jahr 2002, die nicht in der Tabelle 3-1 enthalten sind, zeigt sich, dass die in der Tabelle 3-1 ausgewiesenen 745 Mio. CHF Mehrbelastung mit den von der Finanzdirektion ermittelten 868 Mio. CHF vergleichbar sind (vgl. Finanzdirektion (2003), Korrekturmechanismus gemäss Art. 43 Abs. 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) – Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat). Die verbleibenden Abweichungen sind auf verschiedene Investitionskosten, die Folgekosten der Steuerbelastungsverschiebung sowie die Kostendynamiken in einzelnen Lastenverteilern (Sozialhilfe, Sozialversicherungen, Lehrergehälter) zurückzuführen, welche beim Kanton anfallen. Es ist somit richtig, dass die Mehrbelastung des Kantons ziemlich genau mit den zusätzlichen Steuereinnahmen aus der Steuerbelastungsverschiebung von 2001/02 übereinstimmt.

¹⁰ Vgl. Regierungsrat (1998), Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern. Band 2: Die Neuordnung des bernischen Finanz- und Lastenausgleichs.

¹¹ Regierungsrat (2001), Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG): Bemessung der Steuerbelastungsverschiebung – Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 6. Juni 2001.

Tabelle 3-1: Entwicklung der Finanzströme 2001-2005 – Mehrbelastung des Kantons (in CHF)

Jahr	Effektive Zahlen					Veränderung 2001/2005
	2001	2002	2003	2004	2005	
<i>Kanton zahlt</i>						(Mehrbelastung)
LV Lehrerbessoldungen	302'923'564	672'010'448	675'030'684	684'017'937	721'580'882	418'657'318
LV Sozialhilfe	303'801'811	244'873'628	266'768'325	284'784'981	316'171'895	12'370'084
LV Sozialversicherungen	252'946'706	215'379'608	217'695'825	215'199'876	234'041'320	-18'905'385
LV öffentlicher Verkehr	136'608'058	136'655'452	146'264'494	148'294'940	141'332'114	4'724'056
Wegfallende LV (Gemeindeanteil)*	0	354'878'411	354'878'411	354'878'411	354'878'411	354'878'411
Wegfallende Staatsbeiträge (Gemeindeanteil)*	0	69'803'222	69'803'222	69'803'222	69'803'222	69'803'222
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	16'900'000	24'137'477	10'137'476
Beiträge Musikschulen (Kantonsbeitrag)	9'936'893	9'578'415	9'679'183	9'929'070	10'060'660	123'767
Finanzausgleich alt	30'000'000	0	0	0	0	-30'000'000
Finanzausgleich (Mindestausstattung)	0	34'937'813	36'635'057	37'577'351	34'247'710	34'247'710
Sonderfallregelung (Saldo Fonds für Sonderfälle)	0	1'411'852	1'411'852	2'787'346	4'162'847	4'162'847
Hohe Gesamtsteueranlage	0	10'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000
Pauschale Abgeltung (Kantonsbeitrag)	0	31'575'000	31'575'000	31'575'000	31'575'000	31'575'000
Total Belastung Kanton	1'050'217'032	1'795'603'850	1'835'242'053	1'867'248'134	1'953'491'538	903'274'506
Total Mehrbelastung Kanton (Veränderung zu 2001)**		745'386'818	785'025'022	817'031'102	903'274'506	

* Dabei sind bei den Kantonalisierungen (wegfallende Lastenverteiler Spitäler, Prämienverbilligungen im KVG, Familienzulagen, Gesundheitsgesetz und Staatsbeiträge u.a. Kantonalisierung der Berufsschulen) die Werte von 2001 enthalten, nicht aber die Kostensteigerung in den nachfolgenden Jahren, die 2002 rund 32 Mio. CHF ausmachten und seither vermutlich gewachsen sind.

** Nicht berücksichtigt sind die kantonalisierten Elemente aus dem LV Sozialhilfe, die den Kanton im Jahr 2002 mit ca. 115 Mio. CHF belasteten (plus Wachstum seither).

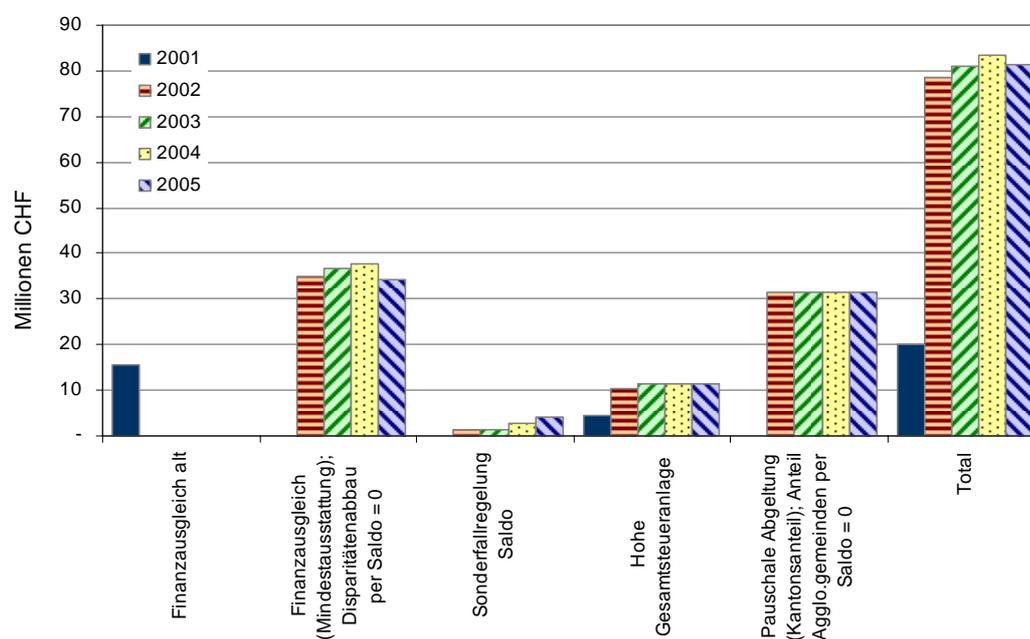
3.2.2 Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus Sicht der Gemeinden

a) Finanzausgleich und Lastenausgleich ohne Zweckbindung

Für die Gesamtheit der Gemeinden haben sich die Finanzströme im Finanzausgleich und im Lastenausgleich ohne Zweckbindung seit dem Jahr 2002 umgekehrt zum Kanton entwickelt. Die Gemeinden erhalten im Jahr 2005 insgesamt rund 80 Mio. CHF vom Kanton. Im Jahr 2001 haben die Gemeinden per Saldo insgesamt rund 20 Mio. CHF aus dem Finanzausgleichsfonds erhalten.

Die 20 Mio. CHF setzen sich zusammen aus 15.5 Mio. CHF für den direkten Finanzausgleich (1. Stufe im alten Finanzausgleich) und 4.6 Mio. CHF Zuschüssen zum Ausgleich der Gesamtsteueranlage (3. Stufe im alten Finanzausgleich). Hier nicht berücksichtigt sind die rund 2 Mio. CHF Zuschüsse zum Ausgleich des Investitionsaufwandes (2. Stufe). Die Zuschüsse der 2. Stufe wurden auch bei der Berechnung der Globalbilanz vor der Einführung des FILAG im Jahr 2002 nicht berücksichtigt.

Grafik 3-3: Entwicklung des Finanzausgleichs und des Lastenausgleichs ohne Zweckbindung von 2001-2005 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden (Sicht Gemeinden)

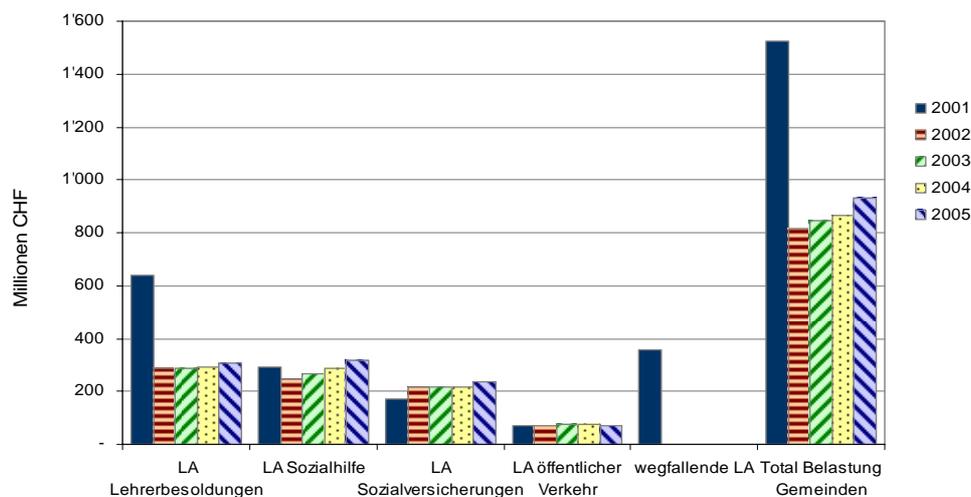


b) Instrumente bei Verbundaufgaben (Lastenverteiler, Staatsbeiträge)

Die Gemeinden wurden bei der Einführung des FILAG 2002 vor allem beim Lastenverteiler Lehrerbessoldungen und durch die wegfallenden Lastenverteiler stark entlastet (jeweils rund 350 Mio. CHF; vgl. Grafik 3-4). Auch die Neuverteilung im Lastenverteiler Sozialhilfe hat die Gemeinden insgesamt beträchtlich entlastet (rund 50 Mio. CHF). Im Gegenzug wurden die Gemeinden beim Lastenverteiler Sozialversicherungen mit der Einführung des FILAG stärker belastet als zuvor (im Ausmass von rund 50 Mio. CHF).

Im Übergang 2001/02 wurden die Gemeinden insgesamt bei den Lastenverteilern (weiterführende und wegfallende) um rund 700 Mio. CHF entlastet. Die Kostensteigerungen – namentlich in der Sozialhilfe und teilweise bei den Sozialversicherungen – hat jedoch dazu geführt, dass im Vergleich der Jahre 2001 und 2005 bloss noch Minderausgaben von knapp 600 Mio. CHF zu verzeichnen sind.¹²

¹² Aus Sicht der Gemeinden ist damit die „Entlastung“ geringer geworden. Der Kanton hatte aber in der selben Zeit ebenfalls seinen Anteil an den Kostensteigerungen zu verkraften.

Grafik 3-4: Entwicklung der Lastenverteiler von 2001-2005 – Anteil der Gemeinden

Bei den Staatsbeiträgen wurden die Gemeinden in den kantonalisierten Bereichen (Berufsschulen, Berufsberatung; rund 70 Mio. CHF) entlastet, zudem werden sie vom Kanton im Jahr 2005 beim Strassenunterhalt stärker unterstützt (im Ausmass von rund 10 Mio. CHF).

c) Fazit hinsichtlich der Finanzströme aus Sicht der Gemeinden

In der Tabelle 3-2 ist die Minderbelastung der Gemeinden im Zeitraum 2001 bis 2005 summarisch dargestellt. Im Übergang 2001/02 beträgt die Minderbelastung der Gemeinden rund 835 Mio. CHF, mit der Kostenentwicklung insbesondere bei den Lastenverteilern sinkt die Minderbelastung auf 735 Mio. CHF (2001/05).

Tabelle 3-2: Entwicklung der Finanzströme 2001-2005 – Minderbelastung Gemeinden (in CHF)

Jahr	Effektive Zahlen					Veränderung 2001/2005
	2001	2002	2003	2004	2005	
<i>Gemeinden zahlen</i>						
LV Lehrerbesoldungen	640'175'950	288'004'478	289'298'865	293'150'544	309'248'949	330'927'000
LV Sozialhilfe	291'888'015	244'873'628	266'768'325	284'784'981	316'171'895	-24'283'880
LV Sozialversicherungen	168'631'137	215'379'608	217'695'825	215'199'876	234'041'320	-65'410'183
LV öffentlicher Verkehr	68'304'029	68'327'726	73'132'247	74'147'470	70'666'057	-2'362'028
Wegfallende LV	354'878'411	0	0	0	0	354'878'411
Wegfallende Staatsbeiträge	69'803'222	0	0	0	0	69'803'222
Total	1'593'680'764	816'585'440	846'895'261	867'282'872	930'128'222	663'552'542
<i>Gemeinden erhalten</i>						
Beiträge Strassen	14'000'000	14'000'000	14'000'000	16'900'000	24'137'477	10'137'476
Beiträge Musikschulen (Kantonsbeitrag)	9'936'893	9'578'415	9'679'183	9'929'070	10'060'660	123'767
Finanzausgleich (alt)	15'482'951	0	0	0	0	-15'482'951
Finanzausgleich (Mindestausstattung)	0	34'937'813	36'635'057	37'577'351	34'247'710	34'247'710
Sonderfallregelung (Saldo Fonds für Sonderfälle)	0	1'411'852	1'411'852	2'787'346	4'162'847	4'162'847
Hohe Gesamtsteueranlage	4'625'200	10'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000	6'874'800
Pauschale Abgeltung (Kantonsbeitrag)	0	31'575'000	31'575'000	31'575'000	31'575'000	31'575'000
Total	44'045'044	102'003'081	104'801'092	110'268'766	115'683'694	71'638'649
Saldo Belastung Gemeinden	1'549'635'719	714'582'359	742'094'169	757'014'105	814'444'528	735'191'192
Total Minderbelastung Gemeinden (Veränderung zu 2001)		835'053'360	807'541'550	792'621'614	735'191'192	

Die beträchtliche Veränderung bei der Minderbelastung im Zeitraum 2002 bis 2005 (im Jahr 2002 noch 835 Mio., 2005 noch 735 Mio. CHF) ist in erster Linie auf die Entwicklung im Lastenverteiler Sozialhilfe zurückzuführen, welcher die Gemeinden um rund 70 Mio. CHF stärker belastet. Nochmals sei erwähnt, dass es sich hier nicht um eine Betrachtung mit/ohne FILAG handelt, sondern um einen Vergleich vor/nach FILAG, in dem auch „Fremdeinflüsse“ wie eben die Kostensteigerung hineinspielen.

d) Entwicklung der Belastungen der Gemeinden

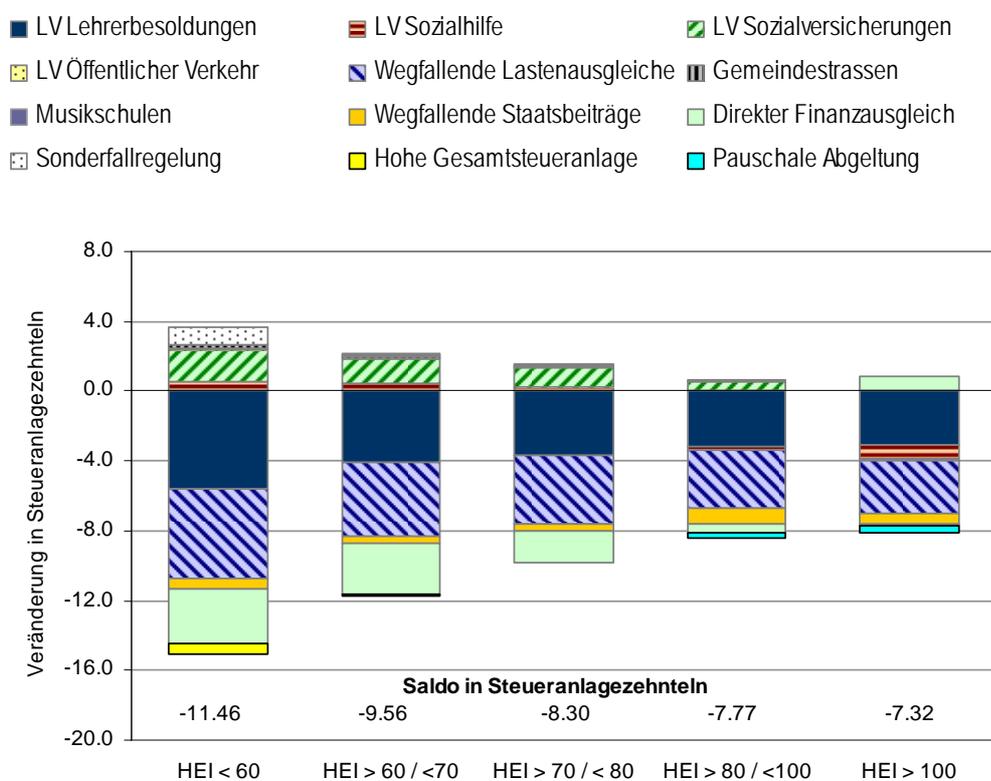
Dieses Kapitel zeigt die Entwicklungen der Gemeindebelastungen für verschiedene Zeiträume:

- im Übergang 2001/02
- im Zeitraum 2002/05
- als Saldobetrachtung im Zeitraum 2001/05.

Eine übersichtliche Darstellung zur finanziellen Situation der Gemeinden geben auch der Bericht der Finanzverwaltung („Finanzielle Situation der Gemeinden 2002-2005) und die umfassenden jährlichen Berichte des Amtes für Gemeinden und Raumordnung zu den Gemeindefinanzen (jährliche „Berichte Gemeindefinanzen“) und zudem die Ausführungen im Abschnitt 4.5 „Grössere Autonomie der Gemeinden in Finanzfragen“.

Zunächst zeigen wir die Effekte **im Übergang 2001/02**: Grafik 3-5 zeigt die Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2001/02 auf. Die Gemeinden werden dabei nach HEI-Wert des Jahres 2001 kategorisiert. Mit der Einführung des FILAG wurden die finanzschwächeren Gemeinden, insbesondere jene mit einem HEI < 70 in Steueranlagezehnteln am stärksten entlastet. Ungefähr im Ausmass der Steuerbelastungsverschiebung (7.6 Steuerzehntel) entlastet wurden die Gemeinden mit einem HEI > 80.

Grafik 3-5: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2001/02, in Steuerzehnteln gemessen



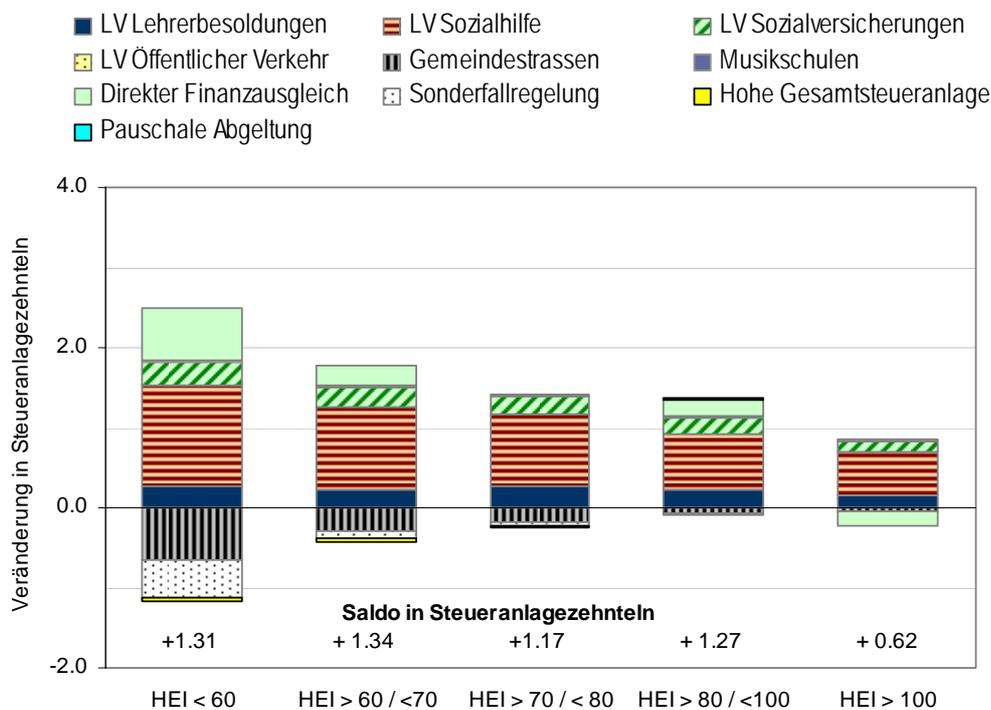
Bemerkungen: Die Einteilung nach HEI-Kategorien basiert auf dem HEI-Wert des Jahres 2001. Als Steuerzehntel wurde der Wert des Jahres 2002 gewählt.

Eine detailliertere Betrachtung zeigt, dass dieses Muster auch bei einzelnen Finanzströmen zutrifft. Die Veränderungen im LV Lehrerbesoldungen, die wegfallenden Lastenverteiler sowie der direkte Finanzausgleich wirken sich bei Gemeinden mit niedrigem HEI als stärkere Minderbelastung aus als in Gemeinden mit hohem HEI. Umgekehrt verhält es sich mit den Lastenverteilern Sozialhilfe und Sozialversicherungen. Hier werden die Gemeinden mit einem hohen HEI stärker entlastet als die übrigen Gemeinden.

Betrachten wir nun als Zweites die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit der Einführung des FILAG im **Zeitraum 2002 bis 2005** in Steueranlagezehnteln, ist erkennbar, dass sämtliche HEI-Gemeindekategorien eine Erhöhung der Belastung erfahren haben. Insgesamt ist die Mehrbelastung in den Gemeinden mit einem HEI bis zu 100 in einem sehr ähnlichen Ausmass. Einzig die finanzstarken Gemeinden weisen eine deutlich tiefere Mehrbelastung auf. Damit ist auch gesagt, dass die Harmonisierung von 2001/02 abgeschwächt worden ist. Aus der Grafik 3-6 wird ersichtlich, dass der Kostenanstieg beim Lastenverteiler Sozialhilfe bei allen Gemeindekategorien den wichtigsten Kostentreiber darstellt. Am stärksten betroffen von dieser Entwicklung sind die finanzschwächeren Gemeinden. Der Grund liegt u.a. darin, dass mit dem FILAG die Finanzkraft in den Verteilschlüsseln der Lastenverteiler nicht mehr berücksichtigt wird. In Steuerzehnteln gemessen, fällt die Erhöhung der Belas-

tung bei den finanzstärksten Gemeinden am geringsten aus. Hingegen fällt die Kostenzunahme für die finanzstarken Gemeinden in Steuerzehnteln weniger ins Gewicht.

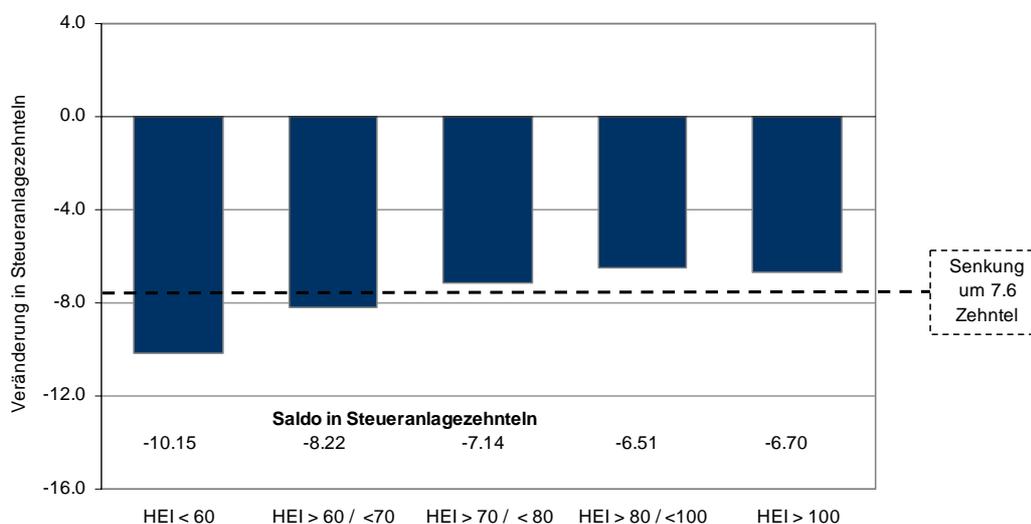
Grafik 3-6: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2002/05, in Steuerzehnteln gemessen



Bemerkungen: Die Einteilung nach HEI-Kategorien basiert – zur besseren Vergleichbarkeit – erneut auf dem HEI-Wert des Jahres 2001. Als Steuerzehntel wurde der Wert des Jahres 2002 gewählt.

Die nachfolgende Grafik 3-7 zeigt die **Saldo-Betrachtung** der Belastung der Gemeinden im **Zeitraum von 2001 bis 2005**. Dabei zeigt sich, dass die finanzschwächsten Gemeinden in Steuerzehnteln betrachtet erwartungsgemäss am stärksten entlastet wurden. Interessant ist die Erkenntnis, dass die Gruppe der Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 100 weniger stark als die Gemeinden mit einem HEI von über 100 entlastet wurde.

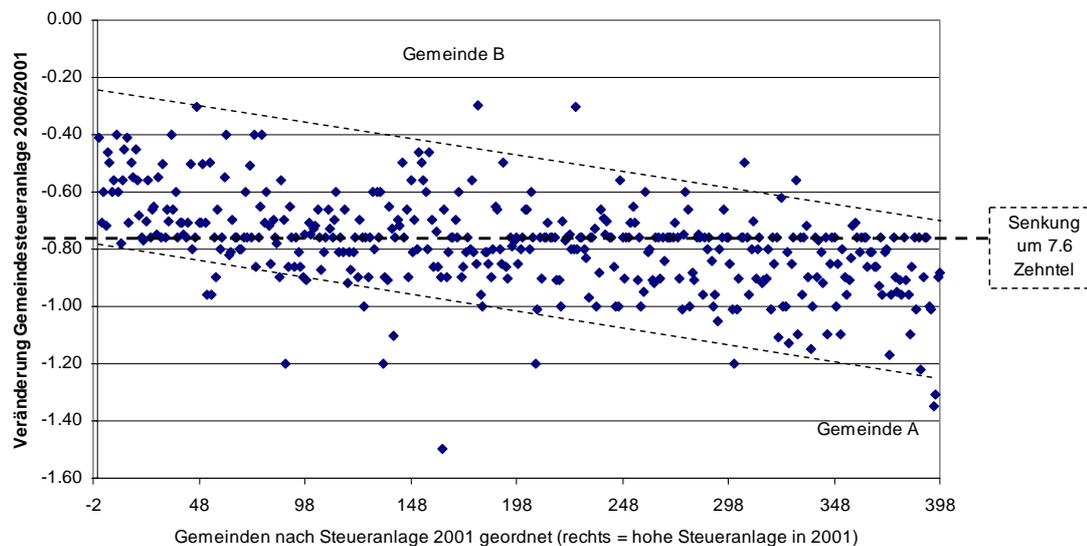
Grafik 3-7: Saldo der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2001/05, in Steuerzehnteln gemessen



e) Entwicklung der Gemeindesteueranlagen

Die Gemeinden haben per 2002 ihre Steueranlagen im Allgemeinen um 7.6 Zehntel gesenkt (Steuerbelastungsverschiebung), aber die Werte weichen je nach Gemeinde von diesem Mittelwert ab: Die nachfolgende Grafik 3-8 zeigt, dass die Gemeinden mit hoher Steueranlage (rechts) tendenziell Senkungen von über 7.6 vornehmen konnten. Umgekehrt haben die Gemeinden, die bereits im Jahr 2001 eine vergleichsweise tiefe Gemeindesteueranlage hatten (links), diese tendenziell um weniger als 7.6 Steuerzehntel senken können. Oder kurz: als jene mit tiefer Steueranlage (links): Je höher die Steueranlage im Ausgangsjahr 2001 war, desto stärker konnte diese tendenziell mit der Einführung des FILAG gesenkt werden.

Grafik 3-8: Vergleich Gemeindesteuieranlagen 2006/2001

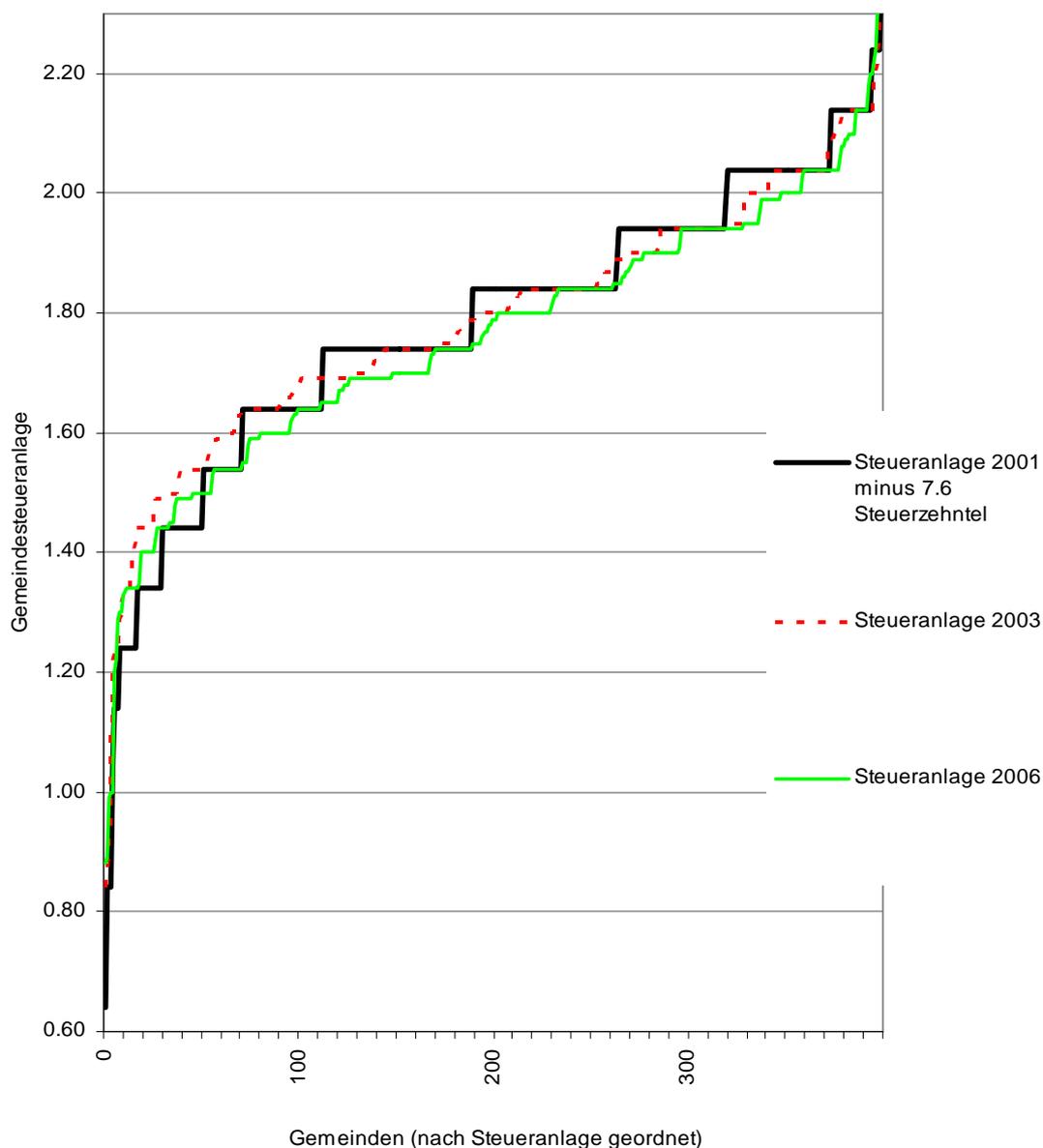


Die selbe Erkenntnis ist auch in der nachfolgenden Grafik 3-9 ersichtlich: Ausgehend von einer hypothetischen Steueranlage im Jahr 2001 (die effektive Steueranlage je Gemeinde minus die 7.6 Steuerzehntel) sind die realisierten Gemeindesteuieranlagen für die Jahre 2003 und 2006 dargestellt.

- Für 2003 zeigt sich deutlich, dass die Gemeinden mit den tiefsten Gemeindesteuieranlagen (links) die Steuerbelastungsverschiebung nicht vollumfänglich an die Steuerzahler weitergeben konnten. Im Gegenzug dazu haben Gemeinden mit einer hohen Gemeindesteuieranlage die Steuerbelastungsverschiebung tendenziell vollständig weitergegeben oder gar übertroffen. Dieses Bild stimmt inhaltlich mit der Grafik 3-5 überein (auch wenn Grafik 3-5 nach HEI-Kategorien analysiert wurde).
- Bei der Gemeindesteuieranlage von 2006 hat sich das klare Bild von 2003 ein wenig „verwischt“. Zwar sind generell weitere Reduktionen der Gemeindesteuieranlagen beobachtbar, diese erfolgen jetzt auch ausgeprägt bei den tiefen Gemeindesteuieranlagen.

Trotz der Veränderung zwischen 2003 und 2006 zeigt Grafik 3-9 deutlich, dass eine Abflachung der Gemeindesteuieranlagen stattgefunden hat, also tendenziell die angestrebte **Harmonisierung**.

Grafik 3-9: Gemeindesteueranlagen 2001 (minus 7.6 Steueranlagezehntel), 2003 und 2006 (Gemeinden nach Steueranlagen von 2001 geordnet)



Die beiden vorangehenden Grafiken haben dargelegt, dass eine Harmonisierung der Gemeindesteueranlagen insgesamt stattgefunden hat. Wie sieht nun der typische Verlauf der Gemeindesteueranlage seit dem Jahr 2001 aus? Konnte die damals vollzogene Senkung der Gemeindesteueranlage beibehalten werden oder mussten die Gemeindesteueranlagen in vielen Gemeinden nach dem Jahr 2002 wieder erhöht werden?

Ein Vergleich der Gemeindesteueranlagen über die Zeit zeigt folgende Resultate:

- 330 Gemeinden haben die Gemeindesteueranlage seit dem Jahr 2002 nicht mehr erhöht. Diese Gemeinden decken knapp 85% der Kantonsbevölkerung ab.
- Von den erwähnten 330 Gemeinden konnten 148 Gemeinden (mit rund 30% der Bevölkerung) die Gemeindesteueranlage weiter senken. Sie haben im Jahr 2006 eine tiefere Gemeindesteueranlage als im Jahr 2002. Dies lässt den Schluss zu, dass die grossen Gemeinden zwar ihre Steuerreduktion „halten“ konnten, es aber tendenziell kleinere Gemeinden waren, die ihre Steueranlage weiter reduzieren konnten.
- 68 Gemeinden mussten ihre Steueranlage seit 2002 wieder erhöhen. Knapp die Hälfte davon (29 Gemeinden), musste diese Erhöhung bereits für das Jahr 2003 beschliessen. Unter diesen Gemeinden befinden sich sowohl kleine wie grosse Gemeinden (z.B. hat die viertgrösste Gemeinde des Kantons, Köniz, im Jahr 2003 die Gemeindesteueranlage wieder erhöht). Von diesen 29 Gemeinden konnten 8 Gemeinden ihre Steueranlage nach dem Jahr 2003 wieder etwas reduzieren.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der überwiegende Teil der Gemeinden (182, 46%) ihre Steueranlage halten konnte, während 148 (37%) ihre Steueranlage weiter senken konnte. Rund ein Sechstel der Gemeinden musste im Gegenzug die Steueranlage wieder erhöhen.

Grafik 3-10 zeigt die Entwicklung der Summe der Steueranlagen von Kanton und Gemeinde in den Jahren 2001, 2003, 2005 und 2006. Im Sinne einer Ergänzung zum LAnaWi-Bericht¹³ werden jedoch nicht die Anzahl der Gemeinden dargestellt, sondern es wird die bevölkerungsgewichtete Entwicklung der Summe der Steueranlagen von Kanton und Gemeinde ermittelt. Damit kann aufgezeigt werden, dass die Harmonisierung der Steueranlagen nicht nur bei der Anzahl der Gemeinden beobachtet werden kann, sondern dass auch bevölkerungsgewichtet eine Harmonisierung der Summe der Steueranlagen von Kanton und Gemeinde stattgefunden hat. Der Anteil der Bevölkerung in der mittleren Gruppe der Gesamtsteueranlage (4.60 bis 4.89) hat zugenommen, während der Anteil der Bevölkerung bei den niedrigen und hohen Gesamtsteueranlagen abgenommen hat. Weiter ist es zielkonform, dass die Abnahme bei einer tendenziell hohen (4.9 und mehr) Gesamtsteueranlage stärker ausfällt als bei einer niedrigen Gesamtsteueranlage (weniger als 4.60).

Hat das FILAG nun zu einer Steuererhöhung geführt, wie teilweise befürchtet wurde?

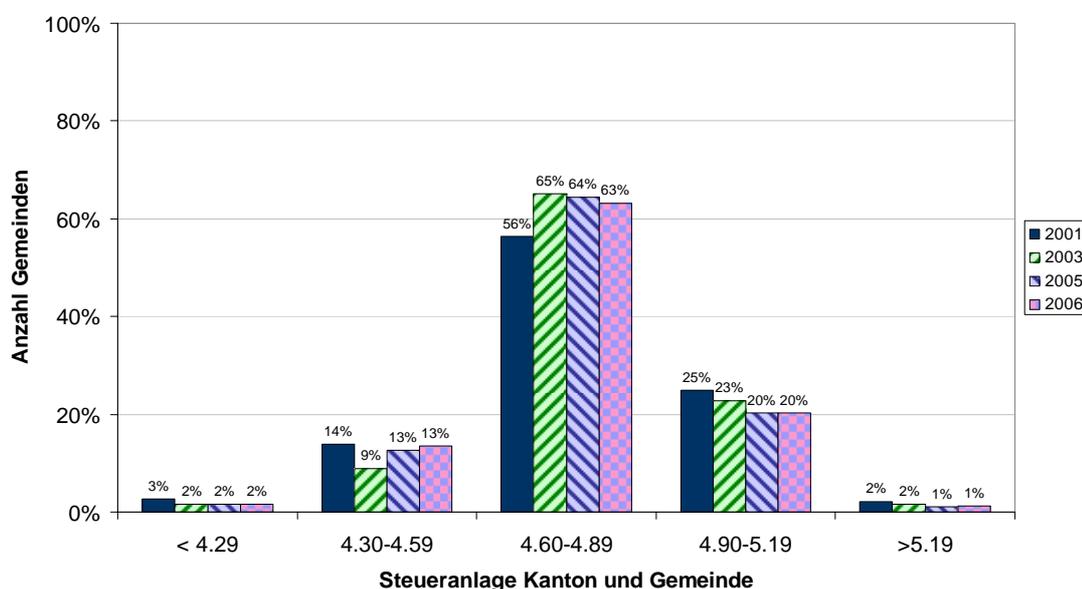
- Im ersten LAnaWi-Bericht wurde berechnet, dass **per 2003** die **steuersubstratgewichtete** Steuerbelastungsreduktion der Gemeinden 7.3 Steuerzehntel betrug, und die gewichtete totale Steuerbelastung somit um 0.3 Steuerzehntel zugenommen hat.
- Nach 2002 hat sich die Steuerbelastung in den Gemeinden vermindert: Im Vergleich der Jahre 2001 und **2006** betrug die **steuersubstratgewichtete** Steuerbelastungsreduktion

¹³ Finanzverwaltung des Kantons Bern (2007), Bericht 2006 über die Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG).

der Gemeinden 7.47 Steuerzehntel (845 Mio. CHF) versus der Steuerbelastungsver-schiebung von 7.6 Steuerzehntel (860 Mio. CHF).¹⁴

- Im gesamten Zeitraum von 2001 bis 2006 hat die steuersubstratgewichtete Steuerbelas-tung somit nur marginal um 0.13 Steuerzehntel (bzw. um 15 Mio. CHF oder 1.7%) zuge-nommen. Im selben Zeitraum ist beispielsweise die Bevölkerung im Kanton Bern um 0.9% gewachsen und in gewissen Aufgabenbereichen war im selben Zeitraum ein grosses Kos-tenwachstum zu beobachten.

Grafik 3-10: Entwicklung der Gesamtsteueranlagen (Kanton und Gemeinde) in den Jahren 2001, 2003, 2005 und 2006 (bevölkerungsgewichtet in %)



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

Exkurs: Die Entwicklung der Steueranlagen der steuergünstigsten Gemeinden

Eine Publikation der „Entente Bernoise“ weist daraufhin, dass das FILAG die steuergünstigsten Gemeinden des Kantons Bern deutlich schlechter stelle und zu einer „nivellierten Steuerwüste“ führe.¹⁵

¹⁴ Die Berechnungen basieren auf den Gemeindesteueranlagen der Jahre 2001 und 2006 sowie dem Steuerzehntelwert des Jahres 2005.

¹⁵ Entente Bernoise (2007), Das FILAG: Aufgabenteilung und Lastenausgleich funktionieren – aber der „direkte Finanzausgleich“ muss umgebaut werden!

Dass der Kanton mit dem FILAG ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anstrebt, ist im Art. 113 Abs. 3 der Kantonsverfassung festgehalten. Doch was bedeutet dies für die steuergünstigsten Gemeinden des Jahres 2001? Wie sieht die Entwicklung der Steuerbelastung aus Sicht der Steuerpflichtigen in diesen Gemeinden aus?

In der nachfolgenden Tabelle 3-3 sind die Veränderungen in der Summe der Steueranlagen der Gemeinde und des Kantons dargelegt. Wie erwartet hat die Belastung der steuergünstigsten Gemeinden zugenommen. Absolut betrachtet, hat die Gemeinde Muri unter den steuergünstigsten Gemeinden mit einer Erhöhung der Steueranlage um 0.35 die stärkste Zunahme zu tragen, vor Evilard (0.26), Willadingen (0.26) und Rüti bei Lyssach (0.25). Das selbe Bild zeigt sich auch bei der prozentualen Veränderung: Muri hat in der Summe der Steueranlagen von Gemeinde und Kanton eine Erhöhung von 9.5% hinnehmen müssen, während die Zunahme bei Evilard und Willadingen 6% beträgt. Die meisten der steuergünstigen Gemeinden haben eine Erhöhung der Steueranlagen von Kanton und Gemeinde zwischen 0% und 5% zu tragen.

Insgesamt hat die Belastung der steuergünstigen Gemeinden zugenommen. Diese Entwicklung ist auch in der Grafik 3-10 ersichtlich gezeigt, wo sich zudem zeigt, dass die Belastung der steuergünstigen Gemeinden tendenziell abgenommen hat. Damit wurde das vorgesehene Ziel einer ausgewogeneren Steuerbelastung im Kanton erreicht: Die steuergünstigsten Gemeinden haben hierfür eine Erhöhung zwischen 0% und 6% zu tragen, mit Ausnahme der Gemeinde Muri, welche eine Zunahme der Belastung von 9.5% aufweist.

Tabelle 3-3: Veränderung der Steuerbelastung 2001/02 und 2002 bis 2006 der im Jahr 2001 steuergünstigsten Gemeinden des Kantons Bern

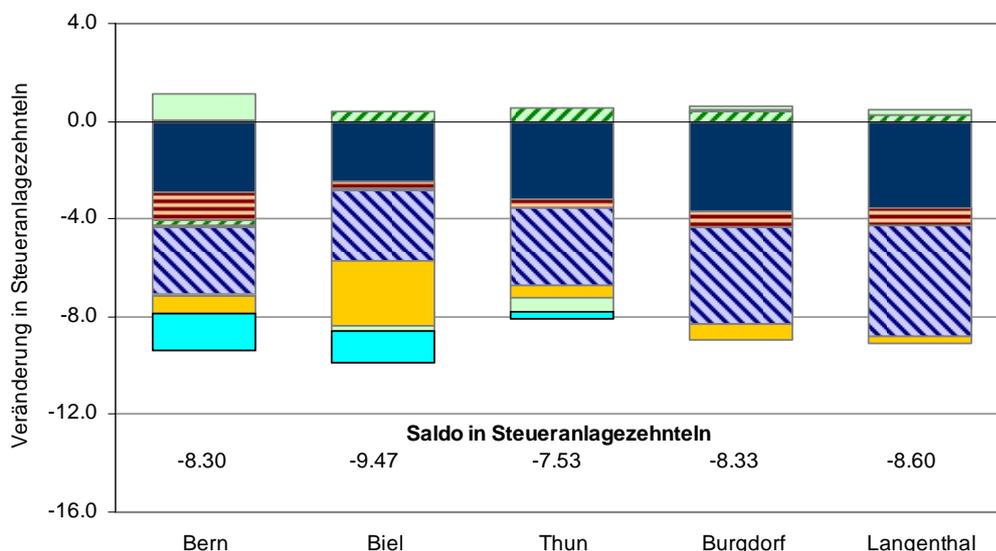
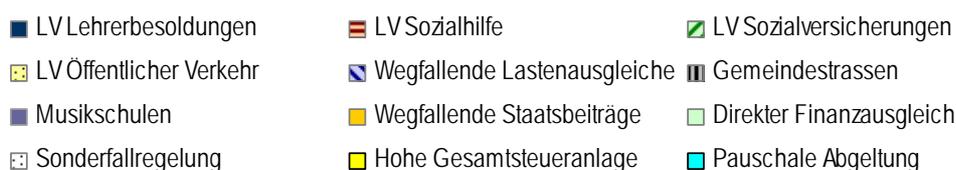
Steuergünstige Gemeinden im Jahr 2001	Steueranlage Gemeinde 2001	Summe Steueranlage Gemeinde und Kanton 2001 (Steueranlage Kanton: 2.3)	Steueranlage Gemeinde 2002	Summe Steueranlage Gemeinde und Kanton 2002 (Steueranlage Kanton: 3.06)	Veränderung Steueranlage Gemeinde und Kanton 2001/02 (+Erhöhung; -Reduktion)	Prozentuale Veränderung
Muri b.B.	1.40	3.70	0.99	4.05	0.35	9.5%
Deisswil b.M.	1.60	3.90	0.89	3.95	0.05	1.3%
Niederönz	1.60	3.90	0.84	3.90	0.00	0.0%
Wiggiswil	1.60	3.90	0.88	3.94	0.04	1.0%
Ittigen	1.80	4.10	1.24	4.30	0.20	4.9%
Bangerten	1.90	4.20	1.24	4.30	0.10	2.4%
Iffwil	1.90	4.20	1.30	4.36	0.16	3.8%
Mühledorf	1.90	4.20	1.34	4.40	0.20	4.8%
Evilard	2.00	4.30	1.50	4.56	0.26	6.0%
Kirchlindach	2.00	4.30	1.40	4.46	0.16	3.7%
Lyssach	2.00	4.30	1.22	4.28	-0.02	-0.5%
Mötschwil	2.00	4.30	1.24	4.30	0.00	0.0%
Mühleberg	2.00	4.30	1.33	4.39	0.09	2.1%
Rüti b.L.	2.00	4.30	1.49	4.55	0.25	5.8%
Scheunen	2.00	4.30	1.29	4.35	0.05	1.2%
Willadingen	2.00	4.30	1.50	4.56	0.26	6.0%
Zollikofen	2.00	4.30	1.37	4.43	0.13	3.0%

3.2.3 Entwicklung FILAG 2001 bis 2005 aus Sicht der Städte

Wenn wir die Entwicklung der Belastung aus Sicht der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal in Steuerzehnteln betrachten, zeigt sich im Zeitraum 2001/02, dass die Städte Bern, Burgdorf und Langenthal in vergleichbarem Ausmass entlastet werden. Die Minderbelastung fällt in der Stadt Biel hingegen stärker aus, in Thun schwächer.

Die Entlastung der Städte ist in erster Linie auf den Lastenverteiler Lehrerbesehdung (hier hat der Kanton einen grösseren Anteil übernommen) und die wegfallenden Lastenverteiler zurückzuführen. Im Fall der Stadt Biel fallen zudem die wegfallenden Staatsbeiträge (Kantonalisierung der Berufsschulen) ins Gewicht, während die Stadt Bern im Zeitraum 2001/02 relativ stark im Lastenverteiler Sozialhilfe entlastet wird. Die Stadt Bern profitiert insbesondere davon, dass im Lastenverteiler Sozialhilfe die Finanzkraft nicht mehr berücksichtigt wird. Die Städte Bern und Biel (und mit deutlichen Abstrichen Thun) werden schliesslich durch die pauschale Abgeltung für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen entlastet.

Grafik 3-11: Veränderung der Belastung der Städte im Zeitraum 2001/02, in Steuerzehnteln gemessen

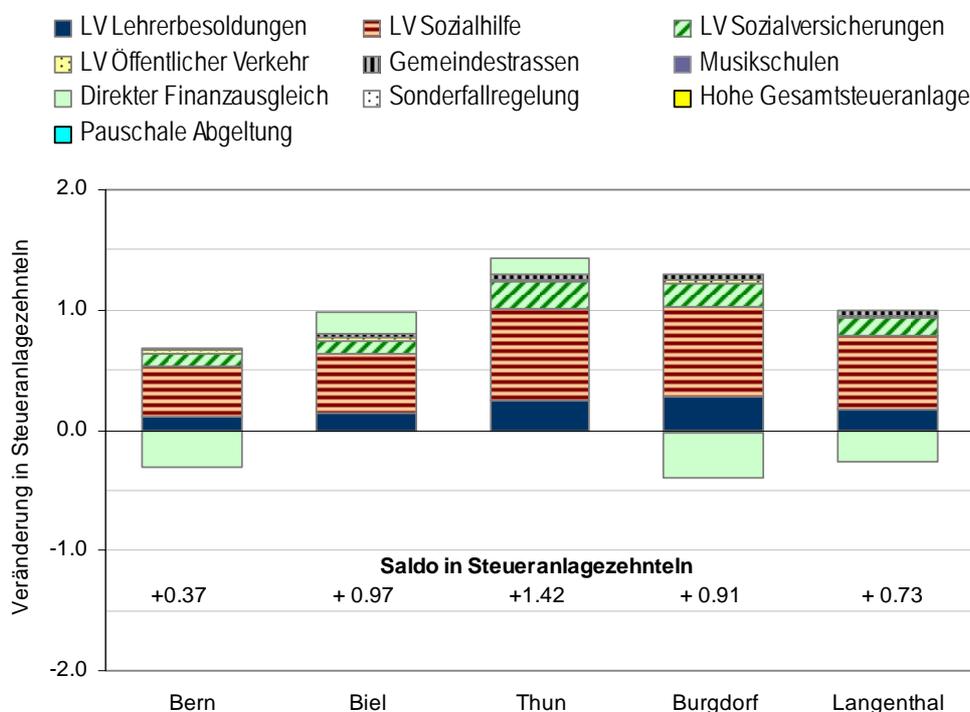


Betrachten wir den Zeitraum von 2002 bis 2005 (Grafik 3-12), erkennen wir, dass sämtliche Städte eine Erhöhung der Belastung zu tragen haben. Im Vergleich mit den übrigen Gemein-

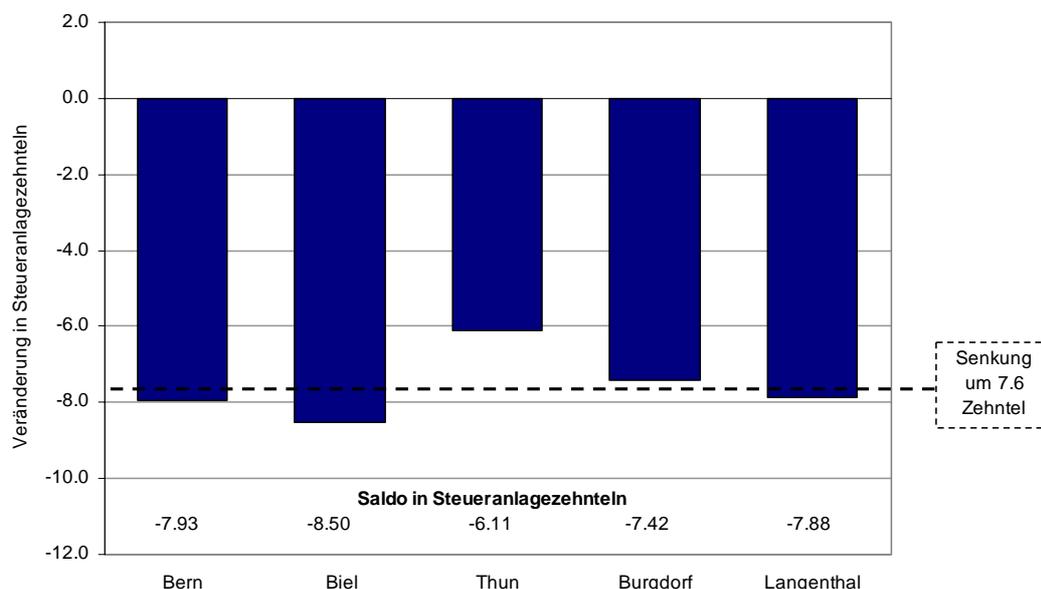
den (siehe Grafik 3-6) ist diese Belastung zwar höher als bei den Gemeinden mit einem HEI > 100, aber weniger als im Durchschnitt der übrigen Gemeinden.

In Steuerzehnteln betrachtet, fällt die Erhöhung in der Stadt Bern moderat aus, während sie insbesondere in der Stadt Thun beträchtlich ist. Die Stadt Thun erfährt im betrachteten Zeitraum eine starke Mehrbelastung im Lastenverteiler Sozialhilfe sowie Mehrbelastungen in den Lastenverteilern Lehrerbesoldungen und Sozialversicherungen. Zudem erhält Thun auf Grund eines höheren HEI kleinere Beträge aus dem direkten Finanzausgleich (Disparitätenabbau) als im Übergang 2001/02. Bern, Burgdorf und Langenthal werden im Gegenzug im direkten Finanzausgleich wegen eines tieferen HEI-Wertes entlastet.

Grafik 3-12: Veränderung der Belastung der Städte im Zeitraum 2002/05, in Steuerzehnteln gemessen



Die nachfolgende Grafik 3-13 zeigt die Saldo-Betrachtung der Belastung der Städte im Zeitraum von 2001 bis 2005. Dabei zeigt sich, dass die Stadt Biel am stärksten entlastet wird, vor Bern und Langenthal. Deutlich die geringste Entlastung in Steuerzehnteln ist bei der Stadt Thun erkennbar. Bei Thun ist die Entwicklung seit 2002 massgeblich für die geringe Entlastung mit verantwortlich: In diesem Zeitraum zeigt sich in Thun eine starke Mehrbelastung im Lastenverteiler Sozialhilfe sowie Mehrbelastungen in den Lastenverteilern Lehrerbesoldungen und Sozialversicherungen.

Grafik 3-13: Saldo der Belastung der Städte im Zeitraum 2001/05, in Steuerzehnteln gemessen

Die Städte wurden also zunächst – entsprechend einem Ziel des FILAG – um mehr als die 7.6 Steueranlagezehntel entlastet, die der Steuerbelastungsverschiebung entsprechen. Im Jahr 2005 lag die Entlastung aber nur noch wenig über diesem Wert (und bei Thun und Burgdorf gar darunter). Wie stark die Entlastung (resp. Belastung) der Städte per Saldo sein soll, ist eine politische Frage.

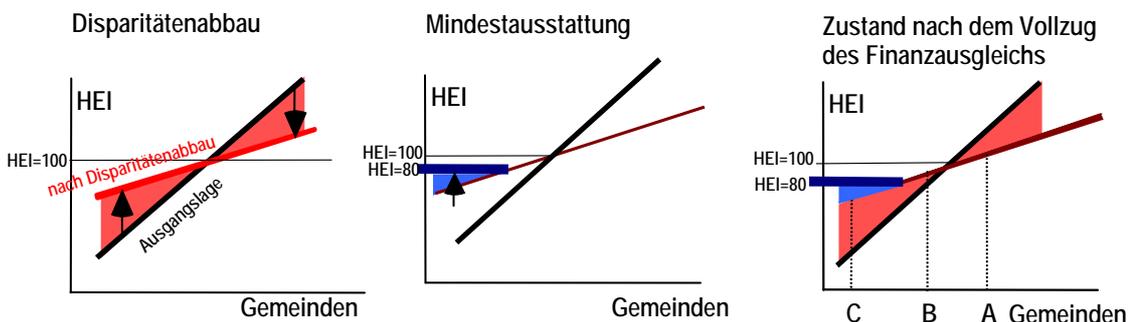
3.2.4 Fazit zu den Finanzströmen

Die Analyse der Finanzströme zeigt, dass das FILAG die angestrebten Entlastungswirkungen erreicht hat, auch wenn diese durch die Kostendynamik abgeschwächt wurden. Durch die verschiedenen Analysen wurde eine sehr hohe, gemeindescharfe Transparenz erzielt. Es wäre wünschenswert, diese Transparenz durch ein regelmässiges Monitoring zu erhalten und damit auch eine aktuelle Entscheidungsgrundlage für allfällige Korrekturen bei unerwünschten Verteilungseffekten oder Kostensteigerungen zu schaffen.

3.3 Finanzausgleich im engeren Sinn

In diesem Abschnitt werden ausgewählte Fragen des Finanzausgleichs evaluiert. Die Gesamtwirkung des Finanzausgleichs ist bereits im Abschnitt 3.2 behandelt worden. Die folgende Grafik zeigt die beiden zentralen Mechanismen, den Disparitätenabbau, der bei allen Gemeinden greift, und die Mindestausstattung für jene Gemeinden, die auch nach dem Disparitätenabbau einen HEI von unter 80 aufweisen.

Grafik 3-14: Überblick Finanzausgleich im engeren Sinn



3.3.1 Harmonisierungsfaktor

a) Überblick

Der Harmonisierungsfaktor ist eine technische Berechnungsgrösse im direkten Finanzausgleich. Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich daher in erster Lesung“ auf ein formeltechnisches Problem, das sich aber „in zweiter Lesung“ auch als Systemproblem entpuppt. **Eilige Leser/innen können direkt bei Abschnitt 3.3.2c) weiterlesen.**

Der Harmonisierungsfaktor liegt heute bei 2.4 (gewogenes Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden im Jahr 2001). Dieser Wert entspricht jedoch nicht dem aktuellen gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden von 1.64.

Nachfolgend untersuchen wir, welche Auswirkungen die Wahl eines anderen Harmonisierungsfaktors als 2.4 auf die Instrumente des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung hat. Insbesondere interessieren allfällige Veränderungen der Verteilungswirkung („Gewinner und Verlierer“) bei der Wahl eines anderen Harmonisierungsfaktors.

b) Wirkung der bisherigen Regelung

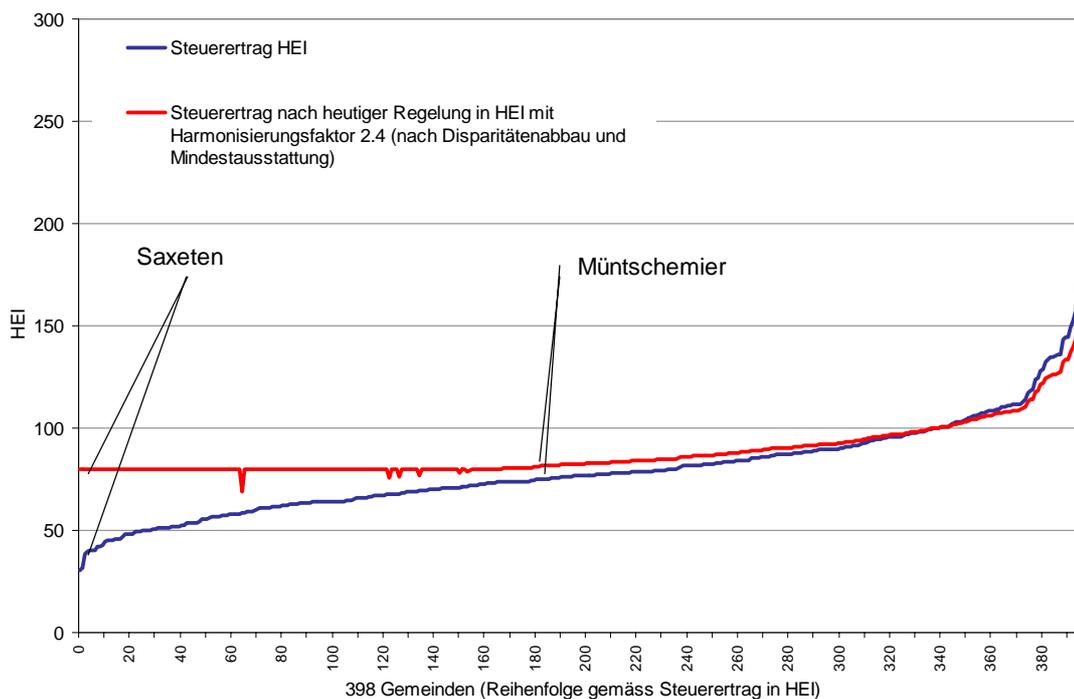
Die Wahl des Harmonisierungsfaktors von 2.4 basiert auf dem gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden im Jahr 2001 (vor der Steuerbelastungsverschiebung). In den Beratungen war ursprünglich vorgesehen, den Wert periodisch dem effektiven Mittel der Gemeindesteueranlagen anzupassen; es wurde aber dann beschlossen, dass die in der Globalbilanz simulierten Effekte möglichst genau erreicht werden sollten, so dass der Wert von 2.4 als technischer Wert im FILAG festgehalten wurde.

Anhand der beiden Gemeinden Saxeten und Müntschemier zeigen wir auf, welchen Einfluss der Harmonisierungsfaktor auf die Zahlungen im Disparitätenabbau und in der Mindestausstattung hat. Grafik 3-15 zeigt die Werte des HEI in der Ausgangslage (Steuerertrag) und

nach dem Finanzausgleich (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) mit einem Harmonisierungsfaktor von 2.4.

Grafik 3-15: Wirkung des heutigen direkten Finanzausgleichs, wenn ein Harmonisierungsfaktor von 2.4 korrekt wäre

HEI-Ausgangswert und HEI nach Disparitätenabbau und Mindestausstattung mit einem Harmonisierungsfaktor von 2.4 und Illustration anhand der Gemeinden Saxeten und Müntschemier



In der Ausgangssituation zum Finanzausgleichsjahr 2005 hat die Gemeinde Saxeten einen HEI von 31.73, Müntschemier einen HEI von 74.89. Beide Gemeinden sind Empfänger im Disparitätenabbau, welcher Saxeten auf einen HEI von 48.74 und Müntschemier auf einen HEI von 81.17 hebt. Während Saxeten zusätzlich einen Anspruch auf Mindestausstattung von 80 hat, bleibt Müntschemier auf einem HEI von 81.17. In der geltenden Regelung hat Müntschemier einen etwas höheren HEI als Saxeten.

Wenn wir nun die entsprechenden Finanzströme betrachten, erkennen wir, dass die Bewohner von Müntschemier aus dem effektiven Steuerertrag, dem Disparitätenabbau und der Mindestausstattung pro Einwohner weniger Mittel zur Verfügung haben als Saxeten. Die „arme“ Gemeinde Saxeten „überholt“ also Müntschemier. Dieser Effekt ist auf den zu hohen Harmonisierungsfaktor von 2.4 zurückzuführen, da dieser Faktor den Finanzausgleich aufbläht und den Ausgangswert des HEI von Saxeten als „zu gering“ bewertet.

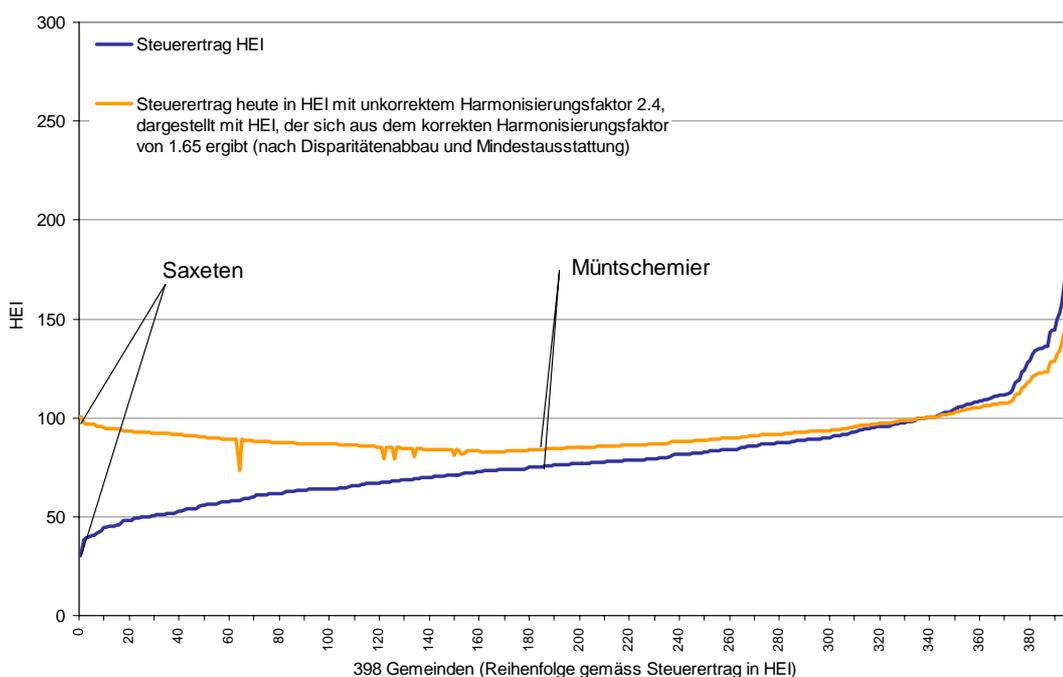
Tabelle 3-4: Effektiv zu Verfügung stehende Mittel bei einem Harmonisierungsfaktor von 2.4

Variante bisher Harmonisierungsfaktor 2.4, Disparitätenab- bau 25%, Mindest- ausstattung 80%	Effektiver Steuerertrag (in CHF)	Effektiver Disparitäten- ausgleich (in CHF)	Effektive Mindest- ausstattung (in CHF)	Total	Effektiver Wert pro Kopf
Saxeten	91'265	62'098	113'525	266'888	1997
Müntschemier	1'794'225	196'852	-----	1'991'077	1728

Das Beispiel zeigt, dass der Harmonisierungsfaktor von 2.4 zu einer (nicht beabsichtigten) Überdehnung des Finanzausgleichs und zu einer Umkehr der Finanzkraft-Rangfolge der Gemeinden führt. Grafik 3-16 zeigt die Situation verallgemeinert in einer Darstellung (d.h. auf einer Skala) mit einem Harmonisierungsfaktor von 1.65, welcher in etwa dem heutigen gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden entspricht. Die Finanzausgleichsströme wurden also genau gleich wie heute und genau gleich wie in Grafik 3-15 berechnet, bloss die Darstellung (y-Achse) wurde angepasst, wodurch die „Aufblähung“ sichtbar wird.

Grafik 3-16: Wirkung des heutigen direkten Finanzausgleichs – Darstellung für unkorrekten Harmonisierungsfaktor von 2.4

HEI-Ausgangswert und HEI nach Disparitätenabbau und Mindestausstattung (Berechnung mit einem unkorrekten Harmonisierungsfaktor von 2.4, aber Darstellung mit dem HEI, der sich aus dem korrekten Harmonisierungsfaktor von 1.65 ergibt); Illustration anhand der Gemeinden Saxeten und Müntschemier



Die Grafik zeigt klar, dass der überhöhte Harmonisierungsfaktor 2.4 dazu führt, dass Gemeinden mit einem HEI unter 80 so stark begünstigt werden, dass sie sich nicht nur (wie beabsichtigt) an die Gemeinden mit einem HEI im Bereich von 80 bis 100 annähern, sondern diese sogar überholen und nach dem direkten Finanzausgleich besser dastehen. Dies mag mit Blick auf den Gesamtsaldo für die finanzschwächsten Gemeinden richtig sein (was politisch zu beurteilen ist), aber für den direkten Finanzausgleich als Teilinstrument liegt ein unschöner Effekt vor.

c) Effekt einer Korrektur des Harmonisierungsfaktors

Der Harmonisierungsfaktor kann dem heutigen gewichteten Durchschnitt angepasst werden. Um in der Summe die gleichen Finanzströme zu erzielen, muss dann der Disparitätenabbau von 25% auf 36% angepasst werden. Dies allein würde zum selben Ergebnis führen wie heute. Hingegen führt die Mindestausstattung zu einer Umverteilung zwischen Gemeinden, d.h. zu Gewinnern und Verlierern unter den Gemeinden, auch wenn die Gesamtsumme im direkten Finanzausgleich gleich bleibt.

In der Ausgangssituation zum Finanzausgleichsjahr 2005 hat der HEI der Gemeinde Saxeten nun einen Wert von 32.48, Müntschemier einen HEI von 75.56. Beide Gemeinden sind Empfänger im Disparitätenabbau, welcher neu 36.36% beträgt ($2.4/1.65 \cdot 25\%$). Der Disparitätenabbau hebt Saxeten auf einen HEI von 57.04 und Müntschemier auf einen HEI von 84.45. Während Saxeten weiterhin zusätzlich einen Anspruch auf Mindestausstattung von 80 hat, bleibt Müntschemier auf einem HEI von 84.45.

Wenn wir nun die entsprechenden Finanzströme betrachten, erkennen wir, dass Müntschemier aus dem effektiven Steuerertrag, dem Disparitätenabbau und der Mindestausstattung pro Einwohner erwartungsgemäss etwas mehr Mittel zur Verfügung hat als Saxeten. Die Mittel beim effektiven Steuerertrag bleiben selbstverständlich identisch, ebenso wie die Mittel aus dem Disparitätenabbau dank der Anpassung des Prozentsatzes von 25% auf 36.36%.¹⁶

¹⁶ Die geringfügigen Unterschiede in den Mitteln aus dem Disparitätenabbau sind darauf zurückzuführen, dass neben dem ordentlichen Steuerertrag auch der Liegenschaftsertrag berücksichtigt wird. Der Liegenschaftsertrag wird jedoch mit einem Harmonisierungsfaktor von 1 behandelt, dies führt zu den geringfügigen Abweichungen im Disparitätenabbau.

Tabelle 3-5: Effektiv zu Verfügung stehende Mittel bei einem Harmonisierungsfaktor von 1.65

Variante neu Harmonisierungsfaktor 1.65 Disparitätenab- bau 36.36%, Mindest- ausstattung 80%	Effektiver Steuerertrag (in CHF)	Effektiver Disparitäten- abbau (in CHF)	Effektive Mindest- ausstattung (in CHF)	Total	Effektiver Wert pro Kopf
Saxeten	91'265	62'851	58'735	212'851	1'592
Müntschemier	1'794'225	196'299	-----	1'990'524	1'728

d) Beurteilung

Der heute gültige Harmonisierungsfaktor bläht den Finanzausgleich auf, mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Instrumente des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung: Während die Korrektur im Disparitätenabbau (Anpassung des Prozentsatzes) nicht zu Gewinnern und Verlierern führt, hat eine Veränderung des Harmonisierungsfaktors bei der Mindestausstattung zwingend Gewinner und Verlierer zu Folge. Eine Anpassung des Harmonisierungsfaktors auf das aktuelle Mittel von 1.65 wird dazu führen, dass die finanzschwächsten Gemeinden weniger Mittel aus der Mindestausstattung erhalten und im Vergleich zu heute schlechter gestellt werden.

Diese Anpassung würde jedoch den unschönen Effekt beseitigen, dass eine Gemeinde mit tieferem Ausgangswert im HEI dank dem Finanzausgleich plötzlich mehr Mittel pro Einwohner zur Verfügung hätte als eine Gemeinde mit einem höheren Ausgangswert im HEI (Beispiele Saxeten und Müntschemier).

e) Fazit

Mit der Anpassung des Harmonisierungsfaktors würde eine technische Unzulänglichkeit mit unschönen Verteilungseffekten im heutigen FILAG beseitigt. Die finanziellen Auswirkungen auf die finanzschwächsten Gemeinden müssten in der neuen Globalbilanz des FILAG beurteilt und allenfalls aufgefangen werden.

3.3.2 Disparitätenabbau**a) Überblick**

Der Disparitätenabbau ist heute so festgelegt, dass Gemeinden mit einem HEI über 100 eine Ausgleichsleistung zahlen, welche die Differenz ihres HEI zum durchschnittlichen HEI von 100 um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Gemeinden mit einem HEI unter 100 erhalten einen Zuschuss. Dieser Zuschuss reduziert die Differenz ihres HEI zum durchschnittlichen HEI von 100 ebenfalls um denselben Prozentsatz. Die Finanzierung des Disparitäten-

nabbaus erfolgt alleine durch die Gemeinden mit einem HEI > 100 (rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden).

Die heutige Bandbreite des Disparitätenabbaus beträgt gemäss Gesetz 20 bis 30 Prozent (Art. 10 Abs. 3 FILAG), und seit der Einführung des FILAG wurde der Wert auf 25% festgesetzt. Wie im Kapitel 3.3.1 dargelegt, ist der Prozentsatz im Disparitätenabbau inhaltlich mit dem Harmonisierungsfaktor von 2.4 verknüpft. Bei einem tieferen Harmonisierungsfaktor von 1.65 (aufgerundetes gewogenes Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden) würde der effektive Disparitätenabbau heute bei **36.36%** liegen ($2.4/1.65 \cdot 25\%$). Eine Veränderung des Harmonisierungsfaktors würde demnach bedingen, dass der Disparitätenabbau-Prozentsatz angepasst würde, wenn materiell keine Veränderungen (= Reduktion des Disparitätenabbaus) vorgesehen sind.

b) Wirkung der bisherigen Regelung

Die Ex-post-Analyse mit dem heute geltenden Disparitätenabbau wurde für die Jahre 2001/05 bereits im LAnaWi-Bericht durchgerechnet. Nachfolgend ist dargestellt, wie viele Gemeinden in den Jahren 2002 bis 2005 in den Genuss von Zahlungen im Disparitätenabbau kamen und wie viele Gemeinden einzahlen. Zudem ist das Umverteilungsvolumen in CHF dargestellt.

Tabelle 3-6: Umverteilungsvolumen und Zahl der Empfänger-/Zahlergemeinden im Disparitätenabbau, 2002 bis 2005

	2002	2003	2004	2005
Umverteilungsvolumen in CHF	72'282'725	71'917'581	72'466'089	68'096'136
Anzahl Empfängergemeinden	345	335	340	338
Anzahl Zahlergemeinden	55	65	58	60

Tabelle 3-6 zeigt, dass der Disparitätenabbau sowohl hinsichtlich des Umverteilungsvolumens¹⁷ wie hinsichtlich der Zahl der empfangenden bzw. zahlenden Gemeinden im Zeitraum 2002 bis 2005 leicht schwankt, aber weitgehend konstant geblieben ist.

c) Beurteilung

Der Disparitätenabbau ist ein zentrales Element zur Milderung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit auf der Einnahmeseite. Da der Disparitätenabbau – wie erwähnt –

¹⁷ Die Publikation der Entente Bernoise (2007) „Das FILAG: Aufgabenteilung und Lastenausgleich funktionieren – aber der „direkte Finanzausgleich“ muss umgebaut werden!“ verlangt, dass der Kanton die Zahlungen an die Empfängergemeinden anstelle der Zahlergemeinden übernimmt. Würde der Kanton diese Zahlungen übernehmen, hätte dies eine Steuerbelastungsverschiebung von rund 0.6 Steueranlagezehteln zum Kanton hin zur Folge.

ein rein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden ist, reduziert er die Unterschiede direkt, d.h. nicht via Steuereinnahmen und Umverteilungsmassnahmen des Kantons.

Das Ausmass des Disparitätenabbaus ist ein politischer Aushandlungsprozess. Es gibt keine wissenschaftlichen Kriterien, wie hoch dieser horizontale Finanzausgleich sein soll. Der Mechanismus an sich ist nicht zu bemängeln.

d) Fazit

Der Disparitätenabbau muss zwingend im Zusammenhang mit dem Harmonisierungsfaktor betrachtet werden. Eine Veränderung des Harmonisierungsfaktors kann durch eine Anpassung des Prozentsatzes im Disparitätenabbau vollständig aufgefangen werden. Der Mechanismus des Disparitätenabbaus ist richtig, das Ausmass ist eine politische Frage.

3.3.3 Mindestausstattung

a) Überblick

Die Mindestausstattung hat zum Ziel, dass auch finanzschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau unter einem bestimmten Minimalwert liegt, erhalten eine zusätzliche Ausgleichsleistung. Diese Zusatzgelder bewirken, dass alle Gemeinden über eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln verfügen, die zumindest einem bestimmten Minimalwert entsprechen. Die Finanzierung der Mindestausstattung erfolgt durch den Kanton über allgemeine Steuermittel.

Seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 liegt der für den Vollzug der Mindestausstattung massgebliche HEI bei 80%. Dies bedeutet, dass Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau unter einem Minimalwert von 80 liegt, eine zusätzliche Ausgleichsleistung erhalten. Der Erhalt von Mindestausstattung ist jedoch an eine Bedingung geknüpft: Damit eine Gemeinde von der Mindestausstattung profitieren kann, muss sie über eine Steueranlage über dem kantonalen Mittel verfügen.

Wie im Kapitel 3.3.1 erwähnt wurde, hängt der „Wert“ des für die Mindestausstattung massgeblichen HEI (heute 80%) vom Harmonisierungsfaktor ab. Je höher dieser Harmonisierungsfaktor ist, desto extremer ist die Streuung des HEI. Je weiter weg eine arme Gemeinde mit ihrem HEI (nach dem Disparitätenabbau) vom HEI von 80 ist, desto mehr Mittel erhält sie.

b) Wirkung der bisherigen Regelung

Die Ex-post-Analyse mit der heute geltenden Mindestausstattung wurde für die Jahre 2001/05 bereits im LAnaWi-Bericht durchgerechnet. Nachfolgend ist dargestellt, wie viele Gemeinden in den Jahren 2002 bis 2005 in den Genuss von Mindestausstattung kommen. Zudem ist das Volumen der bezahlten Mindestausstattung in CHF dargestellt.

Tabelle 3-7 zeigt, dass in den Jahren 2002 bis 2004 die Zahl der Gemeinden, welche Mindestausstattung beziehen, zwischen 175 und 180 gependelt ist. Im Jahr 2005 finden wir mit 157 Gemeinden eine deutliche tiefere Zahl. Inwiefern diese tiefere Zahl persistent ist, bleibt offen. Hinsichtlich des Volumens ist im Jahr 2005 ebenfalls eine gewisse Abnahme feststellbar.

Tabelle 3-7: Volumen und Zahl der Empfängergemeinden bei der Mindestausstattung, 2002 bis 2005

	2002	2003	2004	2005
Volumen in CHF	34'937'813	36'635'057	37'577'351	34'247'710
Anzahl Empfängergemeinden	177	180	178	157

c) Beurteilung

Das Ziel der Mindestausstattung ist wie erwähnt, dass auch finanzschwache Gemeinden ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen anbieten können. Die Analyse in der Tabelle 3-7 hat aufgezeigt, dass je nach Jahr 40 bis 45% aller Berner Gemeinden in den Genuss von Mindestausstattung kommen (diese machen allerdings nur 16% der Bevölkerung aus). Das bedeutet, dass der Prozentsatz von 80% politisch so gewählt worden ist, dass nicht nur die ärmsten Gemeinden unterstützt werden, sondern auch Gemeinden im „Mittelstand“. Ebenso wie die Bestimmung des Ausmasses des Disparitätenabbaus ist auch die Festlegung der Mindestausstattung (bzw. die Festlegung des relevanten Prozentsatzes) ein politischer Aushandlungsprozess.

Problematisch ist die Koppelung an eine Steueranlage über dem kantonalen Mittel, weil dies den Fehlanreiz in sich birgt, die Steueranlage nicht auf oder unter das kantonale Mittel zu senken, um die Mindestausstattung nicht zu verlieren. Eine Abschaffung dieser Klausel sollte geprüft werden. Der direkte Finanzausgleich wäre dann ein reiner Ressourcenausgleich (Steuerkraftausgleich).

Um diesen Fehlanreiz möglichst gut zu verhindern, werden die Ausgaben der Gemeinden genau geprüft. Die Gemeinden unterliegen heute einem strengen Monitoring, das gemeinsam vom Amt für Gemeinden und Raumordnung und von der Finanzverwaltung realisiert wird.¹⁸ Der Bericht des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern zeigt die Überprüfung und die daraus getroffenen Massnahmen transparent auf. Mit Gemeinden, welche im Quervergleich mit vergleichbaren Gemeinden hohe Kosten aufweisen, wird im Ge-

¹⁸ Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2006), FILAG-Bericht 2006 – Vollzug der Überprüfungsphase 2006 gemäss Artikel 22 FILAV aufgrund der Rechnungsergebnisse 2004.

sprach nach realisierbaren Lösungen gesucht, um die Aufgaben wirtschaftlicher und sparsamer erfüllen zu können und schliessen die Steueranlage reduzieren zu können.¹⁹

d) Fazit: Optimierungspotenziale

Wie im Kapitel 3.3.1 erwähnt, muss die Mindestausstattung im Zusammenhang mit dem Harmonisierungsfaktor und dem Disparitätenabbau betrachtet werden. Eine Veränderung des Harmonisierungsfaktors wird zu Gewinnern und Verlierern bei der Mindestausstattung führen (wenn das Volumen der Mindestausstattung unverändert bleibt).

Wie bereits unter Punkt c) erwähnt, ist die Koppelung an die Steueranlage problematisch, da hier ein Fehlanreiz geschaffen wird. Zudem gilt, dass wenn die Steueranlage als Kriterium verwendet wird, ob Mindestausstattung gewährleistet wird, auch weitere Kriterien berücksichtigt werden könnten. So ist beispielsweise die Frage offen, inwiefern die Gewährleistung der Mindestausstattung mit einem Ausbau des Eigenkapitals kompatibel ist.²⁰ Es besteht auch die Möglichkeit, die Mindestausstattung an zusätzliche Bedingungen zu knüpfen, z.B. keine Mindestausstattung zu gewähren, wenn die Gemeinde bedeutende Erträge aus anderen Quellen hat (z.B. Erträge aus einer Kiesentnahmekonzession). A priori ist nicht ersichtlich, weshalb die Koppelung an die Steueranlage eines wichtigeres Kriterium als die beiden erwähnten darstellt.

Aus Sicht der Evaluation ist vordringlich zu prüfen, ob die Voraussetzung „überdurchschnittliche Steueranlage“ bei der Gewährleistung der Mindestausstattung abgeschafft werden sollte, um grundsätzliche Fehlanreize zu vermeiden.

3.3.4 Sonderfallregelung

Die Sonderfallregelung ist ein Instrument der Übergangsbestimmungen, welche die Mehr- bzw. Minderbelastung auf Grund der Wirkung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich ausgleicht (Art. 45 ff. FILAG). Die Gutschriften an die Gemeinden werden bis ins Jahr 2008 abgestuft ausbezahlt (in den Jahren 2002 bis 2005 zu 100% der ursprünglichen Leistungen, 2006 75%, 2007 50% und 2008 noch 25%), die Zahlungen der Gemeinden müssen bis 2006 abgestuft geleistet werden (2002 und 2003 100%, 2004 75%, 2005 50% und 2006 noch 25%).

¹⁹ Werden die im Gespräch festgelegten Massnahmen von der Gemeinde nicht umgesetzt, kann der Regierungsrat auf Antrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und der Finanzdirektion Zuschüsse gemäss Artikel 19 (betrifft Mindestausstattung, pauschale Abgeltung der Zentrumslasten sowie Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) verweigern (Artikel 23 FILAV).

²⁰ Eine Analyse der Eigenkapitalquote hat gezeigt, dass relativ viele kleine Gemeinden, welche Mindestausstattung erhalten, ein überdurchschnittlich hohes Mass an Eigenkapital (in Steuerzehnteln gemessen) aufweisen. Einzelne Gemeinden haben ein Eigenkapital von über 100 Steuerzehnteln, während der Medianwert an Eigenkapital bei rund 10 Steuerzehnteln liegt.

Tabelle 3-8: Gutschriften an Gemeinden und Zahlungen der Gemeinden in der Sonderfallregelung

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zahlungen Kt. an Gde	6'913'887	6'913'887	6'913'887	6'913'887	5'185'415	3'456'944	1'728'472
Zahlung Gde an Kt.	5'502'035	5'502'035	4'126'541	2'751'040	1'375'509	----	----

Eine vertiefte Analyse dieser Sonderfallregelung, die im Jahr 2008 ausläuft, ist nicht erforderlich, da sie im Hinblick auf FILAG 2012 keine Rolle mehr spielt resp. allenfalls in neuer Form eingeführt werden muss, um Übergangsprobleme abzufedern.

3.4 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

3.4.1 Abgeltung der Zentrumslasten

a) Überblick

Zentrumslasten sind Kosten für Leistungen einer Zentrumsgemeinde, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen (sog. Spillovers).

Im FILAG werden die Zentrumslasten durch zwei Mechanismen berücksichtigt:

- Pauschale Abgeltung eines Teils der Zentrumslasten²¹ für Bern (32.1 Mio. CHF/a), Biel (8.7 Mio. CHF/a) und Thun (3.9 Mio. CHF/a) gemäss Art. 15 FILAG (finanziert zu $\frac{3}{4}$ vom Kanton, zu $\frac{1}{4}$ von den jeweiligen Agglomerationsgemeinden)
- Reduktion des harmonisierten Steuerertrags um die Zentrumslasten (für alle Zentrumsstädte, also auch Burgdorf und Langenthal) gemäss Art. 14 FILAG, was eine Reduktion der Zahlungen in den Finanzausgleich bewirkt.

Die Zentrumslasten beruhen auf einer Erhebung für 1995.²² Sie wurden fürs Jahr 2003 im Projekt NeZe²³ aktualisiert. Dabei zeigte sich, dass die Zentrumslasten in allen Städten zugenommen haben. Der Regierungsrat hat mit Verweis auf die Gesamtbeurteilung und das FILAG 2012 vorerst auf eine Anpassung der Zentrumslastenabgeltung verzichtet.

²¹ Bei der Pauschalabgeltung werden die Zentrumslasten im Bereich Kultur und Bildung nicht einbezogen, weil hier spezifische Regelungen getroffen wurden. Hingegen wird beim Abzug beim Steuerertrag gemäss Art. 14 das Total der Zentrumslasten berücksichtigt.

²² Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen, Hauptbericht (Projekt RELA Regionaler Lastenausgleich).

²³ Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003), Projekt Neuerfassung Zentrumslasten (NeZe).

b) Wirkung der bisherigen Regelung

Die bisherige Regelung hat Entlastungen gemäss folgender Tabelle für die Zentren zur Folge. Ein Vergleich der Abgeltung mit den neu ermittelten Werten gemäss NeZe ergibt tiefere „Deckungsgrade“ der Zentrumslasten.²⁴

Tabelle 3-9: Aktuelle Abgeltung für Zentrumslasten in Mio. CHF/a (2005)

<i>Beträge in CHF Mio.</i>	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal
Total Zentrumslasten Stand 1995 (RELA)	56.7	16.3	5.0	2.0	1.8
Pauschale Abgeltung (Art. 15)	32.1	8.7	1.3	0.0	0.0
Wirkung des Abzuges beim Steuerertrag (Art. 14)	18.1	4.6	0.4	0.2	0.2
Total Wirkung der Zentrumslastenabgeltung	50.2	13.3	1.6	0.2	0.2
Wirkung in % der Zentrumslasten 1995	89%	81%	33%	12%	11%
Total Zentrumslasten Stand 2003 (NeZe)	69.7	18.3	9.3	4.9	4.8
Wirkung Abgeltung 2005 in % der Zentrumslasten 2003	72%	73%	17%	5%	4%

c) Beurteilung

Die Zentrumslasten waren Gegenstand von umfangreichen Berichten und Debatten (siehe Fussnoten 22 und 23). An dieser Stelle beschränken wir uns daher auf eine Zusammenfassung wichtiger Elemente.

Grundsätzlich ist die Festlegung einer fairen Abgeltung immer eine politische Frage. Zwar sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht Spillovers (hier: Zentrumslasten) abzugelten, gleichzeitig gilt es zu würdigen, dass das Endergebnis aller Umverteilungen aus Steuersystem und Finanz- und Lastenausgleich „fair“ erscheinen muss und zudem die Abgeltung keine falschen Anreize setzt. Somit sollte **aus wissenschaftlicher Sicht** ein dreiteiliger Mechanismus greifen:

1. Eine vollständige oder zumindest weitgehende Abgeltung der Zentrumslasten, soweit sie das übliche Mass von Spillovers überschreitet, wie es überall zwischen Gemeinden vorkommt.
2. Das politisch als richtig erachtete Verteilungsergebnis sollte anschliessend durch die klassischen Umverteilungsinstrumente (Finanzausgleich, allenfalls Lastenausgleich) erzielt werden.
3. Als Pendant zur Abgeltung sollte im Prinzip eine Mitsprache bei den Zentrumsleistungen durch die Mitfinanzierer sowie eine periodische kritische Überprüfung etabliert werden, damit nicht der Anreiz entsteht, Zentrumsleistungen zu produzieren, die nicht der Nachfrage entsprechen oder zu teuer sind. Allerdings ist dies in der Praxis schwierig, und die

²⁴ Zu den höheren Werten beigetragen haben auch die Aktualisierung der Kostenschlüssel, die verfeinerte Erhebungsmethode und die Vereinheitlichung der Querschnittskosten.

Zentrumslasten (z.B. bei den Strassen) entsprechen nur einem geringen Teil der Ausgaben der Zentren in den jeweiligen Bereichen, so dass eine substantielle Mitsprache kaum angebracht wäre.

Beurteilung der aktuellen Lösung:

- Die bisherige Abgeltung der Zentrumslasten (gemäss Tabelle 3-9) kommt der wissenschaftlichen Optik recht nahe, falls man sich auf die pro Kopf überdurchschnittlich Zentrumslasten konzentriert und daher einen Abzug für angemessen hält (der bei den kleineren Städten prozentual mehr ins Gewicht fällt).
- Der Verzicht auf eine angemessene **Anpassung** gemäss NeZe-Erhebung ist hingegen aus wissenschaftlich-methodischer Sicht kritisch zu beurteilen. Dies deshalb, weil damit die Idee der Spillover-Abgeltung (*„Spillovers sind grundsätzlich auszugleichen“*) mit einer verteilungspolitischen Sicht (*„die Zentren sind momentan per Saldo noch recht gut gestellt“²⁵*) vermischt wird. Die verteilungspolitische Sicht sollte über die Instrumente des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau usw.) eingebracht werden.
- Bei der **Mitsprache** wurde bisher ein Reporting gegenüber dem Kanton realisiert, und die Aktualisierung (NeZe) wurde durch eine gemischte Arbeitsgruppe begleitet. Eine Verstärkung der Mitsprache der Regionen ist schwierig zu realisieren. Allenfalls kann im Rahmen der möglicherweise entstehenden Regionalkonferenzen das Thema aufgenommen werden. Auch könnte der Kanton allenfalls eine Prüfung der Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz der Zentrumsleistungen vornehmen. Dies ist als Korrektiv zur pauschalen Abgeltung denkbar, aber in der Praxis schwerlich umsetzbar und als Eingriff in die kommunale Autonomie problematisch. Das Potenzial für Verbesserungen ist zudem gering. Eine verstärkte Mitsprache würde auch die Forderung nach einer verstärkten Mitfinanzierung nach sich ziehen.
- Auf den Abzug von Zentrumslasten bei der Steuerkraft gehen wir weiter unten kritisch ein.

Die **methodischen Grundlagen** werden sowohl wissenschaftlich wie politisch von allen Seiten weitgehend anerkannt und sind durch die Verankerung im FILAG auch politisch konsolidiert. Die Methodik wurde auch vom Bund anerkannt sowie von anderen Zentren (z.B. St. Gallen, Altdorf) übernommen. Dies bedeutet insbesondere, dass für eine Reihe von Fragen, die immer wieder auftauchen, **kein Anlass zur Neuberteilung** besteht (für Begründungen vgl. die erwähnten Studien):

- **Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten:** Grundsätzlich sollten diese beiden Aspekte berücksichtigt werden, sie sind allerdings schwierig zu quantifizieren.
- **A-Stadt-Effekte** (Mehrkosten durch die Bevölkerungsstruktur): Diese Kosten sind keine Zentrumslasten im Sinne der oben genannten Definition. Sie sollten daher durch andere

²⁵ Die Städte teilen diese Sichtweise selbstverständlich nicht und verweisen auf einschneidende Sparprogramme.

Mechanismen (direkter Finanzausgleich, Lastenverteiler Sozialhilfe, künftig allenfalls soziodemografischer Lastenausgleich, usw.) aufgefangen werden.

- **Steuerertrag von Pendler/inne/n:** Das Steuersystem mit der Besteuerung der natürlichen Personen in der Wohngemeinde und der juristischen Personen an deren Standorten ist eine Rahmenbedingung. Die Methodik der Zentrumslastenberechnung beruht u.a. darauf, dass diese Rahmenbedingungen weiter gelten.
- **Methodische Detailfragen** (wie die Berechnung der Strassenkosten oder die Nichtberücksichtigung einer Reihe von überwiegend kleinen Leistungen, deren Zentrumslasten-Charakter umstritten ist) wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe NeZe diskutiert und entsprechend der Empfehlung der jeweiligen Gutachter behandelt. Der Einfluss auf das Endergebnis ist gering. Es besteht u.E. kein Anlass zu einer Korrektur der konsolidierten NeZe-Ergebnisse. Eine politische Frage ist u.E. die Berücksichtigung von Kulturausgaben, die aufgrund der speziellen Regelung im Kulturförderungsgesetz ausgeklammert wurden, aber faktisch nur zu einem kleinen Teil abgegolten werden. Kritikpunkte im Bereich ÖV werden im Abschnitt 3.5.4 diskutiert.

Auf der Ebene der Umsetzung resp. Abgeltung der festgestellten Zentrumslasten sind drei Themen von Bedeutung:

- Der **Abzug der gesamten Zentrumslasten vom Steuerertrag** ist in der politischen Debatte entstanden und wurde resultatorientiert gewählt. Er ist aus methodischer Sicht kritisch zu beurteilen, denn bei diesem Abzug werden die pauschalen Abgeltungen nicht subtrahiert, und in diesem Umfang liegt eine zweimalige Berücksichtigung der Zentrumslasten vor (als pauschale Vergütung und zusätzlich als Abzug, so dass es bei Anwendung der NeZe-Zahlen und der bisherigen Methodik für Bern und Langenthal zu einer Überdeckung der Zentrumslasten käme). Überdies ist dieser Abzug in seiner Wirkung intransparent und beeinflusst das Gesamtsystem und damit alle Gemeinden.

Wenn aus verschiedenen - primär politischen - Erwägungen keine pauschale Abgeltung der gesamten Zentrumslasten vorgenommen wird und der „Umweg“ über einen Abzug beim Steuerertrag beibehalten werden soll, dann müsste sich dieser auf die nicht-abgegoltenen „Rest-Zentrumslasten“ beschränken. Methodisch besser, transparenter und einfacher wäre ein Verzicht auf den Mechanismus von Art. 14 bei gleichzeitiger Erhöhung der pauschalen Abgeltung.

- Die **Mitfinanzierung durch die Agglomerationsgemeinden** ist grundsätzlich richtig, da diese gemäss Erhebungen überdurchschnittlich von den Zentrumsleistungen profitieren. Der Anteil von einem Viertel ist im Vergleich zum Nutzen-Anteil zu tief, denn der Nutzenanteil der Agglomeration an den Zentrumsleistungen liegt gemäss RELA und NeZe bei rund zwei Drittel. Eine exakte Bemessung dieser Mitfinanzierung lässt sich nicht erreichen, so dass der bisher gewählte Perimeter der Agglomerationsgemeinden gemäss BFS

(der u.a. auf Pendleranteilen beruht) der noch am ehesten zweckmässige Weg ist.²⁶ Andere geprüfte Perimeter sind sicherlich nicht besser. Dass die Mitfinanzierung bei den Agglomerationsgemeinden auf wenig Begeisterung stösst, ist verständlich.

- Die Behandlung der **Steuerteilungen von Selbstständigerwerbenden** (zwei Drittel der Einkommenssteuern fliessen an den Arbeitsort) ist umstritten. Einerseits gehört dieser Mechanismus zum Steuersystem, das grundsätzlich als gegeben betrachtet wird. Die Einnahmen der Zentren aus Steuerteilungen werden beim Steuerertrag mitberücksichtigt. Andererseits könnten die zwei Drittel teilweise als Abgeltung an die Zentrumslasten betrachtet werden, die von den Selbstständigerwerbenden verursacht werden; allerdings werden auch die Einnahmen von juristischen Personen als gegeben betrachtet, und nicht als Abgeltung an die Zentrumslasten gesehen.²⁷ Festzustellen ist, dass sich die Aufteilung des Steuersubstrats je nach Rechtsform ändert (gründet ein Selbstständigerwerbender eine AG und weist keinen Gewinn aus, dann fliesst praktisch der gesamte Steuerertrag der Wohngemeinde zu). Letztlich ist es daher eine politische Frage, ob die Steuerteilungen generell hinterfragt werden sollen und ob ein Teil der Steuerteilung von Selbstständigerwerbenden angerechnet werden soll. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die bisher angewandte Methode (die Steuerteilungen werden nicht als Abgeltung betrachtet) jedenfalls durchaus vertretbar.

d) Fazit: Optimierungspotenziale

Wie hoch per Saldo die Umverteilung zu Gunsten oder zu Lasten der Städte sein soll, ist eine politische Frage. Aus methodischer Sicht sollte diese Frage mit dem Finanzausgleich und allenfalls bei einem Lastenausgleich geregelt werden, während die Abgeltung der Zentrumslasten möglichst nahe an den erhobenen effektiven Zentrumslasten (Spillovers) festgesetzt werden sollte.

Aus dieser Sicht besteht folgendes Optimierungspotenzial:

- Verzicht auf die Berücksichtigung der Zentrumslasten beim Steuerertrag, dafür angemessen erhöhte, auf aktuellen Grundlagen beruhende Abgeltung (wenn dies verworfen wird: Beschränkung des Abzugs bei der Steuerkraft auf die nicht abgegoltenen Zentrumslasten)
- Korrektur von allenfalls aus einer politischen Gesamtsicht unerwünschten Effekten auf die Städte durch die übrigen Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs, allenfalls auch durch Einführung eines soziodemografischen (und allenfalls auch geografisch-topografischen) Lastenausgleichs.

²⁶ Der Bund erarbeitet derzeit im Projekt Agglosuisse eine neue Definition der Agglomerationen für die Auswertung der Volkszählung 2010. Eine Neugestaltung in der Definition der Agglomerationen hätte selbstverständlich auch eine Auswirkung auf die Finanzierung der Zentrumslasten.

²⁷ Weiter führen die Steuerteilungen auch in Gemeinden zu Einnahmen, welche keine oder nur geringe Zentrumslasten aufweisen. Der Zusammenhang zu den Zentrumslasten ist daher kein direkter.

3.4.2 Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage

a) Überblick

Das Ziel dieser Abgeltung ist es, Gemeinden, welche durch strukturell bedingte Aufwendungen eine hohe Gesamtsteueranlage haben, zu entlasten.²⁸ Massgebend für den Entscheid, ob eine Gemeinde diese Zuschüsse erhält, sind zwei Aspekte:

- Erstens werden die Zuschüsse nur gesprochen, wenn die Gesamtsteueranlage der entsprechenden Gemeinde mindestens 110 Indexpunkte beträgt (mittlere Gesamtsteueranlage des Kantons = 100 Indexpunkte).
- Zweitens muss die Gemeinde entweder eine überdurchschnittliche Fläche pro Kopf oder eine überdurchschnittliche Strassenlänge pro Kopf aufweisen. Mindestens eine dieser Kennzahlen muss grösser als 80% des Medians dieser Gemeinden sein.

b) Wirkung der bisherigen Regelung

Tabelle 3-10 zeigt die Entwicklung des finanziellen Volumens und die Entwicklung der Anzahl Empfängergemeinden. Während das finanzielle Volumen seit dem Jahr 2003 auf 11.5 Mio. CHF begrenzt ist, hat die Zahl der Empfängergemeinden seit 2002 kontinuierlich zugenommen. Dieser Zuwachs ist auf Gemeinden zurückzuführen, die bereits bei der Einführung des FILAG im Jahr 2002 nahe am Indexwert von 110 waren.

Die Gemeinden, welche seit 2003 zusätzlich in den Genuss dieser Zuschüsse gekommen sind, haben deutlich unterdurchschnittliche Zahlungen erhalten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Gemeinden nahe bei einem Wert von 110 Indexpunkten liegen. Art. 14 FILAV sieht nämlich vor, dass die Summe der Zuschüsse, welche eine Gemeinde erhält, den Bedarf, der zur Senkung der Gesamtsteueranlage auf einen Wert von 110 Indexpunkten erforderlich wäre, nicht übersteigen darf.

Tabelle 3-10: Volumen und Zahl der Empfängergemeinden bei den Zuschüssen für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage, 2002 bis 2005

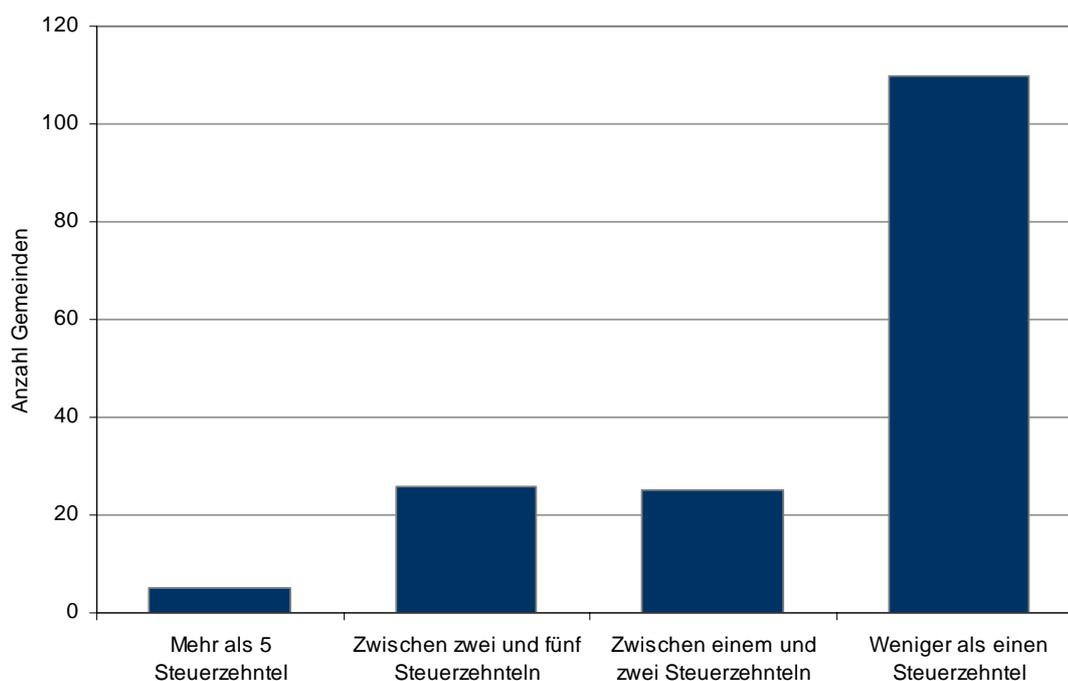
	2002	2003	2004	2005
Volumen in CHF	10'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000
Anzahl Empfängergemeinden	129	153	164	166

Tabelle 3-11 zeigt den Wert der Zuschüsse für hohe Gesamtsteueranlagen in Steuerzehnteln der jeweiligen Gemeinde gemessen für das Jahr 2005. Dabei ist ersichtlich, dass die Zu-

²⁸ Die Gesamtsteueranlage der Gemeinde wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern, der Liegenschaftssteuer und der übrigen öffentlichen Abgaben durch die absolute Steuerkraft geteilt wird.

zuschüsse für rund zwei Drittel der Gemeinden (110 von 166 Gemeinden) weniger als einen Steuerzehntel ausmacht. Für rund je einen Sechstel der Gemeinden machen die Zuschüsse zwischen einem und zwei resp. zwischen zwei und fünf Steuerzehntel aus.

Tabelle 3-11: Wert der Zuschüsse für hohe Gesamtsteueranlagen in Steuerzehnteln der jeweiligen Gemeinde



c) Beurteilung

Grundsätzlich beinhaltet die Festlegung einer bestimmten Gesamtsteueranlage, ab welcher die Gemeinden Anspruch auf Zuschüsse haben, die Gefahr, dass Gemeinden ihre Steueranlage nicht senken, um die Zuschüsse nicht zu verlieren. Somit wären eine Entkoppelung von der Steueranlage und ein Umbau zu einem reinen Lastenausgleich zu prüfen.

Um diesen Fehlanreiz zu verhindern, werden die Ausgaben der Gemeinden mit einer – durch strukturell bedingte Aufwendungen – hohen Gesamtsteueranlage genau geprüft. Die Gemeinden unterliegen heute einem strengen Monitoring, das gemeinsam vom Amt für Gemeinden und Raumordnung und von der Finanzverwaltung realisiert wird.²⁹ Der Bericht des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern zeigt die Überprüfung und die daraus getroffenen Massnahmen transparent auf. Mit Gemeinden, welche im Quervergleich

²⁹ Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2006), FILAG-Bericht 2006 – Vollzug der Überprüfungsphase 2006 gemäss Artikel 22 FILAV aufgrund der Rechnungsergebnisse 2004.

mit vergleichbaren Gemeinden hohe Kosten aufweisen, wird im Gespräch nach realisierbaren Lösungen gesucht, um die Aufgaben wirtschaftlicher und sparsamer erfüllen zu können und schliessen die Steueranlage reduzieren zu können.³⁰

Im ersten LAnaWi-Bericht wurde zudem die Frage von Fehlanreizen von Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage mit ökonomischen Methoden untersucht.³¹ Insgesamt hat die ökonomische Analyse die These **nicht** gestützt, dass die Abgeltungen für hohe Gesamtsteueranlagen dazu führen, dass Eigenkapital aufgebaut wird statt Steuern zu reduzieren. Im Zeitraum 2001 bis 2003 haben die abgeltungsberechtigten Gemeinden die Steuern durchschnittlich um 8 Steueranlagezehntel gesenkt. Die übrigen Gemeinden weisen im selben Zeitraum „nur“ eine durchschnittliche Senkung um 7.2 Steueranlagezehntel auf.

Ein Detail ist die Berechnungsweise: Für den Median bezüglich Strassenlänge und Fläche pro Kopf werden nur die Gemeinden berücksichtigt, deren Steueranlage mindestens 110 Indexpunkte beträgt. Der relevante Median kann somit von Jahr zu Jahr schwanken. Für einen Lastenausgleich wäre es logischer, wenn der Median von sämtlichen bernischen Gemeinden berechnet würde.

d) Fazit: Optimierungspotenziale

Die Entlastung von Gemeinden mit einer – durch strukturell bedingte Aufwendungen – hohen Gesamtsteueranlage ist grundsätzlich vertretbar und sinnvoll, da die Aufwendungen durch Lasten verursacht werden, welche ausserhalb des Einflussbereichs der Gemeinden liegen. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in der NFA (geografisch-topografischer Lastenausgleich). Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die Lasten der Weite bereits durch bestehende Lastenverteiler (z.B. Lehrerbesoldung) abgegolten werden.

Weiter ist die Vermischung eines Lastenausgleichs-Instrumentes (geknüpft an die strukturellen Faktoren der Strassenlänge und oder Pro-Kopf-Fläche) mit einem Steueranlage-Ausgleich (hohe Gesamtsteueranlage) problematisch und bietet grundsätzlich den Fehlanreiz, Steuern nicht zu senken. Analog zur Argumentation bei der Mindestausstattung (vgl. Kapitel 3.3.3d) wäre es auch denkbar, die Gewährleistung der Zuschüsse an andere Faktoren zu knüpfen wie beispielsweise die Eigenkapitalquote.

Zu prüfen ist aus unserer Sicht die Entkoppelung von der Steueranlage und der Ausbau zu einem (reinen, allenfalls verstärkten) Lastenausgleichsinstrument. Grundsätzlich wäre es denkbar, Bestimmungsfaktoren für die Lasten der Weite mit Hilfe eines ökonomischen Ansatzes – analog zum Lastenausgleich im NFA – genauer zu untersuchen.

³⁰ Werden die im Gespräch festgelegten Massnahmen von der Gemeinde nicht umgesetzt, kann der Regierungsrat auf Antrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und der Finanzdirektion Zuschüsse gemäss Artikel 19 (betrifft Mindestausstattung, pauschale Abgeltung der Zentrumslasten sowie Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) verweigern (Artikel 23 FILAV).

³¹ EcoPlan (2005), Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge; Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton.

Im heutigen System werden die Auswirkungen der potenziellen Fehlanreize mit dem Monitoring durch das AGR und die Finanzverwaltung sowie mit der Plafonierung der Gesamtsumme der Zuschüsse klar begrenzt. Insofern ist das Optimierungspotenzial bei diesen Zuschüssen im heutigen System limitiert.

3.5 Lastenverteiler

3.5.1 Lastenverteiler Lehrergehälter

a) Überblick

Die folgende zusammenfassende Darstellung basiert auf einem Bericht³² der Erziehungsdirektion, dessen Erarbeitung Ecoplan kritisch begleitet hat.

Für die Kostenaufteilung der Lehrergehälter von Kindergarten und Volksschule zwischen Kanton und Gemeinden besteht der „Lastenverteiler Lehrergehälter“ (FILAG Art. 24 und LAG Art. 24). Der Kanton übernimmt 70% der Personalkosten, die Gemeinden übernehmen 30%³³ (und zudem vollumfänglich die Kosten für Lehrmittel, Schulmaterialien, Schülertransporte und die Gebäude, wodurch der Anteil der Gemeinden an den Gesamtkosten schätzungsweise 50% ausmacht). Der Gemeindeanteil an den Personalkosten wird unter den Gemeinden nach dem Schlüssel 30% Schülerzahl, 50% Wohnbevölkerung und 20% Klassenzahl aufgeteilt. Die Berechnung erfolgt für Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I getrennt.

b) Verteilungswirkung

Der Lastenverteiler bewirkt eine (horizontale) Umverteilung zwischen den Gemeinden, d.h. einige Gemeinden zahlen mehr als 30% der effektiven Lehrergehälter ihrer Gemeinde, andere weniger. Da die Bevölkerung mit 50% im Verteilschlüssel relativ stark gewichtet ist, werden Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil Schülern an der Bevölkerung (Schüler pro Einwohner) und mit hohen Lehrpersonalkosten (z.B. wegen kleiner Klassen und höherem Durchschnittsalter der Lehrkräfte) entlastet. Umgekehrt werden Gemeinden mit vergleichsweise tiefen Schülerzahlen pro Einwohner und vergleichsweise tiefen Lehrpersonalkosten finanziell belastet.

Eine Auswertung ist nur auf Ebene Amtsbezirk sinnvoll, weil in vielen Gemeinden nicht alle Schulstufen besucht werden können und daher Schulbesuche in Schulen von Nachbargemeinden notwendig sind. Ein Vergleich auf Gemeindeebene würde daher das Bild zu stark verzerren. Es zeigt sich, dass die Umverteilungswirkung gering ist: Nur ein geringer Betrag

³² Erziehungsdirektion (2007), Projekt Neue Finanzierung Volksschule: Bericht über die Voranalyse (Heinz Röthlisberger, Peter Hänni).

³³ Das FILAG bietet einen Spielraum von 25% bis 35%, um damit allfällige anderweitige Belastungsverschiebungen kompensieren zu können. Dieser Spielraum wurde aber bisher nicht benutzt.

des gesamten Gemeindeanteils von 293 Mio. CHF (2004), nämlich 7.9 Mio., wird umverteilt (Summe über alle Nettoempfänger auf Stufe Amtsbezirk, bezogen auf den Gemeindeanteil im Lastenverteiler, d.h. auf die horizontale Umverteilung).

Tabelle 3-12: Horizontale Verteilungswirkung des Lastenverteilers Lehrergehälter 2004

Amtsbezirk	Bevölkerung Anzahl	Beitrag an Lastenverteiler Mio. CHF	Personalaufwand Total Mio. CHF	Personalaufwand 30 Prozent Mio. CHF	Wirkung Lastenverteiler (= Nettozahler)		
					Mio. CHF	in %	CHF/Kopf
Aarberg	33'626	11.1	38.1	11.4	0.354	3.1%	10.53
Aarwangen	41'047	13.1	43.9	13.2	0.071	0.5%	1.74
Bern	236'955	64.0	193.6	58.1	-5.902	-10.2%	-24.91
Biel	51'111	15.0	54.2	16.2	1.271	7.8%	24.86
Büren	21'978	7.0	23.3	7.0	-0.025	-0.4%	-1.15
Burgdorf	45'366	14.6	50.8	15.2	0.677	4.4%	14.92
Courtelary	22'326	7.1	24.7	7.4	0.326	4.4%	14.62
Erlach	10'592	3.4	11.5	3.4	0.024	0.7%	2.22
Fraubrunnen	37'915	12.1	40.3	12.1	-0.041	-0.3%	-1.09
Frutigen	18'978	6.4	23.3	7.0	0.545	7.8%	28.69
Interlaken	38'935	12.0	40.6	12.2	0.224	1.8%	5.75
Konolfingen	56'415	18.2	63.2	19.0	0.724	3.8%	12.84
Laupen	14'312	4.5	15.2	4.6	0.077	1.7%	5.36
Moutier	23'140	7.6	27.8	8.3	0.748	9.0%	32.32
La Neuveville	6'038	2.0	6.2	1.9	-0.110	-5.9%	-18.30
Nidau	39'657	12.2	37.9	11.4	-0.800	-7.0%	-20.17
Niedersimmental	21'494	6.9	23.5	7.0	0.111	1.6%	5.18
Oberhasli	8'107	2.6	9.1	2.7	0.148	5.4%	18.24
Obersimmental	8'238	2.7	9.6	2.9	0.219	7.6%	26.53
Saanen	9'036	2.9	10.0	3.0	0.092	3.1%	10.17
Schwarzenburg	10'095	3.5	13.2	4.0	0.472	11.9%	46.72
Seftigen	35'850	11.8	39.9	12.0	0.212	1.8%	5.90
Signau	24'313	8.3	30.3	9.1	0.835	9.2%	34.33
Thun	90'878	27.6	89.0	26.7	-0.891	-3.3%	-9.81
Trachselwald	23'557	8.0	29.4	8.8	0.824	9.3%	34.99
Wangen	26'706	8.7	28.5	8.6	-0.182	-2.1%	-6.81
Total Kanton	956'665	293.2	977.2	293.1	-7.953	-2.7%	16.02

(Summe resp. Schnitt d. Empfänger)

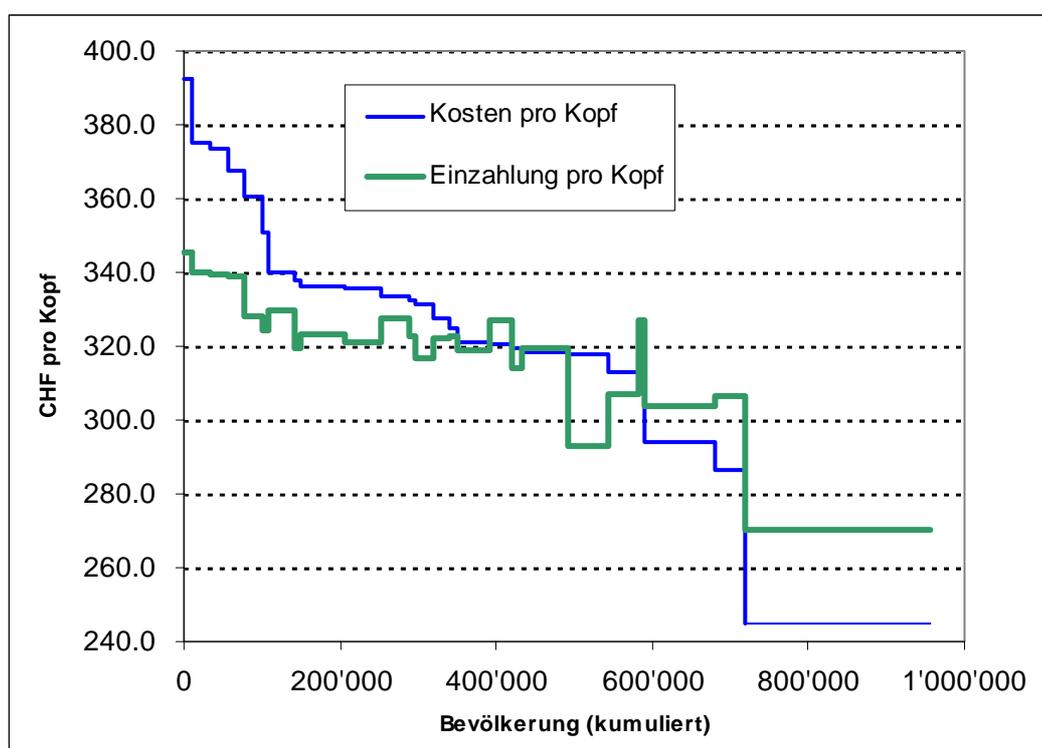
Die Tabelle zeigt folgendes Bild, das dem beabsichtigten „Solidaritätseffekt“ des Lastenverteilers entspricht:

- Eine beträchtliche Entlastung (>2.5 %) erfahren die Amtsbezirke Schwarzenburg, Trachselwald, Signau, Moutier, Biel, Frutigen, Obersimmental, Oberhasli, Burgdorf, Courtelary, Konolfingen, Saanen, und Aarberg.
- Beträchtlich belastet (< -2.5 %) werden Bern, Nidau, La Neuveville und Thun.
- Die Amtsbezirke Biel, Nidau und La Neuveville müssen zusammen beurteilt werden, da zwischen ihnen ein beträchtlicher Schüleraustausch stattfindet. In der zusammengefassten Betrachtung ergibt sich weder eine nennenswerte Belastung noch Entlastung.
- Die Amtsbezirke Bern und Thun tragen im Lastenverteiler Lehrergehälter über 85% des umverteilten Betrags für die anderen Gemeinden bei.
- Die entlasteten Amtsbezirke liegen mit Ausnahme von Biel in ländlichen Gebieten. Sie entsprechen den Gebieten mit dem höchsten Schüleranteil an der Bevölkerung.

Eine gemeindeweise Betrachtung würde vermutlich z.T. höhere Umverteilungen zu Tage fördern, doch ist diese aus den genannten Gründen nicht möglich.

Die folgende Grafik illustriert die horizontale Umverteilung. Jede Treppenstufe stellt einen Amtsbezirk dar, wobei die Breite der Treppenstufe der Bevölkerung entspricht. Die Ämter sind nach ihren Lehrpersonalkosten pro Kopf geordnet (in abnehmender Rangfolge). Nach rechts nimmt also der Personalkostenbetrag pro Kopf ab. Nach rechts nimmt auch die Einzahlung in den LV pro Kopf tendenziell ab, aber viel schwächer als die Kosten, weil der Faktor Bevölkerung eine grössere Rolle spielt als (die nach rechts i.d.R. auch abnehmende) Schüler- und Klassenzahl. Die Differenz zwischen den beiden Linien ist die Umverteilung (Kosten > Einzahlung bedeutet Nettoempfang).

Grafik 3-17: Horizontale Umverteilung LV Lehrergehälter 2004



Durch den Kantonsanteil von 70% wird zudem der überwiegende Teil der Lehrpersonalkosten automatisch gemäss kantonalem Steueraufkommen und damit gemäss der Steuerkraft getragen („vertikale Umverteilung“, siehe dazu Abschnitt 3.6). Eine vollständige Abschaffung des Lastenverteilers hätte daher sehr grosse Verteilungseffekte zu Lasten der finanzschwachen Gemeinden. Wenn hingegen bloss der 30%-Anteil nicht mehr über den Lastenverteiler, sondern von jeder Gemeinde direkt getragen würde, dann wäre der Umverteilungseffekt relativ gering, wobei Extremwerte für einzelne (kleine) Gemeinden nicht auszuschliessen wären.

c) Anreize und Effizienz

Der Lastenverteiler vermindert die Anreize für die Gemeinden, Personalkosten im Schulwesen zu sparen, beträchtlich: Der zentrale Kostentreiber sind die benötigten Pensen der Lehr-

kräfte, aber eine Reduktion dieser Pensen (z.B. über grössere Klassen) wirkt sich nur sehr bescheiden auf den Gemeindeanteil aus, so dass die Gemeinde kaum Anreize hat, möglichst wenig Klassen zu führen und damit Geld zu sparen. Überdies musste die Gemeinde bisher allfällige Schülertransporte selbst bezahlen (Anpassung in der Gesetzesrevision 07/08 vorgesehen). Zwar bewilligt letztlich die Erziehungsdirektion die Klassen, dennoch wird die Strukturanpassung der Schulen durch den Lastenverteiler gehemmt.

Hingegen haben die Gemeinden alle Anreize, bei der Infrastruktur (Schulhäuser) effizient zu handeln, da sie diese Kosten selber tragen.

d) Weitere Aspekte

Die Volksschule wird als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden betrachtet. Aufgrund der kantonalen Vorgaben (im Interesse der Chancengleichheit) ist dies gerechtfertigt.

Durch die geteilte (Finanzierungs-)Verantwortung verfügen weder die Gemeinden noch der Kanton über eine Vollkostenrechnung. Die Transparenz ist somit nur teilweise gegeben. Zudem beeinflusst der Kanton z.B. über die Lohnentscheide auch die finanzielle Belastung der Gemeinden. Hier ist die Frage der Mitsprache der Gemeinden im Rahmen dieser Verbundaufgabe zu klären.

Im Interesse der Chancengleichheit und auch mit Blick auf möglichst einfache Standortwechsel gibt der Kanton zahlreiche Vorgaben für die Schulen (Lehrpläne, Anzahl Ferienwochen, Anstellungsbedingungen für Lehrkräfte usw.). Die bisherigen Analysen haben gezeigt, dass einzelne Regelungen (z.B. Vorgaben für Klassengrössen und fakultativen Unterricht) optimiert werden können, das Potenzial für Effizienzsteigerungen dürfte aber relativ gering sein.

e) Fazit: Optimierungspotenziale

Der Gesetzgeber hat mit dem Lastenverteiler eine teilweise Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden beschlossen, welche hohe Schul(personal-)Kosten aufweisen. Diese Solidarität basiert auf dem Grundrecht auf eine unentgeltliche Volksschulbildung. Das Ausmass dieser **Solidarität** ist hingegen eine politische Frage. Die heutige Regelung bringt abgesehen von den Infrastrukturkosten eine praktisch umfassende Solidarität, wobei die effektive Umverteilung zumindest auf Stufe Amtsbezirk bescheiden bleibt. Die Solidarität hat aber auch zu **Hemmnissen bei Effizienzsteigerungen und Strukturanpassungen** geführt; diese sind mit Blick auf die anstehenden Anpassungen (Rückgang Schülerzahlen) und die recht hohen Kosten, die zur Debatte stehen, als bedeutsam einzustufen. Hier sind Modelle zu prüfen, welche die Anreize verbessern. Zu prüfen wären z.B. ein Selbstbehalt und/oder eine höhere Gewichtung des Faktors „Klassenzahl“ oder eine pauschalisierte Abgeltung aufgrund der Siedlungsdichte.

Eine offene Frage ist die Behandlung der Tagesschulen, der Schulsozialarbeit und der Musikschulen: Bei allen Bereichen wären Vor- und Nachteile eines Einbezugs in einen Lastenausgleich „Volksschule“ zu prüfen.

3.5.2 Lastenverteiler Sozialhilfe

a) Überblick

Die folgende zusammenfassende Darstellung basiert auf den Datenquellen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion und einem Bericht³⁴, der im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion und der Finanzdirektion erstellt wurde.

Der Lastenverteiler Sozialhilfe wird unterteilt in die institutionelle und in die individuelle Sozialhilfe. Zur **institutionellen** Sozialhilfe gehören:

- Beschäftigungsmassnahmen
- Soziale Integration (familienergänzende Angebote im Kinderbetreuungs- und Jugendbereich, z.B. Kindertagesstätten)
- Spezielle Integration (Angebote im Bereich Obdachlosigkeit, Gemeinschaftszentren, Beratungsstellen usw.)
- Alterseinrichtungen
- Suchtinstitutionen

Zur **individuellen** Sozialhilfe gehören:

- wirtschaftliche Hilfe
- Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen von Kindern
- Zuschüsse gemäss Dekret
- Pauschalen für Sozialarbeitende

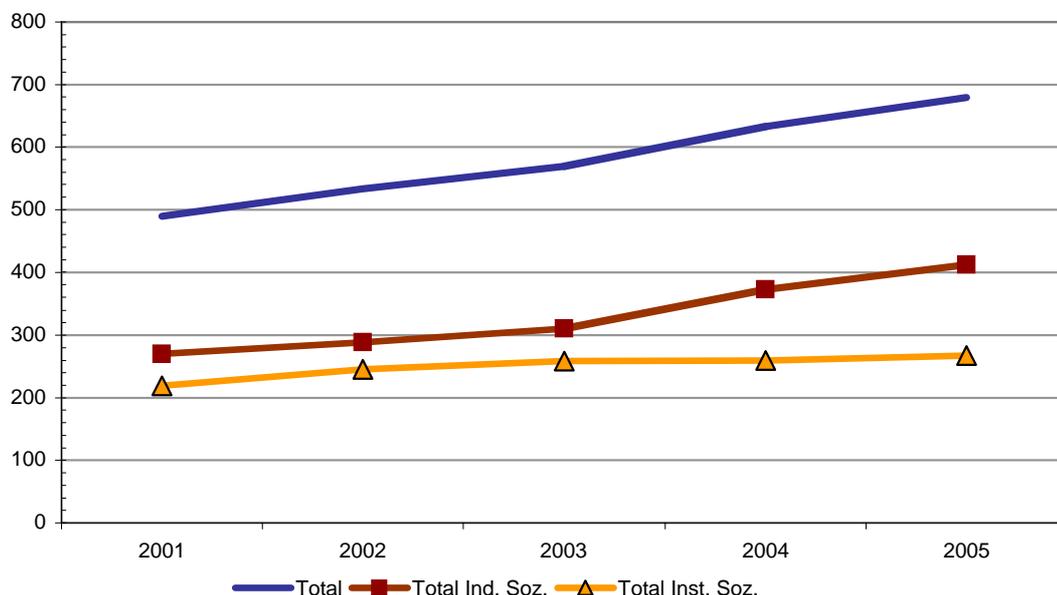
Die Ausgaben für die Sozialhilfe im Kanton Bern steigen in den letzten Jahren stetig an (vgl. Grafik 3-18). Die Einführung des FILAG im Jahr 2002 hat an diesem Trend nichts geändert. Seit der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2002 sind die Ausgaben für die Sozialhilfe der Berner Gemeinden und des Kantons von 489 Mio. im Jahr 2001 (Lastenverteiler 2002) gesamthaft um 38.7% auf 679 Mio. im Jahr 2005 (Lastenverteiler 2006) gestiegen. Die Kostensteigerungen sind dabei in erster Linie auf die individuelle Sozialhilfe zurückzuführen.

Die Kosten im Lastenverteiler Sozialhilfe werden vom Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden zu je 50% getragen.

³⁴ Materialienband A6: Ecoplan (2007), Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe.

Grafik 3-18: Entwicklung der Sozialhilfe seit 2001 (in Mio. CHF)

Aufwand im LV Sozialhilfe, Kanton und Gemeinden, plus direkt vom Kanton finanzierte Sozialhilfe (fliessen mit Verzögerung eines Jahres in den Lastenverteiler)



Der Kanton Bern steht mit der Entwicklung der Sozialhilfekosten nicht alleine da. Andere Kantone, so z.B. Zürich, weisen im Zeitraum 2000 bis 2005 steigende Fallzahlen und damit erhöhte Kosten im Bereich der Sozialhilfe auf. Die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt (vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit) in den letzten Jahren ist eine der Ursachen für diese Kostenentwicklung.

b) Verteilungswirkung

Durch den Mechanismus des Lastenverteilers entstehen Verteilungseffekte zwischen Gemeinden, d.h. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialhilfeausgaben sind Nettoempfänger, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben sind Nettozahler. Die Analyse erfolgte nach Regionen, da z.T. mehrere Gemeinden in Sozialhilfe-Regionen zusammengeschlossen sind und nicht einzeln ausgewertet werden können. Wir zeigen im Folgenden die horizontale Umverteilungswirkung, d.h. die Umverteilung durch den Gemeindebeitrag (50%, somit werden auch nur 50% der Kosten einbezogen). Die vertikale Umverteilung via Kantonsbeitrag wird im Abschnitt 3.6.3 gezeigt.

Die beiden Städte Bern und Biel sind absolut betrachtet die grössten Nettoempfänger im Lastenverteiler Sozialhilfe. Zusammen beanspruchen sie 75% der horizontalen Lastenausgleichszahlungen (vgl. Tabelle 3-13).

Betrachten wir die horizontale Umverteilungswirkung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner, erkennen wir, dass urbane Regionen wie Biel (433 CHF), Nidau (262 CHF), Bern (219 CHF) oder St-Imier (217 CHF) zwar nach wie vor hohe Werte aufweisen, die Pro-Kopf-

Werte jedoch in einem vergleichbaren Bereich zu anderen Gemeinden liegen. Auf der Seite der Nettozahler weisen die Regionen Schüpfen (206 CHF), Frutigen (192 CHF) und Büren a.A. (182 CHF) hohe Pro-Kopf-Beiträge auf. Eine Reihe von Regionen bezahlt Beiträge zwischen 100 und 180 CHF pro Einwohner.

Tabelle 3-13: Horizontale Umverteilungswirkung im Lastenverteiler Sozialhilfe, absolut und pro Einwohner

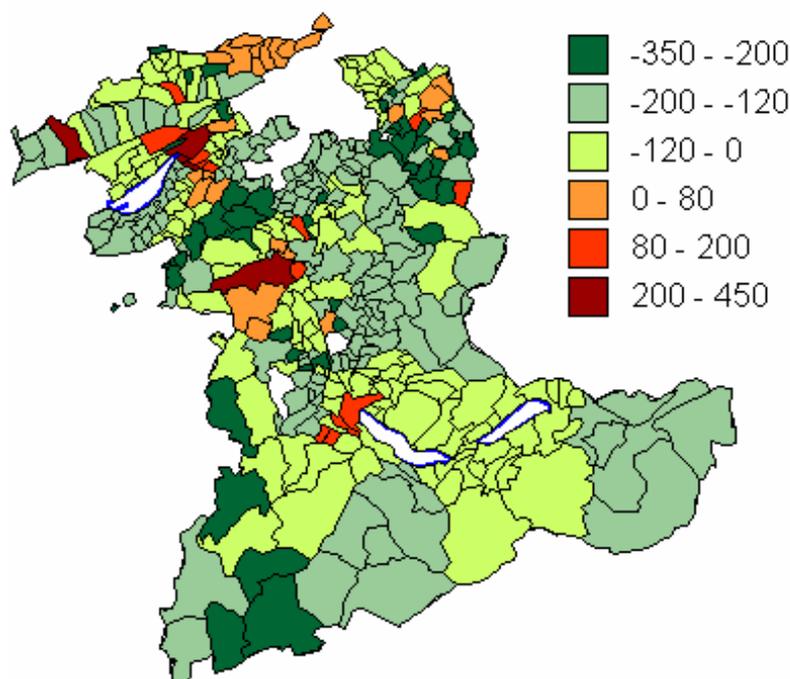
Region	Bevölkerung	Beitrag LV Sozialhilfe	Aufwand LV Sozialhilfe total	Aufwand LV Sozialhilfe Gemeindeanteil**	Wirkung LV Sozialhilfe in CHF	Wirkung LV Sozialhilfe in %	Wirkung LV Sozialhilfe pro Einwohner
Nettoempfänger							
Bern	122'119	40'397'915	121'925'690	67'167'637	26'769'722	39.9%	219
Biel	48'635	16'121'820	69'433'240	37'187'735	21'065'915	56.6%	433
Thun*	43'140	14'164'636	33'027'171	18'705'503	4'540'867	24.3%	105
Nidau*	9'789	3'179'020	10'490'462	5'742'604	2'563'584	44.6%	262
Ostermundigen	14'992	5'067'132	12'092'187	6'807'828	1'740'696	25.6%	116
Köniz*	37'831	12'482'422	23'372'780	13'608'560	1'126'138	8.3%	30
St-Imier	4'760	1'584'388	4'747'571	2'615'638	1'031'251	39.4%	217
Brügg*	8'175	2'646'595	6'339'753	3'585'243	938'648	26.2%	115
Moutier	10'258	3'404'748	7'310'447	4'176'426	771'679	18.5%	72
Ittigen	10'773	3'588'172	7'285'709	4'190'224	602'052	14.4%	56
Total Nettoempfänger	387'201	127'928'549	344'598'021	191'972'459	64'043'910		165
Nettozahler							
Total Nettozahler	571'510	188'243'346	190'322'719	124'199'436	-64'043'909		-112
Wynigen*	11'559	3'808'942	3'345'766	1'987'603	-1'821'338	-91.6%	-158
Belp*	19'157	6'241'046	7'820'835	4'377'335	-1'863'710	-42.6%	-97
Signau*	15'568	5'145'789	5'038'068	3'144'941	-2'000'848	-63.6%	-129
Erlach*	14'073	4'573'374	3'490'932	2'284'665	-2'288'709	-100.2%	-163
Büren a.A.*	13'097	4'316'911	3'021'639	1'937'082	-2'379'828	-122.9%	-182
Fraubrunnen*	18'649	6'157'431	7'095'801	3'628'117	-2'529'314	-69.7%	-136
Konolfingen*	19'729	6'474'705	4'950'436	3'732'069	-2'742'636	-73.5%	-139
Schüpfen*	14'771	4'887'673	2'584'149	1'844'011	-3'043'662	-165.1%	-206
Frutigen*	19'062	6'272'112	3'650'618	2'611'758	-3'660'354	-140.1%	-192
Interlaken*	39'092	12'867'778	14'688'148	8'357'876	-4'509'902	-54.0%	-115

* Zahlen der entsprechenden Region in der Sozialhilfe (ohne * = Gemeinde).

** Der Gemeindeanteil beim Aufwand im LV Sozialhilfe beinhaltet auch 50% der vom Kanton direkt bezahlten Aufwendungen im LV Sozialhilfe. Diese 50% wurden den Gemeinden nach ihrem Bevölkerungsanteil zu ihren eigenen Sozialhilfekosten hinzugerechnet.

Betrachten wir die horizontale Umverteilungswirkung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner grafisch über den ganzen Kanton (Grafik 3-19), erkennen wir, dass die Nettoempfänger in den urbanen Gebieten um die Städte Bern, Biel und Thun sowie im östlichen Berner Jura zu finden sind. Die Pro-Kopf-Belastung verteilt sich über die ländlichen Gebiete im ganzen Kanton, vergleichsweise hoch ist sie im Simmen- und Kandertal, im Grenzbereich Bern-Mittelland und Seeland und in Teilen des Oberaargaus.

Grafik 3-19: Nettoertrag Lastenverteiler Sozialhilfe, regionale Verteilung, in CHF pro Einwohner



Bemerkung: Pro Verbund (Sozialhilfe-Region) wurde für alle Gemeinden der gleiche Wert gewählt. Daher haben die Gemeinden rund um den Brienersee alle den gleichen Wert (RSD Interlaken).

Die gezeigte Umverteilung ist relativ gross. Die Solidarität ist allerdings politisch gewollt und bedingt durch die Verfassungsrechte der Niederlassungsfreiheit und der Existenzsicherung und auch begründet mit dem Ziel, die Abschiebung von bedürftigen Personen in andere Gemeinden zu vermeiden. Zentrumsgemeinden weisen generell eine Sogwirkung auf. Zahlreiche Sozialhilfebedürftige in den Städten Bern, Biel und Thun etc. stammen aus ländlichen Gebieten.

Die Darstellung ist zudem wie folgt zu relativieren:

- Bei den Alterseinrichtungen finden teilweise separate Verrechnungen stattfinden. Ist eine Gemeinde Standortgemeinde eines regionalen Altersheims, wird sie den Lastenverteiler Sozialhilfe deutlich stärker belasten als die Nachbargemeinde, welche kein (solches) Altersheim aufweist. Innerhalb der Gemeinden findet jedoch eine Abrechnung statt.
- Eine genauere Zuschreibung von Kosten und Leistungen auf die Gemeinden wird allenfalls mit den detaillierten Daten der Sozialhilfe 2006 (für den Lastenverteiler 2007) möglich sein.
- Durch den Kantonsanteil findet ebenfalls eine (vertikale) Umverteilung statt (siehe hierzu 3.6.3). Dabei zahlen die finanzkräftigen Steuerpflichtigen resp. finanzkräftigen Gemeinden einen grösseren Teil der Kantonshälfte im Lastenverteiler. Das Bild wird dadurch stark relativiert, d.h. die finanzstarken Agglomerationsgemeinden werden teilweise zu Nettozahlern und finanzschwache ländliche Regionen mit unterdurchschnittlichem Beitrag an den

Kantonsanteil können zu Nettoempfängern werden, da der Kantonsanteil nicht bevölkerungsgewichtet, sondern über Steuern finanziert wird.

c) Anreize und Effizienz

Grundsätzlich führt der Lastenverteiler dazu, dass die Gemeinden von allfälligen Einsparungen nur unmerklich und indirekt profitieren (über ihren Anteil an den Gesamtkosten, welcher bevölkerungsproportional ist). Somit hat eine Gemeinde keine nennenswerten Anreize, Kosten zu sparen. Dies wird im Übrigen auch von den Umfrageergebnissen bei den Finanzverwaltern bestätigt (vgl. Kapitel 4).

Diese Grundproblematik der Lastenverteiler sowie die deutliche Kostensteigerung im LV Sozialhilfe waren Auslöser, um die die Anreizmechanismen in der Sozialhilfe genauer zu betrachten (für Details siehe Materialienband A6³⁵):

- Im wichtigsten Produkt der **individuellen** Sozialhilfe, der wirtschaftlichen Hilfe, finden wir zwar keine Anreize zur „Mengenausweitung“, aber auch keine Sparanreize. Das Gleiche gilt bei den Produkten Zuschüsse für Minderbemittelte und Alimentenbevorschussung. Geringe Sparanreize sind allenfalls bei den Besoldungskosten für Sozialarbeitende vorzufinden, weil diese Kosten pauschal abgegolten werden und einige Funktionen (Leitung Sozialdienst, teilweise Administrationspersonal) von der Gemeinde bzw. der Region selber finanziert werden.

Es ist anzufügen, dass in der individuellen Sozialhilfe für den Leistungsanspruch und die Höhe der Unterstützungsleistungen gesetzliche Grundlagen und Richtlinien (SKOS-Richtlinien) bestehen, welche den Raum für Einsparungen stark begrenzen. In der heutigen Situation hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion nur die Möglichkeit, die Kontrollen oder allenfalls frühzeitig präventive Interventionen zu verstärken, was beides ebenfalls Kosten verursacht.

- In der **institutionellen** Sozialhilfe erfolgt die grundlegende **Steuerung** des Angebots mehrheitlich über den je Produkt zur Verfügung stehenden Budgetrahmen. Der Bereich Alter bildet eine Ausnahme. Die grundlegende Steuerung im Bereich der stationären Betreuung erfolgt faktisch über die Zahl der Heimplätze, während es bei der Betreuung zu Hause keine grundlegende Steuerung gibt.

Die **Finanzierung** der Dienstleistung ist je Produkt unterschiedlich: In der familienergänzenden Betreuung, den Beschäftigungsmassnahmen oder den Therapieangeboten mit Normkosten, Maximalkosten bzw. Pauschalen gearbeitet. Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird hingegen von den Gemeinden eine Eigenfinanzierung von 20% der Kosten verlangt.

Hinsichtlich des **Anreizes zur Mengenausweitung** unterscheiden sich die Produkte: Während Angebote in der familienergänzenden Betreuung und in der offenen Kinder- und Jugendarbeit eine Gemeinde durchaus attraktiver machen, haben Angebote in der Thera-

³⁵ Vgl. Materialienband A6: Ecoplan (2007), Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe.

pie oder in der Schadenminderung möglicherweise genau gegenteilige Effekte. Der Anreiz zur Mengenausweitung ist zumindest bei einigen Produkten in der institutionellen Sozialhilfe denkbar. Es ist anzufügen, dass gerade im Bereich der familienergänzenden Betreuung eine Mengenausweitung in den letzten Jahren von den politischen Mehrheiten beschlossen wurde. Weiter ist anzumerken, dass gemäss Aussagen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion der vom Grossen Rat vorgegebene Budgetrahmen in der institutionellen Sozialhilfe eingehalten wird.

Auch wenn die Verantwortlichen ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen, besteht dennoch eindeutig ein Manko bei den Anreizen zu sparsamem, aber auch zu innovativem Verhalten auf Gemeindeebene: Die Gemeinden werden für eine effiziente Sozialpolitik zu wenig belohnt.

Aus Sicht der Ex-post-Evaluation ist es daher folgerichtig, dass verschiedene Modelle geprüft werden, welche die Anreize verbessern, z.B. die Einführung eines Selbstbehalts oder die pauschalisierte Abgeltung über einen Soziallastenindex.

In der institutionellen Sozialhilfe wird heute mit Ermächtigungen für Gemeinden oder Leistungsverträgen je Institution gearbeitet. Entscheidend ist hierbei, ob die Höhe und Berechnungsweise der gewählten Normkosten, Maximalkosten oder Pauschalen sachgerecht ist.³⁶ Auch hier unterstreicht die Ex-post-Evaluation den Bedarf nach einer Prüfung von Reformen (z.B. Selbstbehalt als Ergänzung zu den heute existierenden Instrumenten Ermächtigungen und Leistungsverträgen).

d) Weitere Aspekte

Im Kanton Bern gilt die Niederlassungsfreiheit. Dies führt dazu, dass Armut und Arbeitslosigkeit eher in den Städten zu finden sind (Hoffnung auf Arbeitsplatz, schützende Anonymität) als im ländlichen Raum. In der Folge sind – wie dargelegt – die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe in urbanen Gebieten grösser als in ländlichen. Die Finanzierung dieser Kosten über einen Lastenverteiler ist ein Ausdruck der gewollten Solidarität, um eine „Armenjagd“ (Abschieben von bedürftigen Personen) zu verhindern. Schon heute sind beispielsweise 40% der Sozialhilfeempfänger im Kanton Bern „Neuzuzüger“, d.h. sie leben seit weniger als 4 Jahren in der entsprechenden Gemeinde. Die Steuerungsmöglichkeiten der Zentren zur Verminderung der Sozialhilfekosten sind sehr begrenzt. Die Reformen sind daher immer auch auf unerwünschte Effekte (Stichwort Armenjagd) sowie auf finanzielle Verteilungseffekte zu prüfen.

³⁶ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion prüft u. a. im Rahmen einer Planungserklärung des Grossen Rates vom 13.9.2005 Höhe und Berechnungsweise der Normkosten, Maximalkosten oder Pauschalen in den verschiedenen Bereichen der Sozialhilfe.

e) Fazit: Optimierungspotenziale

Der Gesetzgeber hat mit dem Lastenverteiler Sozialhilfe eine Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden beschlossen, welche – letztlich aufgrund von Grundrechten wie der Niederlassungsfreiheit und dem Recht auf Existenzsicherung - hohe Kosten im der Sozialhilfe aufweisen. Das Ausmass dieser **Solidarität** ist grundsätzlich eine politische Frage. Die heutige Regelung im LV Sozialhilfe bringt weitgehend eine umfassende Solidarität. Die effektive Umverteilung ist vergleichsweise gross, wird aber durch die oft vergessene Umverteilung über den Kantonsanteil deutlich gemildert.

Der Lastenausgleich über das System des Lastenverteilers führt dazu, dass die Gemeinden nur sehr geringe Spar- und Innovationsanreize haben. Es ist deshalb richtig, dass alle denkbaren Reformmodelle vertieft abgeklärt werden. Umgekehrt ist aber auch bei einer stärkeren Selbstverantwortung und verstärkten finanziellen Anreizen das Potenzial für Effizienzsteigerungen begrenzt, da die individuelle Sozialhilfe begrenzt steuerbar ist.

3.5.3 Lastenverteiler Sozialversicherungen bzw. Ergänzungsleistungen

Im Detailkonzept wurde festgelegt, dass in der Ex-post-Analyse hinsichtlich des Lastenverteilers Sozialversicherungen bzw. Ergänzungsleistungen neben der bereits erfolgten Evaluation des Steuerungsmechanismus des Lastenausgleichs durch die Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion vom 21. September 2006 keine zusätzlichen Analysen geplant sind. Mit der Einführung des NFA verbleibt der Lastenverteiler nur für die EL (Ergänzungsleistungen zu AHV/IV) und die EL-Finanzströme bedürfen keiner vertieften Analyse.

a) Überblick

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

b) Verteilungswirkung

Der Kanton bzw. das Amt für Sozialversicherungen besitzt keine Daten, welche Gemeinden wie viele Sozialversicherungsleistungen beziehen.

c) Anreize und Effizienz

Die Kostenentwicklung kann weder durch den Kanton noch durch die Gemeinden grundsätzlich gesteuert werden, da der Aufwand für die AHV, die IV und die EL durch übergeordnetes Bundesrecht beeinflusst wird. Externe Faktoren für die Kostenentwicklung sind die demogra-

phische Entwicklung (Alterspyramide), die Zunahme der Versicherungsfälle, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Teuerung.

d) Fazit: Optimierungspotenziale

Im Lastenverteiler Sozialversicherungen bzw. Ergänzungsleistungen sind im Moment keine Optimierungspotenziale ersichtlich. Mit den vorgesehenen Veränderungen im Bereich der Heimpflegefinanzierung (Systemwechsel zu personenorientierter Heimfinanzierung) und bei den Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger sind mögliche Optimierungspotenziale neu zu prüfen.

3.5.4 Lastenverteiler Öffentlicher Verkehr (ÖV)

a) Überblick

Im Rahmen des Lastenverteilers „Öffentlicher Verkehr“ (Art. 29 FILAG und Art. 12 ÖVG) beteiligen sich die Gemeinden mit einem Drittel an den Gesamtausgaben des Kantons im öffentlichen Verkehr. Es liegt eine kurze Evaluation des Amtes für öffentlichen Verkehr vor.³⁷ Auf dieser Grundlage wurde im Detailkonzept festgelegt, dass keine vertiefte Evaluation notwendig ist. Die wichtigsten Erkenntnisse werden nachfolgend kurz zusammengefasst.

Die Gemeindebeiträge werden zu zwei Dritteln nach dem Verkehrsangebot (ÖV-Punkte) und zu einem Drittel nach der Wohnbevölkerung aufgeteilt. Beim Verkehrsangebot werden die Anzahl Haltestellenabfahrten (gewichtet mit Verkehrsmittel und Ziel [Zentrum/Land] sowie unter Berücksichtigung der Verkehrsperioden) ermittelt.

Die Gesamtausgaben des Kantons (brutto, Betriebsabgeltungen, Tarifmassnahmen und Investitionsbeiträge) betragen rund 230 - 240 Mio. CHF pro Jahr, netto trägt der Kanton zwei Drittel (also rund 150 - 160 Mio. CHF), die Gemeinden einen Drittel (rund 70 - 80 Mio. CHF). Ab Einführung der NFA wird der Bundesbeitrag an die Abgeltungsleistungen für den Regionalverkehr gesenkt, so dass die Belastung der Gemeinden ab 2008 auf rund 101 Mio. CHF, jene des Kantons auf rund 207 Mio. steigt.

b) Verteilungswirkung

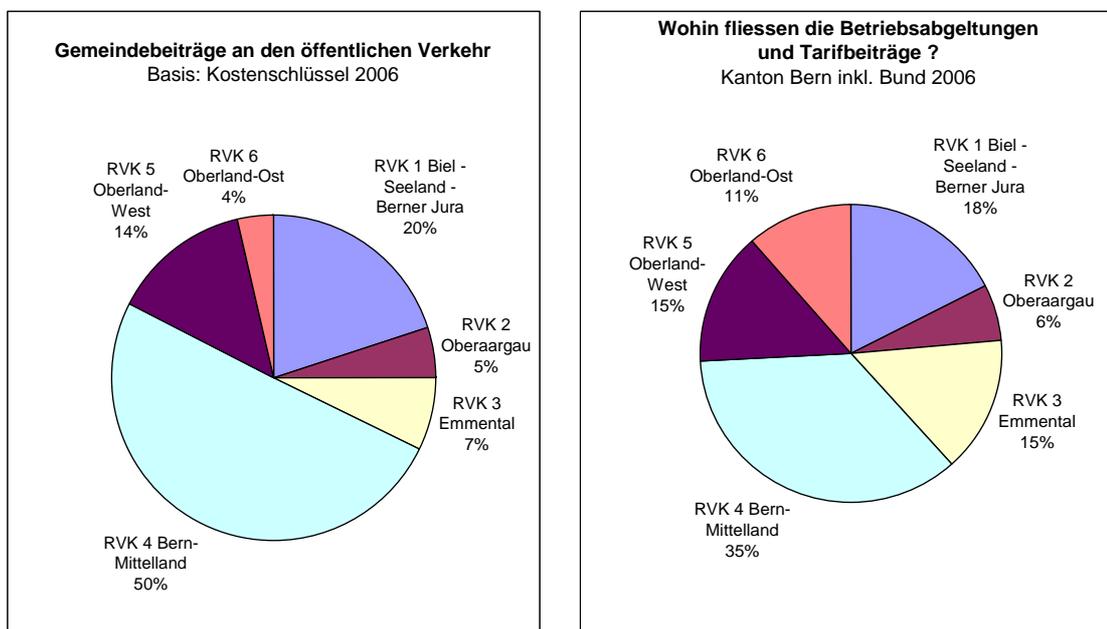
Im Gegensatz zu anderen Lastenverteilern geht es beim ÖV nicht um Gemeindeausgaben, die in einen Pool fliessen und gemeinsam getragen werden. Vielmehr geht es um kantonale Ausgaben, an denen sich die Gemeinden beteiligen. Weder die Kosten noch die Nutzen las-

³⁷ Die Finanzierung des öffentlichen Regional- und Ortsverkehrs im Kanton Bern – Lastenausgleich öffentlicher Verkehr, Art. 29 FILAG; Evaluation der Steuerungsmechanismen und –instrumente in den Lastenausgleichssystemen, Bericht vom 21.9.06.

sen sich eindeutig auf Gemeinden aufteilen, so dass kein Verteilungseffekt berechnet werden kann.³⁸

Möglich ist einzig ein **Vergleich nach Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK)**, wobei auch dies keine genaue Zusage des Nutzens ist, da ja nicht nur das Angebot in der „eigenen“ RVK genutzt wird. Leicht verzerrend wirkt der Tatbestand, dass der Kanton Abgeltungen für die regionalen Bahninfrastrukturen leisten muss, nicht aber für das gesamte SBB-Netz, welches vorwiegend im nördlichen Kantonsteil liegt, sowie die Zentralbahn und die BLS-Strecken Thun - Interlaken und Spiez - Brig. Ausserdem spielen die unterschiedlichen Kostendeckungsgrade eine Rolle. Mit diesen gewichtigen Vorbehalten ist die Grafik 3-20 zu interpretieren: Sie zeigt die Verteilung der Kantonsbeiträge an den ÖV (Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge) und die Verteilung der Gemeindebeiträge. Es zeigt sich beispielsweise, dass die RVK 4 Bern-Mittelland 50% der Gemeindebeiträge bezahlt und 35% der Abgeltungen bekommt. Es sei daran erinnert, dass die Gemeindebeiträge nur einen Drittel ausmachen; der Kantonsanteil von zwei Dritteln wird automatisch gemäss kantonalem Steueraufkommen und damit gemäss der Steuerkraft getragen (siehe Abschnitt 3.6). Solange allerdings der Nutzen nicht auf Gemeinden aufgeteilt werden kann, kann auch für diese vertikale Umverteilung (über den Kantonsanteil) keine Umverteilungsbilanz erstellt werden.

³⁸ Grundsätzlich müssten die Gemeindebeiträge mit dem Nutzen der Gemeinde verglichen werden. Der Nutzen misst sich allerdings nicht nur an den ÖV-Punkten, denn die Bevölkerung nutzt ja nicht nur die Haltestellen resp. Verbindungen in der Gemeinde, die mit den ÖV-Punkten dargestellt werden, sondern in unterschiedlichem Ausmass auch weitere Teile des ÖV-Angebots, z.B. Verbindungen zwischen Regionalzentrum und Hauptstadt. Umgekehrt wird das gute Angebot in den Zentren nicht nur von der lokalen, sondern auch von der auswärtigen Bevölkerung genutzt. Ebenso wird das Angebot in ländlichen Regionen auch von der Stadtbevölkerung genutzt. Eine genaue Kosten-Nutzen-Bilanz je Gemeinde liesse sich nur mit einem detaillierten Verkehrsmodell und mit detaillierten Linienerfolgsrechnungen erstellen. Weiter müsste der (sehr unterschiedliche) Kostendeckungsgrad der Linien berücksichtigt werden, um die öffentlichen Mittel auf Linien und Passagiere und letztlich auf Gemeinden aufzuteilen. Dies ist nicht möglich. Der gewählte Schlüssel 1/3 Bevölkerung und 2/3 Angebot ist eine politisch festgelegte, aber aus sachlicher Sicht durchaus plausible Annäherung an die Nutzenverteilung.

Grafik 3-20: Vergleich der Gemeindebeiträge und der kantonalen ÖV-Ausgaben

Quelle: Amt für öffentlichen Verkehr, Auswertung vom 9.5.2007: Bei der Interpretation zu beachten: Die Betriebsabteilungen beinhalten Kantons- und Bundesbeiträge. Nebst den Abteilungen für den Betrieb sind darin auch Abteilungen für die Infrastruktur der "Privatbahnen" enthalten. Hingegen fehlen die Infrastruktur-Abteilungen des Bundes an SBB-Infrastrukturen. Deshalb sind die Abteilungsbeiträge in den Berner Jura eigentlich wesentlich zu tief, weil dort verhältnismässig viele SBB-Strecken liegen, die der Bund direkt mit der Leistungsvereinbarung an die SBB bezahlt.

c) Anreize und Effizienz

Auf Anfang 1996 wurde die Finanzierung im öffentlichen Verkehr völlig neu geordnet. Mit dem heutigen System liegt eine klare Aufgabenteilung vor (Federführung und Finanzierungsverantwortung: Kanton, Vorbereitung und Mitwirkung durch die Regionalen Verkehrskonferenzen). Die Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden enthält über die ÖV-Punkte (Gewichtung 2/3) ein recht starkes Nutzen-Element, d.h. jene Gemeinden, die ein besseres ÖV-Angebot haben resp. wollen, bezahlen auch mehr. Somit werden die Begehrlichkeiten der Gemeinden automatisch limitiert. Das Element „Abstufung nach Steuerkraft“ wurde im Rahmen des FILAG 2002 durch die Einwohnerzahl (Gewichtung 1/3) abgelöst.

Nach Einschätzung der BVE hat sich der Finanzierungsmechanismus bewährt und zu keinen grösseren Beanstandungen geführt. Selbstverständlich kann immer diskutiert werden, ob die Gewichtungen (z.B. Gewichtung von Tram- im Vergleich zu Bus-Haltestellen) „richtig“ sind. Seitens der Zentren wird vorgebracht, dass das gute ÖV-Angebot zu einem grossen Teil von Auswärtigen genutzt wird und die Gemeindeanteile für die Zentren daher zu hoch seien. Dem gegenüber gibt es Gemeinden ohne ÖV-Erschliessung, die die Grundbeiträge pro Kopf als zu hoch erachten. Es ist zwar sicher richtig, dass zentrale Haltestellen stark von Auswärtigen

genutzt werden, aber dies gilt auch nicht nur für Zentren, sondern auch für touristische Orte. Dieser Effekt wird einerseits durch die 1/3-Gewichtung der Bevölkerung (nebst 2/3 ÖV-Punkte) berücksichtigt. Andererseits (in meist kleinerem Umfang) wären auch die (z.T. dank ÖV-Haltestellen) erzielten Steuereinnahmen von juristischen Personen zu beachten. Dies zeigt letztlich: Der Berechnungsschlüssel ist letztlich ein politischer Entscheid. Ein Blick über die Kantongrenzen zeigt, dass die bernische Kostenteilerlösung zwischen Kanton und Gemeinden sowie unter den Gemeinden in ähnlicher Form auch in anderen Kantonen angewandt wird.

Mit dem gewählten Finanzierungsschlüssel unter den Gemeinden wird eine pragmatische Annäherung an eine Kosten/Nutzen-Beteiligung erreicht.

d) Weitere Aspekte

Die NFA führt wie erwähnt zu einer Kürzung der Bundesbeiträge an die Abgeltungsleistungen für den Regionalverkehr und damit zu einer Erhöhung der Gemeindebeiträge (wie auch der Nettokosten für den Kanton), womit sich betragsmässig auch die Unterschiede zwischen den Gemeinden erhöhen. Dies ist jedoch nicht Gegenstand von FILAG 2012. Der Effekt ist als Teil einer Reihe von Effekten der NFA zu sehen, die insgesamt zu einer Entlastung der Gemeinden führen.

e) Fazit: Optimierungspotenziale?

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Steuerungs- und Finanzierungssystem im ÖV modernen Grundsätzen voll entspricht und richtige Anreize setzt: Die Kostenentwicklung wird über den Angebotsbeschluss und den Investitionsrahmenkredit direkt vom Grossen Rat bestimmt.³⁹ Ziel ist es, ein über den ganzen Kanton nach diesen Grundsätzen konzipiertes ÖV-Angebot anbieten zu können. Die Federführung für die Angebotsgestaltung liegt dabei beim Kanton. Die Gemeinden können über die Regionalen Verkehrskonferenzen auf die Angebotsgestaltung Einfluss nehmen.

Mit dem Lastenverteiler ÖV werden die insgesamt für den öffentlichen Verkehr anfallenden Ausgaben zwischen Kanton und Gemeinden und innerhalb der Gemeinden aufgeteilt. Mit der Lösung "2/3 Kanton und 1/3 Gemeinden" wird den entsprechenden Zuständigkeiten zweckmässig Rechnung getragen. Bei der Lastenverteilung unter den Gemeinden wird mit dem Schlüssel "2/3 ÖV-Angebot und 1/3 Einwohnerzahl" eine gute Kosten/Nutzen-Annäherung erreicht.

³⁹ Die Angebotsgestaltung erfolgt nach folgenden Grundsätzen:

In schwach besiedelten Gebieten dient der öffentliche Verkehr der Mobilitätssorgende.

In den Regionalzentren und ihren Einzugsgebieten sowie in Gebieten mit mittlerer Siedlungsdichte decken der öffentliche Verkehr und der individuelle Verkehr die Bedürfnisse gemeinsam ab. Eine optimale gegenseitige Ergänzung ist anzustreben.

In den Agglomerationen stellt der öffentliche Verkehr den Basisverkehrsträger dar.

Es sind daher keine Optimierungspotenziale festzustellen.⁴⁰

3.6 Bilanz der Verteilungseffekte

3.6.1 Begriffe und Methode

In den folgenden Abschnitten werden die vom FILAG ausgelösten Umverteilungen zwischen den Gemeinden zusammenfassend betrachtet. Es handelt sich um eine Annäherung, denn eine vollständige und gemeindescharfe Umverteilungsbilanz ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

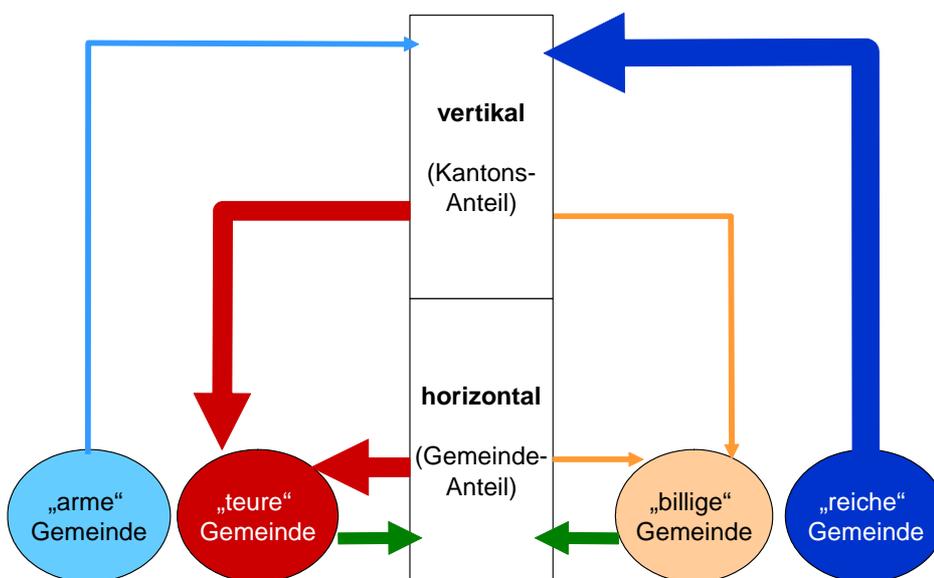
Der Finanz- und Lastenausgleich führt zu zwei Arten resp. zwei Stufen von Verteilungseffekten:

- **Horizontale Effekte:** Umverteilungen aus den Gefässen, zu denen die Gemeinden Beiträge einzahlen und beziehen (insbesondere Lastenverteiler, Disparitätenabbau und Beitrag der Agglomerationsgemeinden an die Zentrumslastenabgeltung).
- **Vertikale Effekte:** Umverteilung über die Kantonsbeiträge an die Gemeinden und an die Lastenverteiler (wir wählen den Begriff „vertikal“, da es sich um eine Umverteilung via Kanton handelt, obschon das Endergebnis eine Umverteilung zwischen Gemeinden bzw. ihren Steuerzahlern ist).

⁴⁰ Von den Städten wird angeführt, dass das Dotationskapital der städtischen Verkehrsbetriebe nicht verzinst werde (für Bern macht dies rund 1.23 Mio. CHF Zinsausfall aus). Weiter werden gemäss den Städten die vom ÖV verursachten Strassenkosten nicht angemessen berücksichtigt. Das Amt für öffentlichen Verkehr sieht hingegen keinen Handlungsbedarf. Diese Fragen sollten in Zusammenarbeit mit der BVE resp. dem AÖV genauer geprüft werden. Eine allfällige Korrektur sollte im LV ÖV, und nicht bei den Zentrumslasten vorgenommen werden.

Grafik 3-21: Umverteilungen: horizontal und vertikal – Prinzipschema (vereinfacht, Beispiel LV Sozialhilfe)

horizontale Umverteilung: alle Gemeinden zahlen gleich viel (pro Kopf), aber Gemeinden mit hohen Kosten ("teure" Gemeinden) erhalten mehr
 vertikale Umverteilung über den Kantonsanteil: "reiche" Gemeinden (= Gemeinden mit finanzstarken Steuerzahlern) zahlen mehr, "teure" Gemeinden erhalten mehr



Bei den **horizontalen Effekten** ist unbestritten, dass es sich um Umverteilungen handelt: Beispielsweise weisen einige Gemeinden (pro Kopf) überdurchschnittliche Kosten für Sozialhilfe auf, beteiligen sich aber bloss im Verhältnis zur Bevölkerung (also mit gleichen Pro-Kopf-Beiträgen) an den Kosten.

Die horizontalen Effekte werden für folgende Instrumente berechnet:

- Disparitätenabbau
- Beitrag der Agglomerationsgemeinden an die pauschale Zentrumslastenabgeltung
- Gemeindeanteil im LV Lehrergehälter
- Gemeindeanteil im LV Sozialhilfe

Nicht erfasst werden:

- Die Sonderfallregelung, weil sie betragsmässig gering ist und nur eine Übergangslösung (mit sinkenden Beträgen) darstellt.
- Der LV Sozialversicherungen, weil hier keine Daten zu den Ausgaben pro Gemeinde zur Verfügung stehen.
- Der LV Öffentlicher Verkehr, weil hier keine Beiträge an Gemeinden (sondern an Transportunternehmungen) bezahlt werden und weil der Nutzen nicht auf Gemeinden aufgeteilt

werden kann und daher keine Umverteilung berechenbar ist (siehe dazu ausführlich 3.5.4b)).

Bei **der vertikalen Umverteilung** sind verschiedene Betrachtungsweisen möglich: Alle Kantonsanteile (im Finanzausgleich, bei den Lastenverteilern und bei den Staatsbeiträgen) werden logischerweise gemäss Steuerkraft von allen kantonalen Steuerpflichtigen getragen. Einwohnerstarke Gemeinden bezahlen dadurch automatisch höhere Beiträge, finanzkräftige Personen resp. finanzkräftige Gemeinden automatisch höhere Pro-Kopf-Beiträge an die entsprechenden Aufgaben. Ist dies nun eine Umverteilung zwischen Gemeinden?

- Betrachtet man die Kantonsanteile an die Finanzausgleichsinstrumente und an die Lastenverteiler effektiv als **Kantonsaufgaben**, so ist es selbstverständlich, dass diese von der gesamten Kantonsbevölkerung über kantonale Steuern, d.h. nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, finanziert werden. Dies entspricht der Sicht, dass die betreffenden Aufgaben (z.B. Sozialhilfe) Verbundaufgaben sind, zu denen der Kanton einen Teil beiträgt. Wie bei anderen kantonalen Aufgaben (Personalkosten, Universität usw.) tragen finanzkräftige Personen resp. Gemeinden mehr dazu bei. Dies kann als *Umverteilung im weiteren Sinn* betrachtet werden.
- Betrachtet man aber die über Kantonsanteile finanzierten Aufgaben im Grunde genommen als **Gemeindeaufgaben** (z.B. Sozialhilfe, Schule), und die Kantonsanteile bloss als (solidarischen) *Finanzierungsmechanismus*, so ist diese Finanzierung als Umverteilung zwischen Gemeinden zu sehen: Gäbe es diese Kantonsanteile nicht und müssten die Gemeinden diese Aufgaben selbst finanzieren, so wäre dies für finanzschwache Gemeinden mit sehr hohen Kosten verbunden (pro Kopf oder in Steuerzehnteln gemessen). Die Kantonsanteile führen also zu einer solidarischen Finanzierung, oder anders gesagt: zu einer Umverteilung.

Argumente, die "vertikale" Umverteilung **nicht** als Umverteilung zu betrachten:

- *Es geht um Kantonssteuer-Zahlungen von Steuerpflichtigen, nicht von Gemeinden, somit ist es eine Umverteilung zwischen Steuerzahlenden, nicht zwischen Gemeinden.*
- *Es ist normal, dass Kantonsaufgaben über Kantonssteuern nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finanziert werden.*
- *Es geht ums Äquivalenzprinzip: Wenn der Kanton befiehlt resp. bestellt, soll er auch zahlen.*

Argumente, die "vertikale" Umverteilung **als Umverteilung** zu betrachten:

- *Es geht um Zahlungen an Gemeinden, nicht um allgemeine Staatsaufgaben, deren Nutzen nicht auf Gemeinden zugewiesen werden kann.*
- *Das Äquivalenzprinzip bedeutet auch: "Wer profitiert, zahlt" - und dieser Grundsatz wird im Falle der erwähnten vertikalen Umverteilungsmechanismen nicht eingehalten, gerade weil damit eine Umverteilung erzielt werden soll.*

- *Auch wenn die vertikale Umverteilung formal nicht zwischen Gemeinden stattfindet, so führt sie materiell zu einer Umverteilung zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden.*
- *Ohne diese vertikale Umverteilung und ohne die Kantonalisierung bedeutender Aufgaben und Finanzströme mit dem FILAG 2002 würden die finanzschwachen Gemeinden wesentlich schlechter dastehen. Faktisch profitieren diese Gemeinden von einer Umverteilung, denn ohne die Solidarität der übrigen Gemeinden über diese vertikale Umverteilung könnten sie z.T. kaum existieren.*
- *Je höher die vertikale Umverteilung resp. der Grad der Kantonalisierung von Aufgaben ist, desto geringer kann der horizontale Finanzausgleich (Disparitätenabbau) ausgestaltet werden. Beide Umverteilungen müssen somit simultan betrachtet werden.⁴¹*

Es bleibt dem Betrachter/der Betrachterin überlassen, ob dieser Effekt als Umverteilung (oder als Umverteilung im weiteren Sinn) angesehen wird oder nicht. Aus finanzwissenschaftlicher und auch aus politologischer Sicht handelt es sich u.E. um eine Umverteilung zwischen Gemeinden, weil der damit verbundene Solidaritätseffekt (Unterstützung finanzschwacher Gemeinden) ein Ziel dieser Finanzierung über Kantonsanteile ist und in der Debatte ums FILAG 2002 und die Höhe der Kantonsanteile auch immer so gesehen wurde.

Die vertikalen Effekte wurden für folgende Instrumente berechnet:

- Mindestausstattung (100%)
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden
 - Beiträge an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage (100%)
 - Kantonsanteil an pauschaler Zentrumslastenabgeltung (75%)
- Kantonsanteil im LV Lehrergehälter (70%)
- Kantonsanteil im LV Sozialhilfe (50%)

Wie bereits bei den horizontalen Effekten begründet, werden auch hier folgende Bereiche ausgeklammert:

- Sonderfallregelung
- LV Sozialversicherungen
- LV Öffentlicher Verkehr
- Ebenfalls nicht einbezogen werden die per 2002 kantonalisierten Aufgaben (Berufsschulen, Spitalwesen usw.), weil hier weder die Nutzen noch die Kosten nach Gemeinden aufgeteilt werden können. Es ist allerdings zu beachten, dass durch die Kantonalisierung auch in diesen Bereichen eine Solidarisierung, d.h. eine Umverteilung zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden stattgefunden hat.

⁴¹ Durch die Kantonalisierung zahlreicher Finanzströme im Rahmen des FILAG 2002 wurde eine finanzausgleichende Wirkung erzielt, welche das Ausmass des direkten Finanzausgleichs i.e.S. stark geprägt hat und dazu geführt hat, dass die Dotation des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung mit deutlich weniger Mitteln erfolgen konnte.

- Auch die Beiträge im Strassenwesen werden ausgeklammert, da diese als Anteile an den Strassenverkehrseinnahmen betrachtet werden können (die Gemeindestrassen tragen indirekt zu den Motorfahrzeug- und Mineralölsteuereinnahmen bei). Die Beiträge sind zudem relativ gering.

Es sei nochmals betont, dass hiermit eine pragmatische, vereinfachte Umverteilungsbilanz des FILAG entsteht, aber keine vollständige Inzidenz- oder Umverteilungsanalyse aller staatlichen Aktivitäten im Kanton.⁴²

⁴² Siehe hierzu z.B.: Simmen et. al. (2005), Die Alpen und der Rest der Schweiz, wer zahlt – wer profitiert;

Ecoplan (2004), Regionale Verteilung ausgewählter Finanzflüsse im Kanton Bern; Teilprojekt 1 der "Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums"

sowie B,S,S. (1998), Die Finanzflüsse zwischen dem Kanton Bern und dem Amt Oberhasli; und B,S,S. (2001), Die Finanzflüsse zwischen dem Kanton Bern und seinen Jurabezirken.

3.6.2 Horizontale Umverteilung (direkt zwischen Gemeinden)

Die horizontale Umverteilung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Tabelle 3-14: Bilanz der horizontalen Umverteilung für 2005⁴³

+ = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

Merkmal	Einheit	Horizontale Effekte				Saldo horizontal
		Disparitätenabbau	pauschale Zentrums-lasten-abgeltung	LV Lehrer-gehälter*	LV Sozial-hilfe**	
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF/a	68.1	10.5	293.1	316.2	687.9
Umverteilung (Summe Nettozahlungen)	Mio. CHF/a	68.1	10.5	7.9	64.0	75.6
Nettozahler	Anzahl Gemeinden	60	67	137	354	158
Nettozahler	Bevölkerung	47%	31%	48%	60%	43%
Nettoempfänger	Anzahl Gemeinden	338	3	261	44	240
Nettoempfänger	Bevölkerung	53%	22%	52%	40%	57%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-941	-83	-25	-434	-1'076
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-4.0	-0.5	-0.4	-8.6	-6.2
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf/a	531	66	47	433	565
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	14.2	0.4	1.1	3.3	17.2
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-153	-35	-17	-112	-184
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.1	-0.3	-0.1	-1.0	-1.5
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf/a	133	50	16	165	138
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.5	0.3	0.2	1.2	1.3

* im LV Lehrergehälter: Werte nach Amtsbezirken (nicht gemeindefreie)

** im LV Sozialhilfe: Werte z.T. nach Sozialhilfe-Regionen, z.T. nach Gemeinden

Kommentar:

- Die grössten Volumina haben zwar die beiden grossen Lastenverteiler, die grössten effektiven Umverteilungseffekte (Summe aller Nettoempfänge = Summe aller Nettozahlungen) haben der Disparitätenabbau und der LV Sozialhilfe mit je über 60 Mio. CHF.
- Das Total ist dabei nicht gleich wie die rechnerische Summe der Teileffekte, weil sich gewisse Umverteilungen in einer Gemeinde aufheben. Insbesondere steht oft einem Positivbetrag (Empfang) bei der Sozialhilfe ein Negativbetrag (Zahlung) im Disparitätenabbau gegenüber, und umgekehrt. Per Saldo beträgt die horizontale Umverteilung total gut 75 Mio. CHF.
- Per Saldo sind 240 Gemeinden mit 57% der Bevölkerung Nettoempfänger, und zwar im gewichteten Durchschnitt mit 138 CHF/Kopf oder rund 1.3 Steuerzehnteln.

⁴³ Hinweis: Bei den Angaben in Steuerzehnteln wird das Mittel der Jahre 2003 bis 2005 verwendet.

- Typische resp. „extreme“ Nettozahler sind finanzstarke Gemeinden mit geringen Schülerzahlen und geringen Sozialhilfekosten (Beispiele: Wohlen, Muri, Tüscherz), für die Nettoempfänger gilt das Gegenteil (Beispiele: Moutier, Seehof)
- Bei den Zentren stehen den hohen Empfängen im LV Sozialhilfe die Nettozahlungen im LV Lehrergehälter und im Disparitätenabbau gegenüber. Beispielsweise bleibt Bern in der horizontalen Umverteilung Nettoempfänger, jedoch ist der Betrag kleiner als bei mancher ländlichen Gemeinde.
- Einige Agglomerationsgemeinden wie z.B. Ostermundigen "profitieren" zwar im LV Sozialhilfe, sind aber in allen anderen Instrumenten und auch per Saldo Nettozahler.

Tabelle 3-15: Gemeinde-Beispiele - horizontale Umverteilung

+ = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

Gemeinde	Wert Steuerzentel pro Kopf	HORIZONTAL				Saldo horizontal
		Disparitätenabbau	pauschale Zentrumsabgeltung	LV Lehrergehälter	LV Sozialhilfe	
Bern	164	-192	66	-25	219	68
Biel	135	-4	45	25	433	499
Thun	109	41	8	-10	105	144
Burgdorf	119	19	-	15	-8	27
Langenthal	119	-6	-	2	13	9
Interlaken	120	-70	-	6	-115	-180
Köniz	135	-158	-39	-25	30	-192
Oberbalm	72	222	-	-25	30	227
Wohlen b.B.	129	-80	-35	-25	-79	-220
Ittigen	171	-236	-43	-25	56	-248
Ostermundigen	120	-69	-35	-25	116	-13
Nidau	106	-2	-49	-20	262	190
Steffisburg	102	32	-6	-10	-79	-63
Brügg	141	-357	-75	-20	115	-338
Mörigen	135	-372	-74	-20	-190	-656
Muri b.B.	274	-941	-75	-25	-34	-1'076
Tüscherz-Alfermée	174	-472	-83	-20	-105	-680
Frutigen	75	235	-	29	-192	71
Horrenbach-Buchen	38	478	-	-10	-79	390
Saxeten	37	531	-	6	-115	421
Saanen	217	-612	-	10	-168	-770
Rohrbach	70	175	-	2	4	181
Seehof	39	420	-	32	75	527
Trub	43	411	-	34	-129	316
Rohrbachgraben	47	389	-	2	-250	140
Oberlangenegg	50	401	-	-10	-79	312
Moutier	88	116	-	32	75	223
Guttannen	129	-519	-	18	-146	-646
Tramelan	84	146	-	15	-32	129
Därlichen	91	17	-	6	-115	-93
Kernenried	83	10	-	15	-211	-186
Niederönz	97	220	-	-7	-119	94
Kehrsatz	149	-309	-47	6	-97	-447
Monible	82	313	-	32	-27	318

3.6.3 Vertikale Umverteilung (via Kantonsanteile)

Unbestritten als Umverteilungen können die Finanzausgleichsinstrumente gelten (Mindestausstattung und "hohe Gesamtsteueranlage"), die zusammen ein Volumen von 45.7 Mio. CHF aufweisen. Da alle Gemeinden über die Kantonssteuern einen Beitrag leisten (also in geringem Mass auch die finanzschwachen, die davon profitieren), beträgt die Nettoumverteilung durch diese beiden Instrumente zusammen rund 41.6 Mio. CHF.

Wie erwähnt ist es eine Frage der Betrachtungsweise, ob auch die Kantonsanteile in den beiden grossen Lastenverteilern als vertikale Umverteilung betrachtet werden. Diese "Umverteilung" beträgt im LV Lehrergehälter rund 114 Mio. CHF, im LV Sozialhilfe rund 100 Mio. CHF, weil dort viele Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten dank ihrer Steuerkraft auch hohe Beiträge beisteuern.

Da sich die vertikalen Effekte zum Teil ausgleichen, ist der Gesamteffekt nicht gleich der Summe der Teileffekte. Total werden vertikal rund 173 Mio. CHF umverteilt.

Tabelle 3-16: Bilanz der vertikalen Umverteilung für 2005⁴⁴

Merkmal	Einheit	Vertikale Effekte					Saldo vertikal
		Mindestausstattung	Hohe Gesamtsteueranlage	pauschale Zentrums-lastenabgeltung	LV Lehrergehälter*	LV Sozialhilfe**	
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF/a	34.2	11.5	31.6	684.0	316.2	1'077.5
Umverteilung (Summe Nettozahlungen)	Mio. CHF/a	31.4	10.2	23.0	114.4	99.7	172.8
Nettozahler	Anzahl Gemeinden	250	257	396	39	269	131
Nettozahler	Bevölkerung	87%	85%	82%	64%	56%	55%
Nettoempfänger	Anzahl Gemeinden	148	141	2	359	129	267
Nettoempfänger	Bevölkerung	13%	15%	18%	36%	44%	45%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-85	-29	-79	-1'139	-987	-2'319
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-0.3	-0.1	-0.3	-4.2	-7.5	-8.5
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf/a	959	1'101	150	653	748	2'024
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	25.6	18.8	0.9	25.8	21.2	66.9
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-38	-13	-29	-175	-90	-328
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-0.3	-0.1	-0.3	-2.1	-0.7	-2.5
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf/a	243	72	134	313	114	400
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	3.6	0.9	0.9	1.8	0.9	4.4

* im LV Lehrergehälter: Kosten nach Amtsbezirken, (Kantonssteuer-)Zahlung gemeindescharf

** im LV Sozialhilfe: Kosten z.T. nach Sozialhilfe-Regionen, z.T. nach Gemeinden; (Kantonssteuer-)Zahlung gemeindescharf

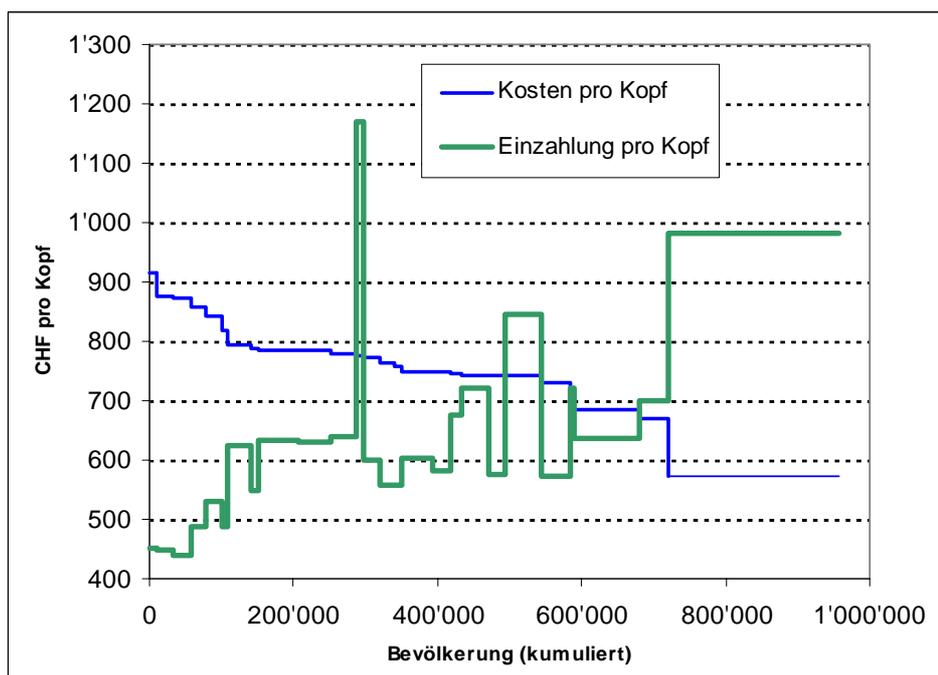
⁴⁴ Hinweis: Bei den Angaben in Steuerzehnteln wird das Mittel der Jahre 2003 bis 2005 verwendet.

Kommentar:

- Im Total ist die vertikale Umverteilung wesentlich grösser als die horizontale.
- Die beiden grossen Lastenverteiler bewirken ein hohes vertikales Umverteilungsvolumen, das zusammen grösser ist als das vertikale Umverteilungsvolumen der Finanzausgleichsinstrumente i.e.S. Die beiden LV Lehrergehälter und Sozialhilfe weisen mit ihrem vertikalen Mechanismus das grösste Umverteilungsvolumen aller Instrumente auf.
- Bei allen Instrumenten ist es eine Minderheit der Bevölkerung in oft finanzschwachen Gemeinden, welche von den Leistungen (teilweise mit hohe Pro-Kopf-Beträgen) profitiert, während die Mehrheit – und mit Ausnahme des LV Lehrergehälter die grosse Mehrzahl der Gemeinden - zu den „vertikalen Nettozahlern“ gehört. Dabei zahlen die „Zahler-Gemeinden“ mit Ausnahme der Lastenverteiler relativ geringe Beiträge pro Kopf, der durchschnittliche Nettoempfang macht hingegen pro Kopf sehr viel mehr aus.
- Per Saldo heben sich viele Zahlungen teilweise auf, und es sind 267 Gemeinden mit 45% der Bevölkerung Nettoempfänger, und zwar im gewichteten Durchschnitt mit 400 CHF/Kopf oder rund 4.4 Steuerzehnteln.
- Tendenziell gehören zu den Nettoempfängern die finanzschwachen Gemeinden (z.T. mit gegen 2000 CHF pro Kopf), aber auch Gemeinden mit hohen Kosten in den Lastenverteilern (z.B. Biel).

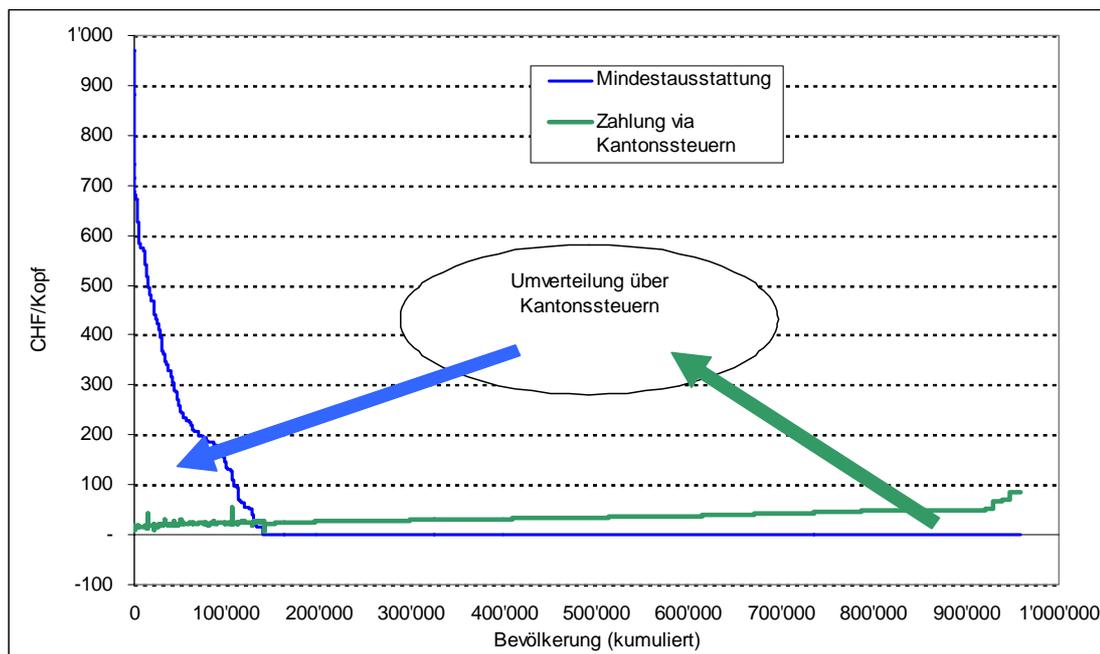
Am **Beispiel des LV Lehrergehälter** kann die vertikale Umverteilung illustriert werden (Grafik 3-22): Auf der linken Seite der Grafik sind Amtsbezirke abgebildet, die überdurchschnittliche Kosten pro Kopf aufweisen (mit Kosten sind hier die 70% Kantonsanteil der Lehrergehälter gemeint). Die Flächen entsprechen jeweils den Summen, weil die Breite der Treppenstufen bevölkerungsproportional ist. Die Einzahlungen erfolgen über Kantonssteuern, d.h. nach Finanzkraft, so dass einige wenige Ämter mit überdurchschnittlicher Finanzkraft die Nettozahler bilden. Da die Reihenfolge der Finanzkraft nicht der Reihenfolge der Lehrpersonalkosten entspricht, ist die Kurve für die „Einzahlung pro Kopf“ nicht stetig steigend.

Grafik 3-22: Beispiel: Vertikale Umverteilung im LV Lehrergehälter 2004, nach Ämtern



Das zweite Beispiel zeigt die **vertikale Umverteilung bei der Mindestausstattung**: Die Gemeinden auf der linken Seite (bis rund 140'000 Einwohner, kumuliert) erhalten Mindestausstattung, alle Gemeinden leisten über die Kantonssteuern einen Beitrag zu diesem Gefäss. Der Grossteil der Bevölkerung (rund 87%) trägt mit ihren (pro Kopf sehr kleinen) Beiträgen die Finanzierungslast dieses Instruments. Die Umverteilung beträgt 31.4 Mio. CHF (symbolisiert durch die Fläche unterhalb der Linie „Zahlung via Kantonssteuern“, die gleich gross ist wie die Fläche zwischen der Linie „Mindestausstattung“ und der Linie „Zahlung via Kantonssteuern“ auf der linken Seite).

Grafik 3-23: Beispiel: Vertikale Umverteilung durch die Mindestausstattung 2005, nach Gemeinden



3.6.4 Gesamtbilanz horizontaler und vertikaler Effekte

Auch hier gilt, dass sich zum Teil die Effekte, also die horizontalen und die vertikalen Umverteilungen ausgleichen, so dass diese nicht einfach addiert werden können. Die Berechnungen zeigen Folgendes:

- Alle Instrumente zusammen weisen ein Volumen von gegen 1.8 Mrd. CHF auf
- Die Umverteilung beträgt aber wegen der Kompensation vieler Beiträge bloss 238 Mio. CHF.
- Das grösste Umverteilungsvolumen weisen der LV Sozialhilfe, der LV Lehrergehälter und der Disparitätenabbau auf. Die LV sind zwar sehr grosse Gefässe, „ihr Umverteilungsanteil“ ist aber im Verhältnis dazu gering (z.B. beim LV Lehrergehälter 120 Mio. von 977 Mio. CHF).
- Per Saldo gehören 263 Gemeinden mit 44% der Bevölkerung zu den Nettoempfängern, wobei diese im gewogenen Durchschnitt rund 560 Franken (6.2 Steuerzehntel) erhalten. Der Extremwert liegt bei über 2'500 CHF. Die Nettozahler entrichten im Durchschnitt rund 450 Franken (3.4 Steuerzehntel).

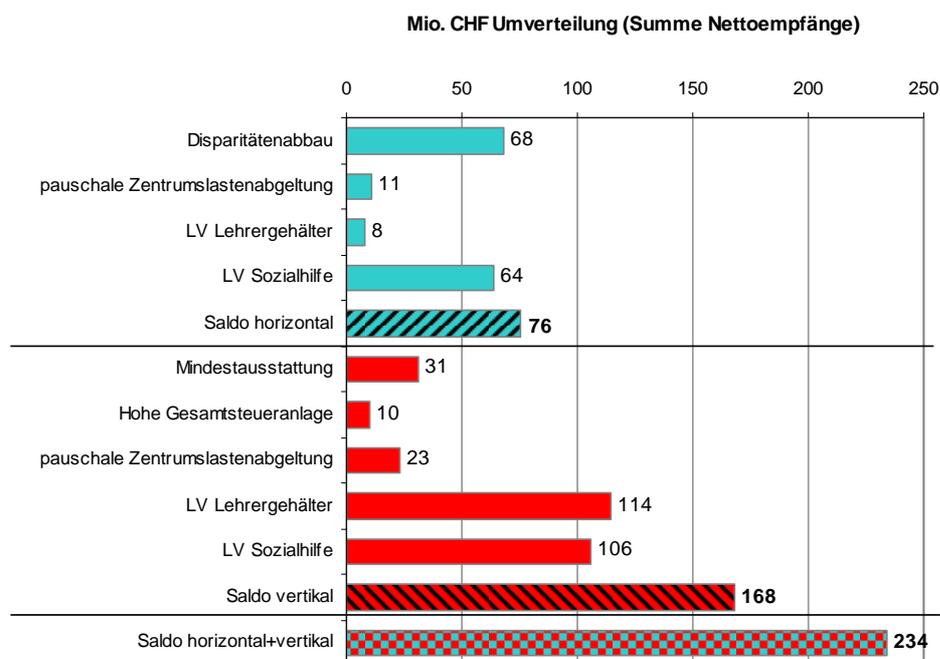
Tabelle 3-17: Bilanz der horizontalen und vertikalen Umverteilung

Merkmal	Einheit	Total horizontale+vertikale Effekte						Saldo horizontal + vertikal
		Disparitätenabbau	Mindestausstattung	Höhe Gesamtsteueranlage	pauschale Zentrumslastenabgeltung	LV Lehrergehälter*	LV Sozialhilfe**	
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF/a	68.1	34.2	11.5	42.1	977.2	632.3	1'765.5
Umverteilung (Summe Nettozahlungen)	Mio. CHF/a	68.1	31.4	10.2	33.2	119.6	157.5	238.4
Nettozahler	Anzahl Gemeinden	60	250	257	396	42	306	135
Nettozahler	Bevölkerung	47%	87%	85%	82%	64%	56%	56%
Nettoempfänger	Anzahl Gemeinden	338	148	141	2	356	92	263
Nettoempfänger	Bevölkerung	53%	13%	15%	18%	36%	44%	44%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-941	-85	-29	-154	-1'164	-1'088	-3'394
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-4.0	-0.3	-0.1	-0.8	-4.3	-15.9	-12.4
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf/a	531	959	1'101	216	685	1'181	2'544
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	14.2	25.6	18.8	1.3	25.5	23.6	84.1
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-153	-38	-13	-42	-184	-201	-447
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.1	-0.3	-0.1	-0.4	-2.2	-1.7	-3.4
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf/a	133	243	72	194	329	258	561
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.5	3.6	0.9	1.2	2.2	2.0	6.2

* im LV Lehrergehälter: Kosten nach Amtsbezirken, (Kantonssteuer-)Zahlung gemeindescharf

** im LV Sozialhilfe: Kosten z.T. nach Sozialhilfe-Regionen, z.T. nach Gemeinden;
(Kantonssteuer-)Zahlung gemeindescharf

Grafik 3-24: Umverteilungs-Volumina der verschiedenen Instrumente 2005

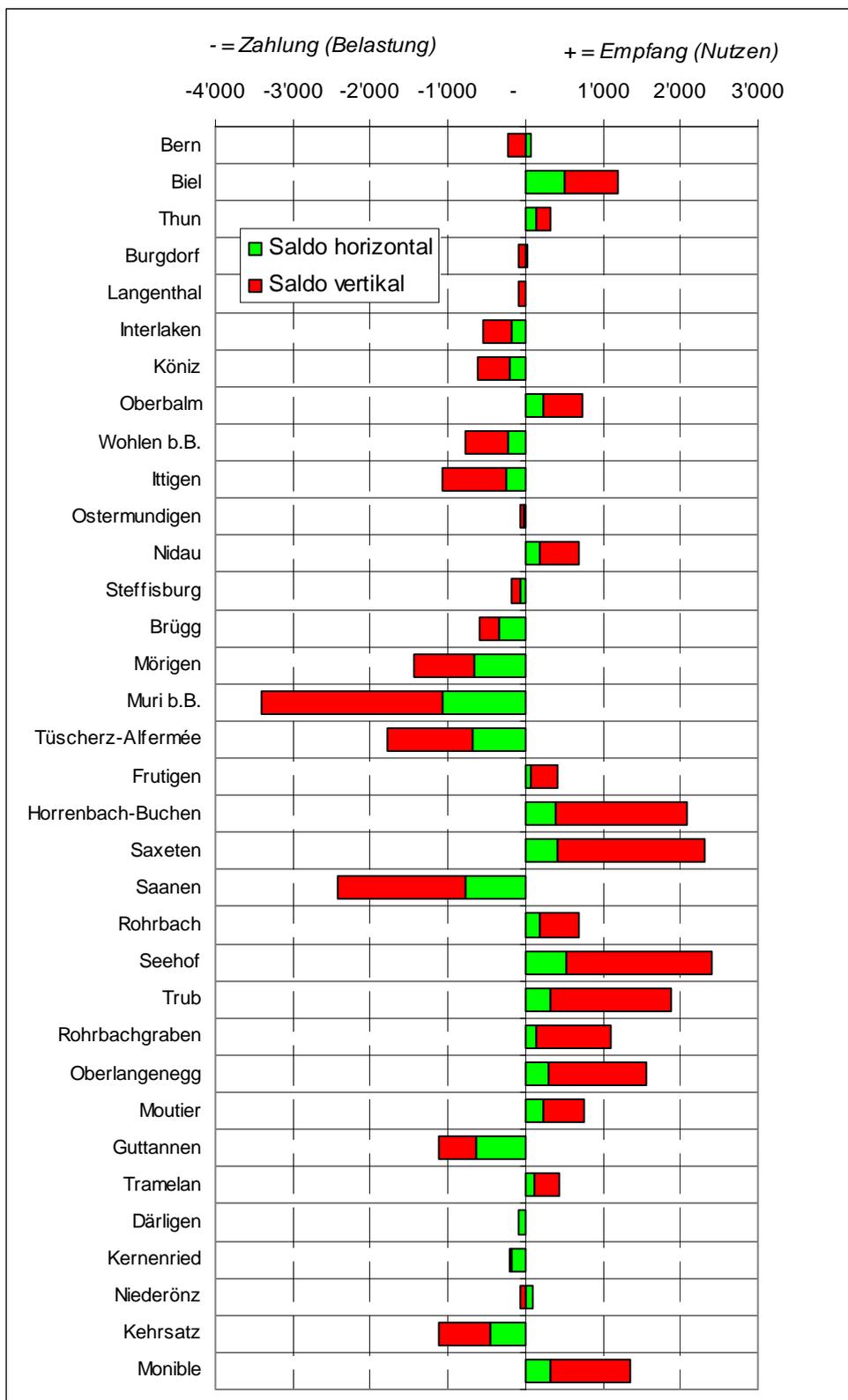


Im Folgenden werden einige Beispiele von Gemeinden präsentiert. Nach der tabellarischen Darstellung zeigen Grafiken die Saldi für alle Gemeinden und danach Profile für ausgewählte Gemeinden. Im Anhang B: Umverteilungseffekte ist eine vollständige Liste für alle Gemeinden enthalten.

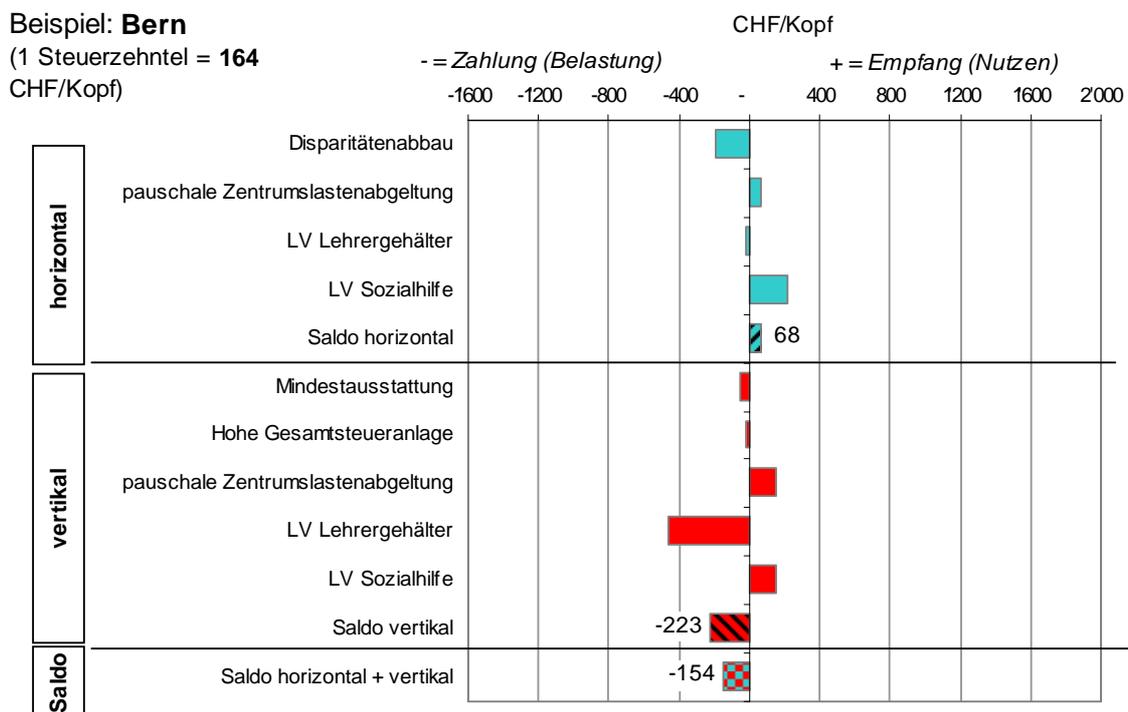
Tabelle 3-18: Gemeinde-Beispiele - horizontale und vertikale Umverteilung
+ = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

Gemeinde	Wert Steuerzettel pro Kopf	HORIZONTAL					Saldo horizontal	VERTIKAL					Saldo vertikal	TOTAL	
		Disparitätenabbau	pauschale Zentrumsabgeltung	LV Lehrergehälter	LV Sozialhilfe	Mindestausstattung		Hohe Gesamtsteueranlage	pauschale Zentrumsabgeltung	LV Lehrergehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal + vertikal		Saldo in SZ	
Bern	164	-192	66	-25	219	68	-51	-17	150	-456	152	-223	-154	-0.9	
Biel	135	-4	45	25	433	499	-42	-14	96	-105	748	682	1'182	8.7	
Thun	109	41	8	-10	105	144	-34	-11	-9	2	236	183	327	3.0	
Burgdorf	119	19	-	15	-8	27	-37	-13	-34	38	-43	-89	-62	-0.5	
Langenthal	119	-6	-	2	13	9	-37	-12	-34	5	-1	-80	-71	-0.6	
Interlaken	120	-70	-	6	-115	-180	-38	-13	-35	-23	-267	-375	-555	-4.6	
Köniz	135	-158	-39	-25	30	-192	-42	-14	-39	-270	-57	-421	-613	-4.6	
Oberbalm	72	222	-	-25	30	227	109	-8	-21	124	306	510	737	10.3	
Wohlen b.B.	129	-80	-35	-25	-79	-220	-40	-14	-37	-234	-240	-565	-784	-6.1	
Ittigen	171	-236	-43	-25	56	-248	-53	-18	-49	-497	-208	-826	-1'074	-6.3	
Ostermundigen	120	-69	-35	-25	116	-13	-37	-13	-34	-177	218	-43	-57	-0.5	
Nidau	106	-2	-49	-20	262	190	-33	-11	-31	3	560	488	678	6.4	
Steffisburg	102	32	-6	-10	-79	-63	-32	-11	-29	46	-86	-113	-176	-1.7	
Brugg	141	-357	-75	-20	115	-338	-44	-15	-41	-214	64	-249	-587	-4.2	
Mörigen	135	-372	-74	-20	-190	-656	-42	-14	-39	-176	-509	-781	-1'437	-10.6	
Muri b.B.	274	-941	-75	-25	-34	-1'076	-85	-29	-79	-1'139	-987	-2'319	-3'394	-12.4	
Tüscherz-Alfermée	174	-472	-83	-20	-105	-680	-54	-18	-50	-421	-560	-1'103	-1'783	-10.2	
Frutigen	75	235	-	29	-192	71	134	3	-22	387	-160	343	415	5.5	
Horrenbach-Buchen	38	478	-	-10	-79	390	871	107	-11	445	282	1'694	2'084	54.2	
Saxeten	37	531	-	6	-115	421	959	230	-11	496	212	1'887	2'308	61.7	
Saanen	217	-612	-	10	-168	-770	-68	-23	-63	-581	-920	-1'654	-2'423	-11.2	
Rohrbach	70	175	-	2	4	181	-22	-7	-20	313	254	518	699	10.0	
Seehof	39	420	-	32	75	527	702	-4	-11	596	587	1'869	2'396	60.9	
Trub	43	411	-	34	-129	316	669	142	-12	602	155	1'557	1'873	43.4	
Rohrbachgraben	47	389	-	2	-250	140	616	14	-13	457	-116	958	1'098	23.6	
Oberlangenegg	50	401	-	-10	-79	312	648	40	-15	371	213	1'258	1'570	31.2	
Moutier	88	116	-	32	75	223	-28	-9	-25	289	305	532	755	8.5	
Guttannen	129	-519	-	18	-146	-646	-40	-14	-37	-21	-368	-481	-1'127	-8.7	
Tramelan	84	146	-	15	-32	129	-26	-9	-24	248	115	304	432	5.1	
Därfligen	91	17	-	6	-115	-93	-28	-9	-26	164	-94	6	-87	-1.0	
Kernenried	83	10	-	15	-211	-186	-26	-9	-24	264	-227	-22	-208	-2.5	
Niederörsz	97	220	-	-7	-119	94	-30	-10	-28	142	-131	-57	37	0.4	
Kehrsatz	149	-309	-47	6	-97	-447	-47	-16	-43	-153	-403	-661	-1'109	-7.4	
Monible	82	313	-	32	-27	318	336	253	-24	326	135	1'027	1'345	16.3	

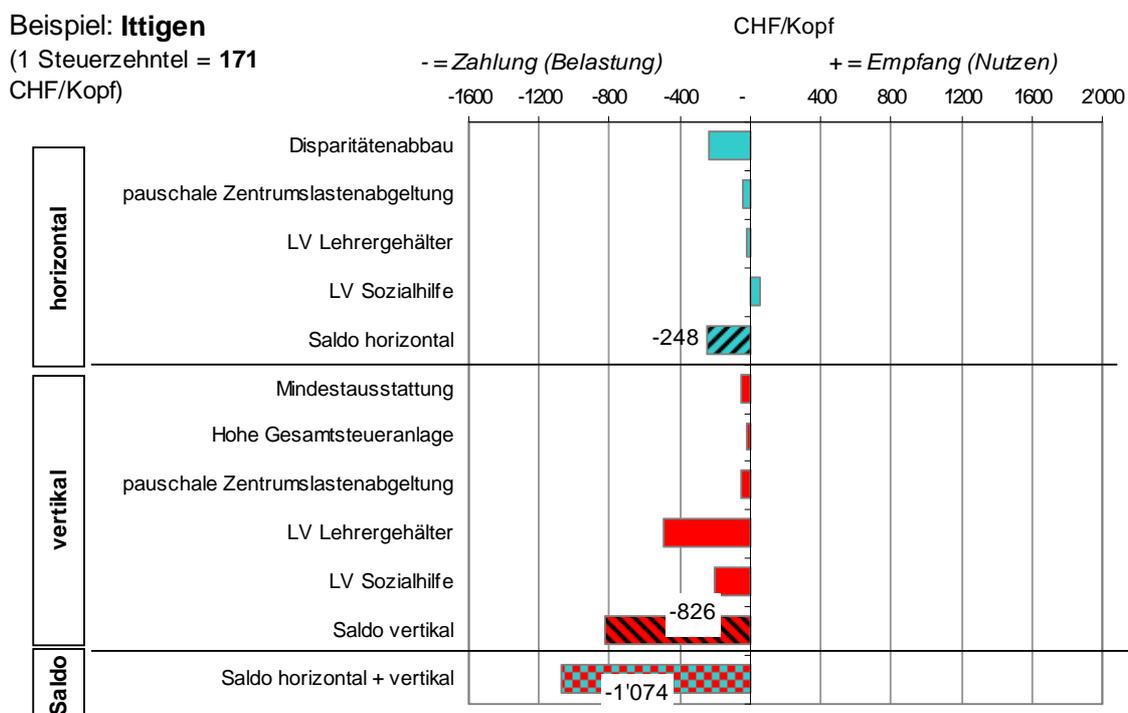
Grafik 3-25: Saldi horizontal und vertikal für Gemeinde-Beispiele in CHF/Kopf/Jahr



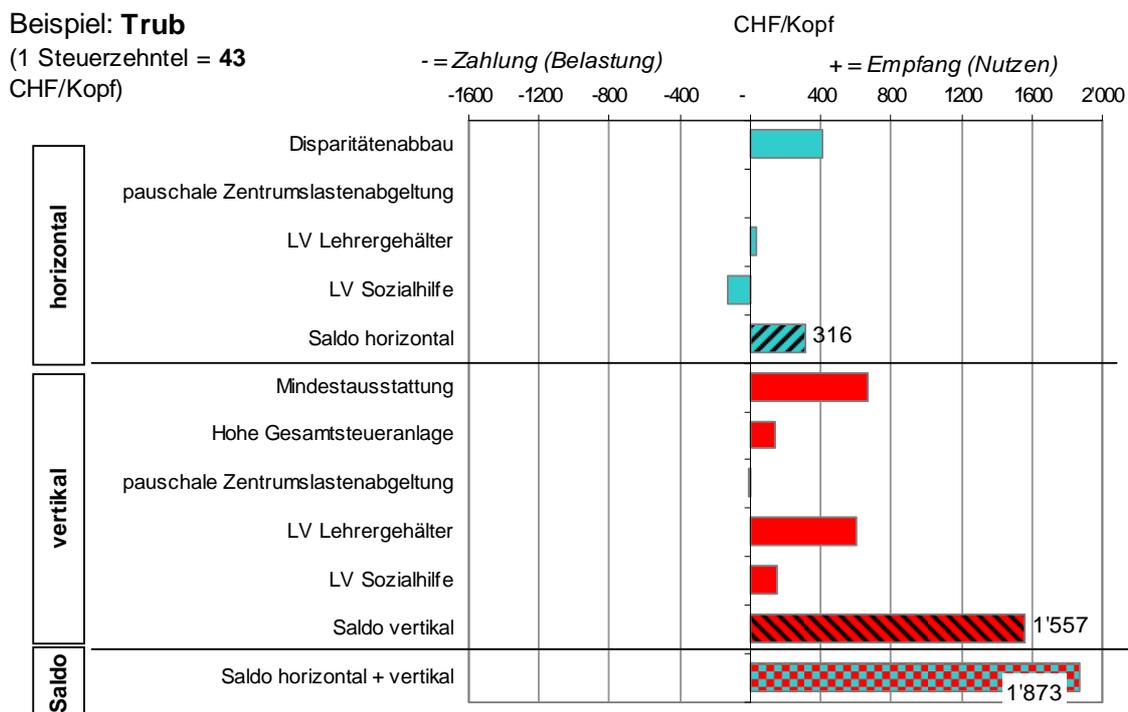
Grafik 3-26: Umverteilung am Beispiel Bern



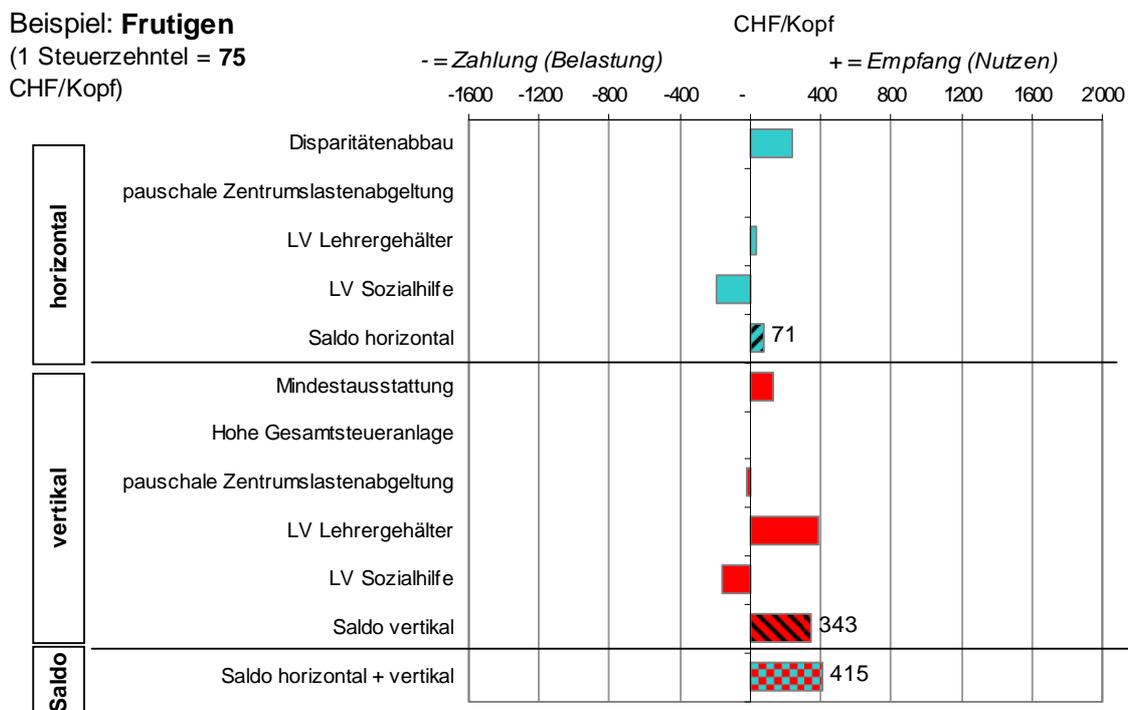
Grafik 3-27: Umverteilung am Beispiel Ittigen



Grafik 3-28: Umverteilung am Beispiel Trub

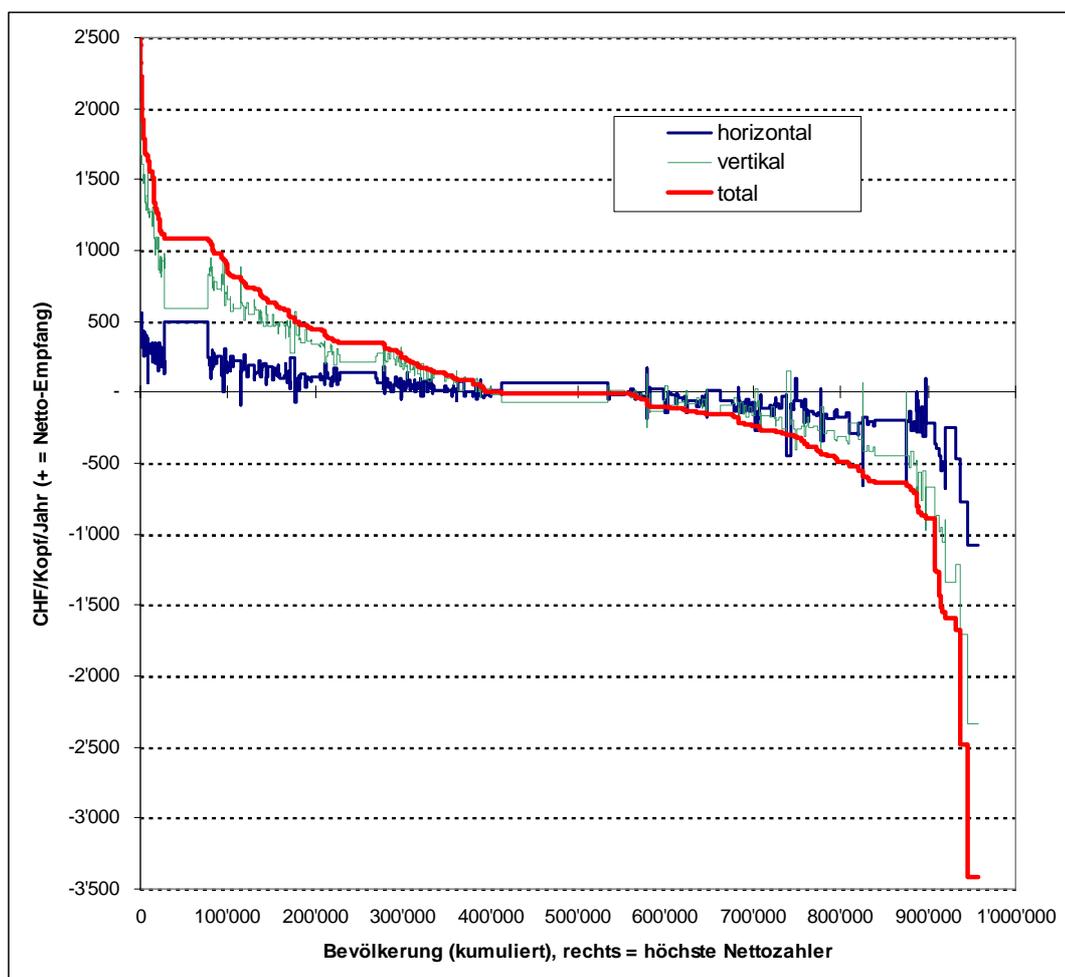


Grafik 3-29: Umverteilung am Beispiel Frutigen



Die folgende Grafik zeigt die Umverteilung für alle Berner Gemeinden, geordnet nach dem Umverteilungssaldo (höchste Nettozahler sind rechts). Die Flächen entsprechen jeweils den Summen, weil die Breite der Treppenstufen bevölkerungsproportional ist. Es zeigt sich, dass in den allermeisten Fällen eine Gemeinde sowohl in der vertikalen wie in der horizontalen Umverteilung und damit auch im Gesamtsaldo zur gleichen Gruppe gehört, d.h. entweder zu den Nettozahlern oder den Nettoempfängern.

Grafik 3-30: Umverteilung mit Treppenstufengrafik - Breite der Stufe entspricht der Bevölkerung einer Gemeinde



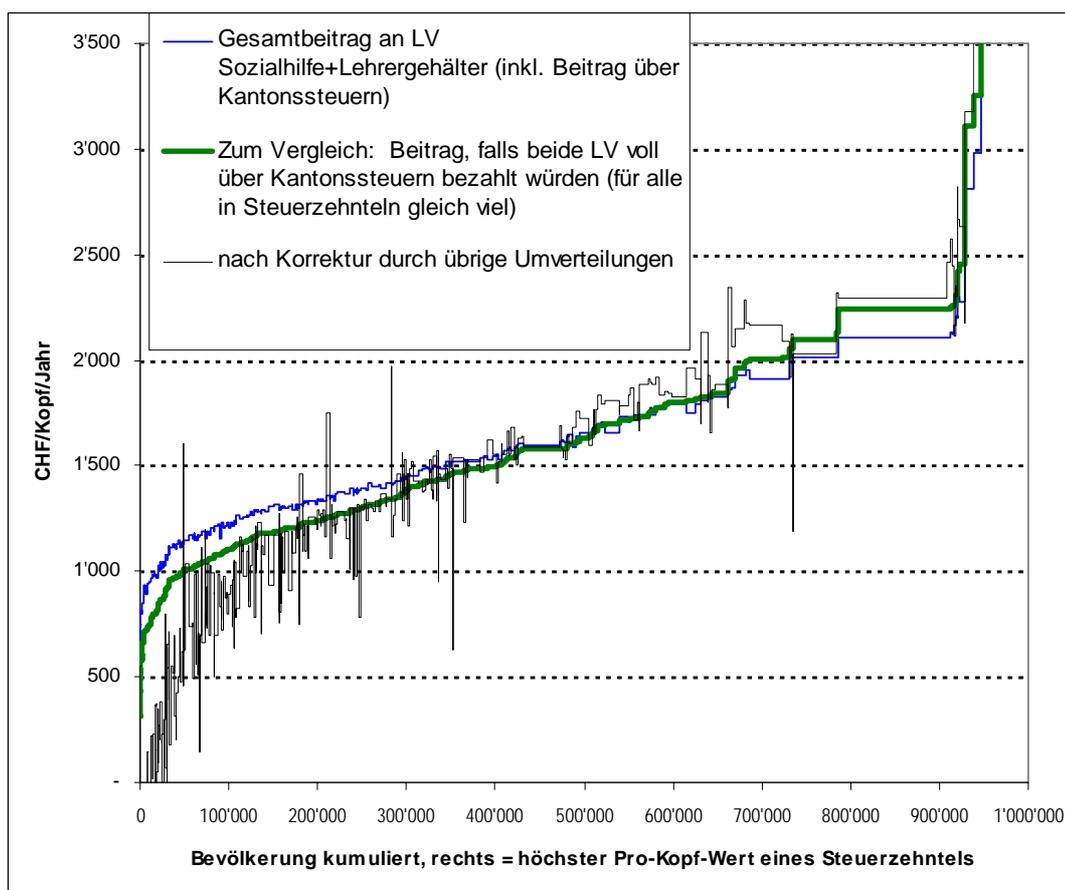
3.6.5 Eine andere Betrachtungsweise: Alle Belastungen nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit tragen

Bisher sind wir davon ausgegangen, dass eine Umverteilung dann besteht, wenn eine Gemeinde für ihre Aufgaben Beiträge von anderen Gemeinden (horizontal) oder via Kantonssteuern (vertikal) bekommt. Man kann auch die Sichtweise einnehmen, dass Lehrgelöhner und Sozialhilfe solidarisch durch die gesamte Kantonsbevölkerung, und zwar proportional zur

Finanzkraft, bezahlt werden sollten. Das würde heissen: Jede Gemeinde steuert gleich viele Steuerzehntel für diese Aufgabe bei (Kostenteiler nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit). Dies entspricht einer "gedanklichen Kantonalisierung" resp. einer vollen Solidarität resp. einer Abschaffung des Gemeindeanteils.

Die folgende Grafik zeigt daher einerseits den gesamten heutigen Beitrag, den eine Gemeinde für die beiden LV Sozialhilfe und Lehrergehälter leistet. Weil dieser Beitrag z.T. bevölkerungs- oder schülerzahlabhängig ist, z.T. aber auch finanzkraftabhängig, zahlen finanzschwächere Gemeinden (links in der Grafik) zwar deutlich weniger pro Kopf, aber ihr Beitrag ist dennoch etwas grösser, als wenn beide LV voll über Kantonssteuern finanziert würden, und alle Gemeinden gleich viele Steuerzehntel beitragen würden. Eingezeichnet ist auch, dass die übrigen Umverteilungen (alle übrigen Instrumente, insbesondere Finanzausgleich) dieses Ergebnis vor allem für die finanzschwachen Gemeinden massiv korrigieren (die Belastung wird geringer), während die Belastung bei den meisten finanzstarken Gemeinden durch die Finanzausgleichsinstrumente einer Art sanfter Progression unterliegen.

Grafik 3-31: Vergleich der heutigen Gemeindezahlungen mit "Kantonalisierung"⁴⁵



⁴⁵ Höchste Werte oben abgeschnitten, damit Darstellung lesbar bleibt.

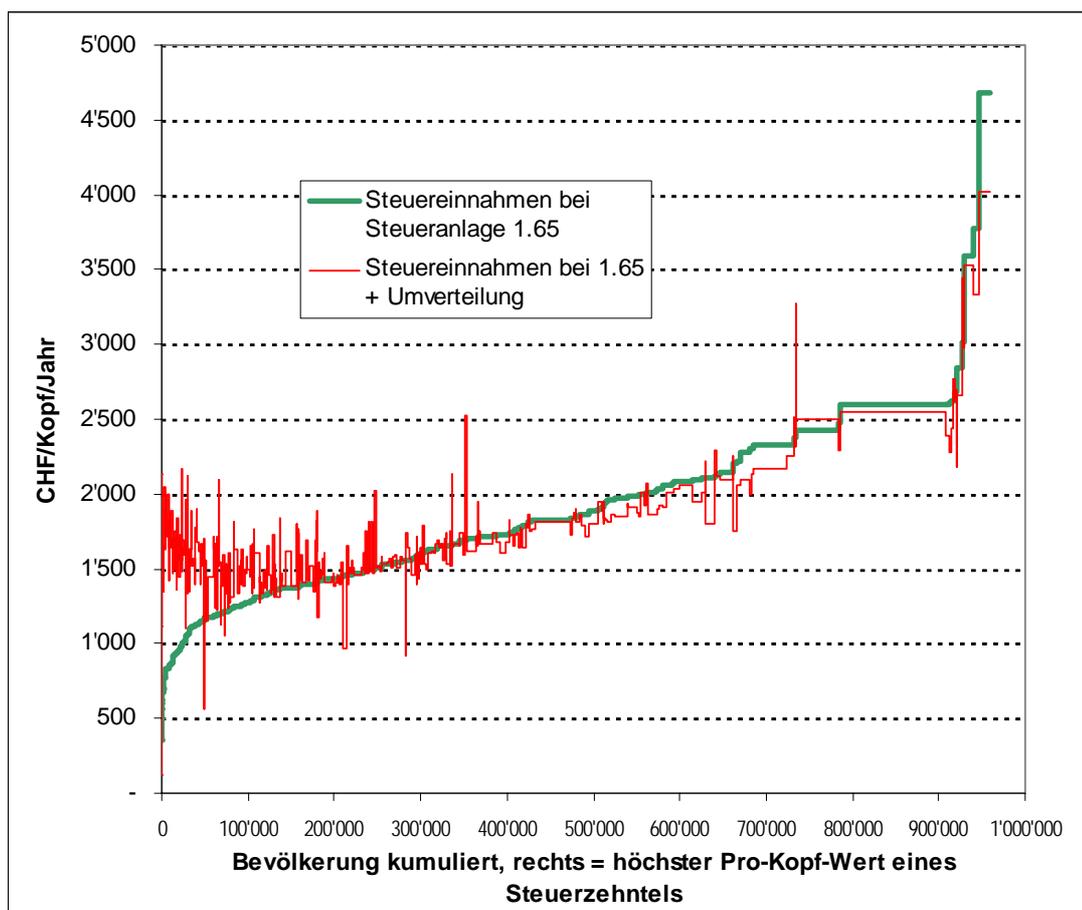
Falls weiterhin von diesem Grundgedanken der vollen Solidarität ausgegangen wird, dann ist auch die folgende Grafik aufschlussreich. Sie zeigt, wie viele Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung bei einem einheitlichen Gemeindesteuersatz von 1.65 zur Verfügung stünden (entspricht ungefähr dem heutigen gewogenen Mittel, viele finanzschwache Gemeinden erheben aber höhere Steuern, liegen also de facto höher als in der Grafik). Die zweite Kurve zeigt, wie sich die Umverteilung auswirkt.⁴⁶ Insbesondere für die sehr finanzschwachen Gemeinden wirkt sich die Umverteilung massiv verbessernd aus, d.h. die ungleichen Ressourcen werden angeglichen (Kurve wird flacher), aber es bleiben natürlich Ungleichheiten. Die Kurve ist deshalb so unregelmässig, weil die Steuereinnahmen für 2005 berechnet wurden, aber die Finanzausgleichsinstrumente mehrere vergangene Jahre und weitere Faktoren berücksichtigen.

In der Grafik drückt auch der Effekt des hohen Harmonisierungsfaktors durch, denn tendenziell sind sehr finanzschwache Gemeinden nach der Umverteilung teilweise eher besser gestellt als die Gemeinden mit einem HEI im Bereich 80 bis 100 (siehe hierzu Grafik 3-16 und Erläuterungen im Abschnitt 3.3.1b)).⁴⁷

⁴⁶ Es wurde angenommen, dass die beiden LV vollständig vom Kanton bezahlt werden, und dass dazu jede Gemeinde die nötigen ca. 14 Steuerzehntel beisteuert. Wenn eine Gemeinde heute mehr als diese 14 Steuerzehntel für die beiden LV aufwendet, dann wurde dies als Belastung berücksichtigt. Das Ergebnis entspricht somit (bewusst) nicht der oben gezeigten Umverteilung, denn hier wurde abgebildet, welche Umverteilung sich ergibt, wenn die Sicht "Kantonalisierung" resp. "volle Solidarität" eingenommen wird.

⁴⁷ Dies Grafik zeigt, dass der Harmonisierungsfaktor 2.4 dazu führt, dass Gemeinden mit einem HEI unter 80 so stark begünstigt werden, dass sie sich nicht nur (wie beabsichtigt) an die Gemeinden mit einem HEI im Bereich von 80 bis 100 annähern, sondern diese sogar überholen und nach dem direkten Finanzausgleich besser dastehen

Grafik 3-32: "Steuersubstrat" vor und nach Umverteilung



3.6.6 Fazit der Umverteilungen

Die Umverteilung ist eine politische Frage. Entsprechend sind verschiedene, auch diametral unterschiedliche Sichtweisen vertretbar. Wichtig ist, dass in Kenntnis der Fakten entschieden wird.

Die Analysen zeigen:

- Die verschiedenen Instrumente sind wirksam. Insbesondere werden finanzschwache Gemeinden teilweise massiv unterstützt. Zugleich bleiben aber deutliche Unterschiede in den verfügbaren Mitteln der Gemeinden, in den Lasten und auch in den Steueranlagen bestehen. Das Gesamtsystem erreicht somit den angestrebten *teilweisen* Ausgleich – ob er auch „massvoll“ ist, oder allenfalls zu stark oder zu schwach, ist eine rein politische Frage.
- Verschiedene Instrumente sind zum Ausgleich verschiedener Unterschiede konzipiert, und dies ist grundsätzlich richtig. Es ist daher kein Systemmangel, wenn sich per Saldo verschiedene Umverteilungen teilweise kompensieren.

- Die vertikale Umverteilung über Kantonssteuern resp. über Kantonsanteile der Lastenverteiler ist deutlich grösser als die horizontale Umverteilung – ob diese als Umverteilung betrachtet wird oder nicht, ist wie erwähnt eine Frage des Standpunkts.
- Oftmals werden nur einzelne Instrumente betrachtet, und die Nettozahler schauen verständlicherweise kritisch auf die Nettoempfänger. Per Saldo sieht die Rechnung oftmals anders aus, als man auf den ersten Blick erwarten würde.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist das Ausmass der Umverteilung eine rein politische Frage, und es ist entscheidend, dass die Umverteilungsinstrumente keine falschen Anreize setzen. Diese Frage wurden in verschiedenen Abschnitten analysiert. Abschnitt 5.2“Strukturerhaltende Wirkung und Effekt für Gemeindereformen“ wird nochmals auf einen wichtigen Aspekt eingehen, und es wird sich dort zeigen, dass das Ausmass des Ausgleichs auch für die langfristigen, dynamischen Anreize und nicht bloss für Verteilungsfragen wichtig ist.

4 Beurteilung der Ziele "Klarheit und Effizienz"

4.1 Überblick über Ziele und Vorgehen

Unter dem Oberbegriff "Klarheit und Effizienz" fassen wir folgende Ziele zusammen (vgl. auch das Evaluationsdesign Grafik 1-2, Seite 15):

- Zweckmässige Entflechtung der Aufgaben
- Verbesserung der Transparenz in kommunalen Haushalten
- Grössere Autonomie der Gemeinden in Finanzfragen
- Beseitigung von kostentreibenden Anreizen
- Bessere Steuerbarkeit

Die Erreichung dieser Ziele wurde in erster Linie anhand einer Umfrage bei den Finanzverwalter/innen der bernischen Gemeinden geprüft. Ende März 2007 wurden sämtliche 396 Gemeinden des Kantons Bern schriftlich darum gebeten, mittels einer Online-Umfrage ihre bisherigen Erfahrungen mit dem neuen FILAG kund zu tun. Im Zeitraum vom 26. März bis 13. Mai 2007 haben rund 323 Gemeinden davon Gebrauch gemacht. Bewusst wurden die Fragen den Finanzverwalter/innen gestellt. Es war eine Praxis-Sicht gefragt, und nicht eine politische Gesamtbeurteilung aus Sicht der Gemeinden. Die Rücklaufquote betrug 80%.

Die Ergebnisse der Umfrage sind detaillierter im Materialienband A4 beschrieben.⁴⁸ Sie werden im Folgenden ergänzt mit weiteren Erkenntnissen.

4.2 Zweckmässige Entflechtung der Aufgaben

Mit dem FILAG 2002 und der damit verflochtenen Reform der Aufgabenteilung sind verschiedene Verbundaufgaben aufgrund einer eingehenden Analyse neu klar kantonalisiert oder kommunalisiert worden. Einige Verbundaufgaben sind geblieben. Grundsätzlich hat sich die Aufgabenteilung bewährt. Diese Einschätzung teilt auch eine grosse Mehrheit der kommunalen Finanzverwalter/innen: Rund 61% sind der Meinung, das Ziel der Entflechtung sei mehrheitlich oder sogar weitestgehend erreicht worden. Weitere 27% der Antwortenden halten die Ziele für „eher erreicht“, und bloss 11% für „eher nicht“, „mehrheitlich nicht“ oder „gar nicht“ erreicht.

In einer offenen Frage zeigt sich, dass oft eine stärkere Kantonalisierung befürwortet wird (jedenfalls von den Finanzverwalter/innen): Mehrheitlich als gelungen bezeichnet wurde die Aufgabenteilung in den Bereichen Spitäler und Berufsschulen sowie bei der Prämienverbilligung zum KVG. Sehr kritisch hingegen wird die Aufgabenteilung bei den Sozialversicherun-

⁴⁸ Ecoplan (2007); Ergebnisse der Umfrage zum FILAG 2002 bei den Gemeinden.

gen gesehen, in geringerem Mass auch bei Kultur und der Fürsorge. Bei den Lehrergehältern wird überwiegend eine stärkere Kantonalisierung gefordert.

Ohne vertiefte Analyse ist es nicht möglich, Optimierungspotenziale durch eine Veränderung in der Aufgabenteilung festzustellen. Im Rahmen des Projektes FILAG 2012 wurde bewusst darauf verzichtet, erneut eine flächendeckende Analyse der Aufgabenteilung vorzunehmen. Dies scheint in Anbetracht der Ergebnisse der Umfrage und der durchgeführten Evaluationen (z.B. Volksschule, Sozialhilfe) auch nicht notwendig.

Insgesamt wurde dieses **Ziel somit erreicht**. Es wird immer eine Ermessensfrage sein, wie weit im konkreten Fall die Vorgaben (Minimalstandards) und die ausgleichende Tätigkeit (Harmonisierung, Ausgleich, Lastenverteiler) des Kantons gehen sollen und wie gross die Autonomie und die finanzielle Eigenständigkeit sein sollen. Es muss daher auch im konkreten Fall (z.B. bei Gesetzesrevisionen) entschieden werden, welche Veränderungen in der Aufgabenteilung vorgenommen werden sollen.

4.3 Verbesserung der Transparenz in kommunalen Haushalten

Nach Einschätzung der Finanzverwalter/innen der Gemeinden wurden in diesen Bereichen Verbesserungen erzielt. Rund 44% finden, die Transparenz des *eigenen* Finanzhaushaltes habe sich verbessert oder stark verbessert, weitere 50% halten die Transparenz für „eher verbessert“. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in der Gesamtbeurteilung (für alle Gemeinden).

Im Sinne der gesteigerten Transparenz positiv zu würdigen sind auch die verschiedenen Statistiken und Berichte des AGR und der Finanzverwaltung über die Gemeindefinanzen. Sie erlauben eine laufende Analyse. Was fehlt, ist ein Instrument zur Analyse der Gemeindefinanzen, welches die Transparenz und die Vergleichbarkeit weiter erhöhen würde. Es ist nicht genau bekannt, welche Faktoren (wie z.B. Zusammensetzung der Bevölkerung, Siedlungsdichte, Gemeindegrösse) für die Gemeindeausgaben im welchem Ausmass kostentreibend wirken. Es sollte daher geprüft werden, ein Instrument des Gemeindebenchmarkings einzuführen.

Fazit: Das FILAG 2002 hat die Transparenz verbessert, wobei der Effekt aus Sicht der Gemeinden recht deutlich ist.

4.4 Bessere Steuerbarkeit

Gemeint ist hier die Steuerbarkeit der Finanzen durch den Kanton und durch die Gemeinden.

Nach Einschätzung der Finanzverwalter/innen der Gemeinden wurden in diesen Bereichen Verbesserungen erzielt. Rund 42% finden, das Ziel „bessere Steuerbarkeit“ sei „eher erreicht“ worden, weitere 47% halten es für „mehrheitlich“ oder „weitestgehend“ erreicht. Insbesondere sind die Finanzflüsse im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich besser vorhersehbar (75% teilen diese Meinung). Auch die Abschaffung der Steuerkraftabstufung bei

Staatsbeiträgen und in den Lastenverteilern hat die Finanzplanung erleichtert (55%) oder „eher erleichtert“ (41%).

Dies hat nach Ansicht der Finanzverwalter/innen auch die Budgetdebatten eher erleichtert (64%) oder sogar „erleichtert“ oder „deutlich erleichtert“ (zusammen 23%). Aus kantonaler Sicht haben die Veränderungen (insbesondere die transparenten Finanzausgleichsregeln und die Abschaffung der Finanzkraftabstufung bei den Subventionen) die Steuerbarkeit verbessert, soweit dies überhaupt möglich ist: Oft wird vergessen, dass auch der Kanton längst nicht alle Bereiche steuern kann, welche die Gemeinden nicht steuern können. Konjunkturelle Effekte, soziodemografische Trends und Entwicklungen auf Bundesebene kann auch der Kanton nur sehr limitiert beeinflussen.

4.5 Grössere Autonomie der Gemeinden in Finanzfragen

Das FILAG strebte eine grössere finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden an. Immer wieder wird aber moniert, um die Gemeindefinanzen stehe es schlecht, die Gemeinden hätten grosse Mehrausgaben zu tragen und könnten diese nicht beeinflussen.

Die Analysen zeigen nun, dass die Situation vergleichsweise gut ist: „Die Gemeinden im Kanton Bern weisen im 2005 mehrheitlich eine gute bis sehr gute Finanzlage aus. Mehrere Kennzahlen zeigen deutlich, dass die finanzielle Situation der Berner Gemeinden gut ist und sich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht verbessert hat.“⁴⁹ Alle Kennzahlen (Rechnungsergebnisse, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastung usw.) haben sich positiv entwickelt.

Insbesondere ist die Steueranlage stabil geblieben resp. im Durchschnitt leicht gesunken, wie die folgende Tabelle zeigt (siehe hierzu auch Abschnitt 3.2.2e). Gewichtet mit der Bevölkerungszahl ist die Steueranlage von 2002 bis 2005 um knapp 1% gesunken, gewichtet mit dem Steuersubstrat ebenfalls um knapp 1%. Für 2005 entspricht diese Senkung knapp 17 Mio. CHF.

⁴⁹ AGR (2007), Bericht Gemeindefinanzen 2005, Seite 1. Eine vertiefte Darstellung zur finanziellen Situation der Gemeinden geben der Bericht der Finanzverwaltung („Finanzielle Situation der Gemeinden 2002-2005) und die umfassenden jährlichen Berichte des Amtes für Gemeinden und Raumordnung zu den Gemeindefinanzen (jährliche „Berichte Gemeindefinanzen“).

Tabelle 4-1: Entwicklung der Steueranlagen der Gemeinden⁵⁰

	2002	2003	2004	2005	2006
Steueranlage					
Mittelwert	1.787	1.787	1.775	1.764	1.756
Median	1.800	1.800	1.800	1.785	1.785
Bevölkerungsgewichtete Steueranlage	1.685	1.687	1.677	1.669	1.672
<i>Veränderung zu Vorjahr</i>		0.15%	-0.62%	-0.46%	0.17%
<i>Veränderung seit 02</i>		0.15%	-0.47%	-0.94%	-0.76%
Steuersubstratgewichtete Steueranlage	1.638	1.638	1.628	1.623	
<i>Veränderung zu Vorjahr</i>		-0.03%	-0.57%	-0.32%	
<i>Veränderung seit 02</i>		-0.03%	-0.60%	-0.91%	

Der durchschnittliche kommunale Aufwand pro Einwohner hat sich nach Einführung des FILAG zunächst stabil entwickelt (2003: +2.1%, 2004: +0.8%), ist dann aber im Jahr 2005 um 4.3% gestiegen (pro Einwohner allerdings nur um 3.4%). Diese Aufwandsteigerung konnte mit einer Ertragssteigerung (3.5% pro Einwohner) kompensiert werden, ohne dass die Steueranlage erhöht werden musste. d.h. das Steuersubstrat hat zugenommen, teilweise waren jedoch Gebührenerhöhungen und Vermögensverzehr (Liegenschaftsverkauf, z.B. in den Städten Bern und Thun) notwendig. In Franken heisst dies: Die Erträge pro Einwohner haben von 2003 auf 2005 insgesamt um 152 Franken zugenommen, die Lastenverteiler um 83 CHF pro Einwohner.⁵¹

Die Belastung der Gemeinden aus den Lastenverteilern machte im Jahr 2005 total 970 CHF pro Einwohner aus, das entspricht 19% des durchschnittlichen kommunalen Aufwands von 5'039 CHF pro Einwohner. Im Jahr 2002 lag der Anteil der Lastenverteiler bei 16.7%. Im Vergleich zum Steuerertrag hat die Entwicklung bei den Lastenverteilern somit überproportional zugenommen.

Die Zunahme in der Aufwandentwicklung der Lastenverteiler fällt bei einzelnen Gemeinden sehr stark ins Gewicht und führt dazu, dass der mit dem FILAG ursprünglich angestrebte grössere finanzielle Spielraum nicht verfügbar ist. Die Zunahme konnte nicht alleine durch Ertragssteigerungen finanziert, sondern musste durch Sparprogramme getragen werden.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die Kostensteigerungen in den Lastenverteilern (insbesondere Sozialhilfe) zwar hoch waren, dass diese Mehrbelastungen aber durch höhere Erträge und teilweise durch einschneidende Sparmassnahmen aufgefangen werden konnten resp. mussten, und dies bei leicht sinkenden Steueranlagen, also dank erhöhtem Steuersubstrat. Der Anteil der Lastenverteiler an den Gesamtausgaben der Gemeinden hat sich zwar im Durchschnitt nur leicht erhöht, aber bei einigen Gemeinden fallen diese Mehrkosten stark ins Gewicht.

⁵⁰ Berechnet nach AGR (2007), Grundlagen zur Finanzstatistik.

⁵¹ Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von: AGR (2007), Bericht Gemeindefinanzen 2005, Seite 6, verbunden mit Bericht des Vorjahres.

Die **Einschätzung der Finanzverwalter/innen** bestätigt diese Fakten: Die meisten (53%) finden, die Autonomie habe sich zwar mit dem Finanzausgleich vergrössert, sei aber durch andere Effekte (vor allem die steigenden Belastungen in den Lastenverteilern) wieder zunichte gemacht worden. Für weitere 10% ist ihre Finanzautonomie grösser, für 32% unverändert und für 5% verkleinert. Vermutlich aufgrund der steigenden unbeeinflussbaren Kosten wird daher die Zielerreichung in der zusammenfassenden Frage nicht durchwegs positiv beurteilt: 62% halten das Ziel der grösseren Autonomie für (eher) erreicht, während 27% mit „eher nicht erreicht“ und 10% mit „mehrheitlich nicht“ oder „gar nicht“ erreicht antworten. Nur eine von sechs Zentrumsstädten hält das Ziel für erreicht.

Von den Gemeinden, die ihre Finanzautonomie als vergrössert empfinden, sagt ein Drittel, der Mitteleinsatz habe sich leicht verändert. Der vergrösserte Spielraum findet also einen – allerdings kleinen – Niederschlag in einer geänderten Prioritätensetzung in den Budgets.

Fazit: Das FILAG 2002 hat die finanzielle Autonomie der Gemeinden tendenziell leicht erhöht. Das hohe und seit 2002 stark gewachsene Volumen der Lastenverteiler, das für die einzelnen Gemeinden praktisch nicht steuerbar ist, schmälerte aber gleichzeitig – unabhängig vom FILAG – die finanzielle Autonomie deutlich. Auch aus Sicht der meisten Städte resp. ihrer Finanzverwalter wurde dieses Ziel nicht erreicht. Dies ist einerseits als Preis für die Solidaritätsmechanismen im FILAG zu interpretieren, mit denen die verteilungspolitischen Ziele erfüllt werden sollen. Andererseits spiegelt sich hier die zunehmende Bedeutung von kaum steuerbaren externen Faktoren (z.B. bei der Sozialhilfe).

4.6 Beseitigung von kostentreibenden Anreizen

Insbesondere durch die Abschaffung der Finanzkraftabstufung bei Subventionen und die verbesserte Entflechtung von Aufgaben konnten kostentreibende Anreize vermindert werden. Allerdings bestehen bei den sehr umfangreichen Lastenverteilern Sozialhilfe und Lehrerbeseoldung keine resp. nur geringe Anreize für die Gemeinden, die Kosten zu senken, da sie praktisch gar nicht (Sozialhilfe, nur wie alle anderen Gemeinden, d.h. im Ausmass ihres Bevölkerungsanteils) oder nur sehr beschränkt (Lehrerbeseoldung: über den Faktor Klassenzahl) von Effizienzsteigerungen profitieren (vgl. hierzu die Evaluationen dieser Lastenverteiler, siehe 3.5). Somit konnte zwar Verbesserungen erreicht werden, aufgrund des Zielkonflikts mit den Verteilungszielen sind diese aber beschränkt, wobei allerdings auch bei anderen Lösungen die Effizienzsteigerungsmöglichkeiten (namentlich im Sozialhilfebereich) limitiert sind.

Diese Einschätzung wird auch durch die Umfrageergebnisse gestützt: 48% finden, die kostentreibenden Anreize seien vermindert worden, weitere 6% antworten mit „stark vermindert“, während 42% keine Änderung sehen und nur 4% eine Verschlechterung. Knapp 30% finden, dass in der eigenen Gemeinde dank dem FILAG die Leistungen effizienter und kostenbewusster erbracht werden, während sich für 67% nichts verändert hat.

Dass es im Bereich der Lastenverteiler weiterhin Fehlanreize gibt, bestätigen die Finanzverwalter/innen: Die Mehrheit hält die Lastenverteiler für leicht (41%) oder stark (13%) Kosten

erhöhend und für rund 41% verhindern sie zumindest tendenziell optimale und innovative Lösungen. Der Anteil der Kritiker ist in grossen Gemeinden höher als in kleinen.

Fazit: Die Anreize wurden verbessert, und dies hat sich immerhin teilweise in Form von Effizienzsteigerungen niedergeschlagen. In anderen Bereichen konnten - u.a. aufgrund der gegenläufigen verteilungspolitischen Ziele – keine oder nur geringe kostensparende Anreize realisiert werden, und insbesondere bei den Lastenverteilern sieht eine Mehrheit noch spürbare Fehlanreize. Es drängt sich auf, hier nach Optimierungen zu suchen, wobei die verteilungspolitischen Ziele und die limitierten Möglichkeiten zu beachten sind.

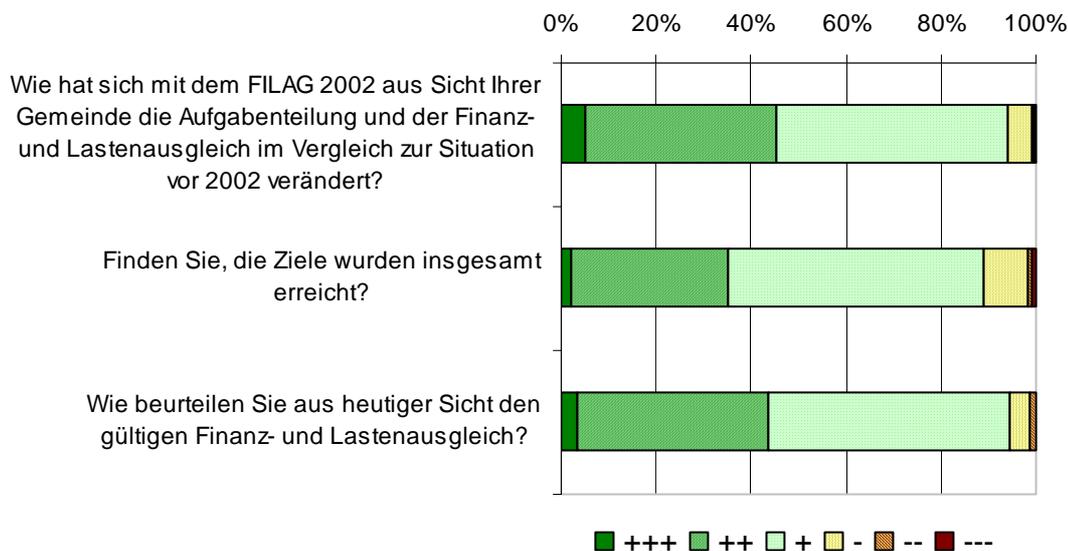
4.7 Fazit zu den Zielen im Bereich Klarheit und Effizienz

Die Ergebnisse der Umfrage und die Analyse der Massnahmen des FILAG 2002 zeigen, dass Klarheit und Effizienz insgesamt im Rahmen des Möglichen verbessert werden konnte, dass dieser Rahmen aber aufgrund der unbeeinflussbaren Faktoren und der verteilungspolitischen Ziele relativ eng ist.

Die Gesamtbeurteilung der Finanzverwalter/innen fällt denn auch deutlich positiv aus:

- Im **Vergleich zur Lage vor 2002** hat sich gemäss der Mehrheit der Finanzverwalter die Situation verbessert (45%) oder eher verbessert (49%), während nur 6% eine Verschlechterung sehen.
- **Vergleich zu den Zielen:** Die verschiedenen Ziele werden insgesamt als „eher“ (54%) oder „mehrheitlich“ resp. „weitestgehend“ erreicht (zusammen 35%) bezeichnet, nur 11% sehen dies anders.
- Auch eine **absolute Betrachtung** (unabhängig von der Situation vor 2002 und unabhängig von den teilweise recht hoch gesteckten Zielen) fällt positiv aus: 44% finden das heutige FILAG gut, weitere 51% „eher gut“ und bloss 5% (eher) schlecht, worunter allerdings die Hälfte der Zentrumsstädte.

Grafik 4-1: Antworten auf die zusammenfassenden Fragen



In einer offenen Frage wurden abschliessend als Schwächen des FILAG oft die Aufgabenteilung genannt: Viele Finanzverwalter kritisieren, dass der Grundsatz „wer zahlt, befiehlt“ unvollständig verwirklicht sei, weil sie keine Möglichkeit sehen, gewisse Kosten zu beeinflussen. Besonders in den Bereichen, in welchen der grösste Anteil der Kosten in den Zentren entsteht, verlangen die Gemeinden mehr Mitspracherecht. Auch die fehlenden Sparanreize werden öfters genannt, wie auch "zu viele Vorgaben" und "zu grosse Macht des Kantons gegenüber den Gemeinden", dies obschon in vielen Bereichen eine Kantonalisierung befürwortet wird.

Damit gelangen wir zu folgender Gesamtbeurteilung:

Trotz gewisser, sektoral zu diskutierender Optimierungsmöglichkeiten wurden nach unserer Einschätzung die Aufgaben, soweit zweckmässig, **entflochten**, wobei es sachgerecht ist, dass in vielen Bereichen weiterhin Verbundaufgaben bestehen. Ob Optimierungspotenziale (z.B. in Richtung Stärkung der Gemeindeautonomie) bestehen, deren Vorteile (Anreize, Transparenz) die möglichen Nachteile (grössere Qualitätsunterschiede, verminderte Solidarität) überwiegen, ist eine Frage des Ermessens und der Gewichtung der genannten Faktoren.

Der kommunale Finanzhaushalt ist **transparenter** geworden, und die kommunale **Autonomie** wurde gestärkt, wobei der Effekt relativ bescheiden ist. Insgesamt sind die Kantons- und die Gemeindefinanzen etwas besser **steuerbar** geworden. Allerdings werden alle diese tendenziell positiven Effekte von den bedeutenden, für die Gemeinden (wie auch den Kanton) kaum steuerbaren Effekten, z.B. im Sozialhilfebereich, überschattet. Dennoch können diese Ziele - im Rahmen der realistischere recht limitierten Möglichkeiten - als erreicht betrachtet werden.

Die oft gehörte Klage, der **finanzielle Spielraum der Gemeinden** habe sich in den letzten Jahren vermindert, kann so nicht bestätigt werden: Zwar sind die kaum steuerbaren Belastungen durch die Lastenverteiler von 16.7% des durchschnittlichen kommunalen Aufwandes im Jahr 2002 auf 19% im Jahr 2005 gestiegen, aber eine Mehrheit der Gemeinden hat seit 2002 ihre Steueranlage gesenkt oder beibehalten, und nur eine Minderheit musste die Steueranlage erhöhen. Von Gemeindeseite wird darauf hingewiesen, dass eine Steuererhöhung in vielen Gemeinden politisch nicht tragbar ist, und dass deshalb der gestiegene Aufwand mit Hilfe von Sparprogrammen, Gebührenerhöhungen und Vermögensverzehr kompensiert werden muss. Der finanzielle Spielraum vieler Gemeinden sei daher eher vermindert als erhöht worden. Dieser Einwand trifft sicherlich für einige Gemeinden zu, allerdings dürften zumindest diejenigen Gemeinden, welche ihre Steueranlage seit dem Jahr 2002 weiter senken konnten, den erwarteten höheren finanziellen Spielraum haben.

Mit der Klage des verminderten finanziellen Spielraums wird oft implizit die Vorstellung verbunden, der Kanton trage die Schuld an diesen Kostensteigerungen, doch sind gerade in diesen Bereichen auch für den Kanton ebenso hohe Mehrkosten angefallen, die er ebenso wenig steuern kann wie die Gemeinden.

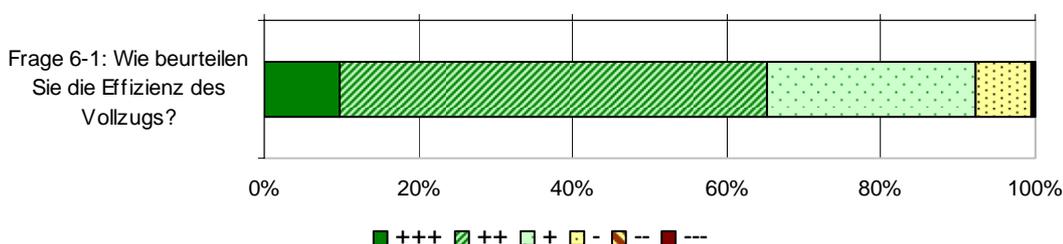
Kostentreibende Anreize konnten zwar vermindert werden, aber in finanziell bedeutenden Bereichen (Sozialhilfe, Schule) sind die *kostensparenden* Anreize nach wie vor gering. Ob es spürbare Optimierungspotenziale gibt, deren Vorteile die potenziellen verteilungspolitischen Nachteile überwiegen, werden die Ex-ante-Analysen von Reformvorschlägen zeigen müssen.

5 Weitere Aspekte des FILAG 2002

5.1 Beurteilung des Vollzug des FILAG

Mit dem Vollzug des FILAG sind die Berner Gemeinden zufrieden. Dies geht aus der im Zusammenhang zu dieser Evaluation gemachten Umfrage der Finanzverwalter hervor. Eine Mehrheit von 92% beurteilt den Vollzug als eher gut bis sehr gut. 29 Gemeinden geben dem Vollzug die Bestnoten. Demgegenüber steht je nur eine Gemeinde, die den Vollzug als sehr schlecht oder schlecht einstuft.

Grafik 5-1: Antworten auf die Fragen zum Vollzug



Trotz der allgemein positiven Beurteilung des Vollzugs wird in der Umfrage vielfach auf zwei Probleme hingewiesen: Der Zeitpunkt der Zahlungen und der Aufwand für die Administration und die Datenerhebung.

Für die Finanzverwalter ist vor allem der **Zeitpunkt der Zahlungen** ungünstig. Die Gemeinden erhalten die Zahlungen aus dem Finanzausgleich erst in den Monaten September und Oktober, müssen allerdings ihrerseits die Rechnungen für die Lastenverteiler bereits im Mai und Juni bezahlen (v.a. LV Sozialhilfe und LV Sozialversicherungen, d.h. Beiträge AHV, IV und EL). Dies führt besonders bei finanzschwachen Gemeinden zu Liquiditätsengpässen im ersten Halbjahr. Um den Vollzug diesbezüglich zu optimieren, machen die befragten Finanzverwalter folgende Vorschläge:

- Harmonisierung der Zahlungsfristen mit dem Eingang der 1. Steuerrate (Verschiebung der Zahlungsfrist auf Mitte Juli)
- Ermöglichen von Teilzahlungen für die LV-Beiträge

Durch diese Massnahmen können die Liquiditätsengpässe verhindert werden und die Gemeinden sehen sich nicht gezwungen, teure Kredite aufzunehmen, um die Gemeindebeiträge zu den einzelnen Lastenverteilern und die Zahlungen für AHV, IV und EL zu erbringen.

Neben dem ungünstigen Zeitpunkt für die Rechnungsstellung wird von vielen Gemeinden ebenfalls der steigende **Aufwand für die Administration und die Datenerhebung** kritisiert. Wiederum wird diese Kritik meist im Zusammenhang mit dem Lastenverteiler Sozialhilfe genannt, aber auch die monatliche Abrechnung im LV Lehrgelöhler wird als unverhältnismäs-

sig betrachtet. Verstärkt wird diese „Ineffizienz“ dadurch, dass die zur Verfügung stehende Intranetlösung als benutzerunfreundlich betrachtet wird. Diese Ansicht wird allerdings nicht von allen Gemeinden unterstützt. Mehrere Finanzverwalter betonen, dass aus Ihrer Sicht der Aufwand tragbar und der Vollzug effizient sei. Ebenfalls werden die Hilfsmittel als hilfreich taxiert. Allerdings bleiben diese Aussagen in der Minderheit.

Zusätzlich zu den zwei Hauptkritikpunkten werden vereinzelt noch folgende kritischen Aussagen zum Vollzug getätigt:

- Unverhältnismässig hoher Aufwand des AGR für die Vollzugsüberprüfung.
- Drei Jahre als Grundlage für die Berechnung des Finanzausgleichs sind zu hoch; dadurch werden grosse Schwankungen zu spät berücksichtigt.⁵²
- Nicht alle finanziellen Aspekte der Gemeinden werden berücksichtigt; so werden z.B. Erträge aus Kiesentnahmekonzessionen nicht für die Berechnung der Finanzströme im FILAG verwendet.

5.2 Strukturerhaltende Wirkung und Effekt für Gemeindereformen

5.2.1 Einführung und Strukturerhaltung im Allgemeinen

Wirkt das FILAG strukturerhaltend, wie dies eine Evaluation⁵³ darstellt? Zunächst ist hierbei zu klären, dass unter "strukturerhaltend" drei verschiedene Dinge verstanden werden können:

- Hindernis für Effizienzsteigerungsmassnahmen in der Gemeinde
- Hindernis für eine dezentrale Konzentration, d.h. konkret für die (freiwillige) Abwanderung aus peripheren Siedlungsräumen in (regionale) Zentren
- Hindernis für Gemeindefusionen

⁵² Die Anpassung von 2 auf 3 Jahren wurde eingeführt, um Schwankungen zu mildern. Mehrheitlich wird diese Anpassung als zweckmässig betrachtet.

⁵³ Kompetenzzentrum für Public Management (2005), Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“.

Seite 47: "In Bezug auf die Zielsetzung der „Strategie Gemeinden“ wird das FILAG von den interviewten Experten hingegen kritischer beurteilt. Reformorientierte Gemeindeexperten weisen darauf hin, dass das FILAG strukturerhaltende Auswirkungen habe, die dazu geführt haben, dass Gemeinden, die Ende der 1990er Jahre aufgrund ihrer angespannten finanziellen Situation wohl kurz vor einer Fusion mit Nachbargemeinden gestanden seien, heute wieder über genügend Ressourcen verfügen, um eigenständig zu bleiben bzw. sich rein mit IKZ-Lösungen durchzuschlagen, wobei einige der Experten die Meinung geäußert haben, dass damit eher Symptome bekämpft, denn ineffiziente Strukturen bereinigt würden. Das neue FILAG habe somit den Reformdruck bislang insgesamt eher vermindert als erhöht." [IKZ = Interkommunale Zusammenarbeit]

Ähnlich die Empfehlung auf S. 52: "Kompatibilität FILAG – „Strategie Gemeinden“ überprüfen. Eine solche Überprüfung war im Auftrag der vorliegenden Evaluation nicht vorgesehen. Bereits in der Zwischenevaluation und nun auch wieder in den Experteninterviews wurde der Verdacht geäußert, dass das FILAG und die „Strategie Gemeinden“ allenfalls in unterschiedliche Richtungen wirken würden. Während die „Strategie Gemeinden“ bemüht sei, die Gemeindestruktur des Kantons zu erneuern, so weise das FILAG strukturerhaltende Effekte auf, indem z.B. der Druck auf finanzschwache Gemeinden gemildert werde. Angesichts des grossen Schadens den ein solcher Zielkonflikt zwischen den beiden Bereichen verursachen würde, kann die Empfehlung aus der Zwischenevaluation nur nochmals unterstrichen werden, dass die Kompatibilität des FILAG und der „Strategie Gemeinden“ überprüft werden sollte."

Das FILAG ist grundsätzlich **keine Bremse für Effizienzsteigerungsmassnahmen** in den Gemeinden, vielmehr konnten kostentreibende Anreize reduziert, wenn auch nicht vollständig beseitigt werden (siehe dazu ausführlich 4.6). Ausser in zwei Bereichen profitiert jede Gemeinde voll von Effizienzsteigerungen in ihrem Bereich; Ausnahmen sind

- die Sozialhilfe und die Volksschule, wo aufgrund der Lastenverteiler nur ein verschwindend kleiner Anteil von Effizienzgewinnen auf die Gemeinde selbst zurückfällt,
- die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage, wo eine Steuersenkung (evtl. dank Effizienzsteigerung) mit einer Reduktion von Finanzausgleichsleistungen verbunden sein kann.

Das FILAG hat das Ziel, strukturschwache Gemeinden zu unterstützen. Daher ist es automatisch strukturertretend in dem Sinn, dass es einer **stärkeren dezentralen Konzentration entgegen wirkt** und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechten Voraussetzungen ermöglicht. Diese Strukturertretung ist kostspielig, aber vom Gesetzgeber gewollt. Bei einer spürbaren Verminderung des direkten Finanzausgleichs, aber auch der Solidaritätsmechanismen in den Lastenverteilern, würde sich die Abwanderung aus strukturschwachen Gebieten voraussichtlich beschleunigen. Es kann davon ausgegangen werden, dass zumindest alle Gemeinden, die eine Mindestausstattung erhalten, ernsthafte Finanzprobleme hätten, die sie nicht über Steuererhöhungen auffangen könnten. Es ist eine politische Frage, wie viele Mittel für die Strukturertretung im Sinn einer Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen aufwendet werden sollen.

Dem dritten Aspekt der strukturertretenden Wirkung, dem **potenziellen Hindernis für Gemeindefusionen**, widmen wir nachfolgend einen eigenen Abschnitt.

Am Rande vermerkt sei ein weiterer Struktureffekt: Die Belastung von finanzkräftigen Gemeinden durch die verschiedenen Umverteilungsmechanismen, was deren Position im interkantonalen Steuerwettbewerb schwächen kann. Wie gezeigt, sind allerdings die Steuererhöhungen aufgrund des FILAG für die meisten steuergünstigen Gemeinden relativ bescheiden ausgefallen (siehe hierzu Tabelle 3-3, Seite 37, sowie die dortigen Ausführungen). Auf eine vertiefte Untersuchung dieser Frage wurde gemäss Detailkonzept verzichtet.

5.2.2 Effekte auf Gemeindefusionen

a) Einführung: Gemeindeformen in der Schweiz

Die Gemeinden geniessen seit jeher eine hohe Bedeutung in der politischen Struktur der Schweiz. Die historisch gewachsenen Gebietskörperschaften legen bis heute grossen Wert auf ihre Unabhängigkeit. Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass es in der Schweiz bis anhin nur selten zu Gemeindefusionen kam, obwohl die Gemeinden im internationalen Vergleich

über eine geringe Einwohnerzahl verfügen. Der Median liegt bei nur 975 Einwohnern, und knapp über 110 Gemeinden haben weniger als einhundert Einwohner.⁵⁴

Mit der steigenden Komplexität der Aufgaben und immer höheren Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen ist das Gemeindegefüge in den vergangenen Jahren immer stärker unter Druck geraten. Vor allem die kleineren Gemeinden verzeichnen immer grössere Mühe, die für die Bereitstellung der Infrastruktur notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen aufzubringen. Insbesondere haben die Gemeinden zunehmend Schwierigkeiten, Behörden- und Verwaltungsstellen zu besetzen. Verschiedene Kantone haben deshalb beschlossen, Reformen der Gemeindestruktur zu fördern. Gemeindefusionen stellen allerdings nur eine mögliche Strukturreform dar. Ebenfalls denkbar sind beispielsweise:

- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit
- Einführung von New Public Management oder interne Reorganisationen (z.B. Verkleinerung der Behörden)
- Einbezug Dritter in die Leistungserbringung

Die einzelnen Massnahmen haben verschiedene Vor- und Nachteile und können zum Teil auch als erste Schritte zu einer Fusion verstanden werden. Der Zusammenschluss stellt den Schlusspunkt dar. Eine Gemeindefusion kann im Allgemeinen verschiedene Beweggründe haben:

- Funktionelles Zusammenwachsen der Siedlungsgebiete
- Steigende Komplexität der Aufgaben
- Überforderung der Behörden aufgrund der gestiegenen Ansprüche
- Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen
- Fehlendes politisches Gewicht innerhalb des Kantons
- Zu kleine Einwohnerzahl für effiziente Verwaltung⁵⁵

Zu konkreten Fusionsprojekten kam es bis anhin vor allem in den Kantonen Freiburg (minus 78 Gemeinden seit 1988) und Tessin (minus 25 Gemeinden seit 2002). Zudem werden in den Kantonen Luzern, Schaffhausen und Graubünden in naher Zukunft mehrerer Gemeindefusionen erwartet. Die radikalste Strukturreform hat im Jahr 2006 das Glarner Stimmvolk beschlossen. Die Glarner Regierung erhielt den Auftrag, die Gemeindezahl bis ins Jahr 2011 von 27 auf 3 zu reduzieren.⁵⁶

⁵⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik (2007), Statistisches Lexikon der Schweiz.

⁵⁵ Es gibt verschiedene Schätzungen von Experten über die minimale Einwohnerzahl einer Gemeinde, die eine effiziente Verwaltung zulässt. Diese Schätzungen sind jedoch stark gebietsabhängig. Beispielsweise hat eine Studie von 1998 für den Kanton Tessin ergeben, dass eine Gemeinde im Tessin mindestens 1'200 Einwohner verzeichnen muss, damit diese politisch, wirtschaftlich und sozial funktionieren kann.

⁵⁶ Allerdings ist der Glarner Entscheid aber in Frage gestellt (siehe NZZ am Sonntag vom 15. Juli 2007).

b) Gemeindefusionen im Kanton Bern

Mit dem Reformvorhaben „Strategie Gemeinden“⁵⁷ besitzt auch der Kanton Bern ein Massnahmenpaket zur Reorganisation der Gemeindestrukturen. Es beinhaltet unter anderem auch Gemeindefusionen als mögliche Reorganisationsmassnahme. Anders als andere Kantone hat der Kanton Bern keine rechtliche Möglichkeit, Zwangsfusionen vorzunehmen. Im Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000 ist festgelegt, dass „der Kanton die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördern soll. Er unterstützt mit geeigneten Massnahmen die kommunale Zusammenarbeit und Fusionen. Er verbessert die Rahmenbedingungen durch eine auf ‘Sollgemeinden’ ausgerichtete Aufgabenteilung und beseitigt negative Anreize.“⁵⁸ Im Einzelfall sollen Abklärungen von Gemeinden im Hinblick auf eine mögliche Fusion auch mit finanziellen Mitteln unterstützt werden. Dies betrifft insbesondere Entscheidungsgrundlagen zu den Auswirkungen von Gemeindefusionen. Im Bericht an den Grossen Rat vom 11. Mai 2005 bekräftigt der Regierungsrat, dass er nach wie vor am Prinzip der Freiwilligkeit im Bereich Gemeindereformen festhält.⁵⁹ Zudem verfügt er mit dem so genannten „Drei-Stufen-Modell“ (Freiwilligkeit – Entzug Finanzmittel – Zwang) gemäss Art. 5 ff. des Gemeindegesetzes (GG) eine genügende Handhabe, um die Gemeinden bei Bedarf schrittweise zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Der Kanton hat zudem vorgesehen, die fusionswilligen Gemeinden finanziell zu fördern. Diese finanzielle Unterstützung wird im Gemeindefusionsgesetz (GFG) geregelt, welches vom Grossen Rat am 25. November 2004 gutgeheissen wurde. Mit diesem Gesetz hat sich der Kanton das Ziel gesetzt, die Gemeindezahl von heute 396 Gemeinden auf 300 zu kürzen.

Die fusionswilligen Gemeinden erhalten eine einmalige Finanzhilfe, falls die neue Gemeinde mehr als 1'000 Einwohner hat. Die Finanzhilfe ist abhängig von der Einwohnerzahl der an der Fusion beteiligten Gemeinden. Pro beteiligte Gemeinde werden maximal 1'000 Personen angerechnet, für welche ein Betrag von je 400 CHF bezahlt wird (Maximalbetrag pro Gemeinde somit 400'000 CHF). Dieser Betrag wird mit einem Zusammenlegungsmultiplikator erweitert. Bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinden beträgt dieser Multiplikator 1. Für jede weitere beteiligte Gemeinde vergrössert er sich um 0.1.

Bis anhin (seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2001) haben im Kanton Bern vier Gemeindefusionen stattgefunden; eine fünfte Gemeindefusion ist per 1.1.2008 beschlossen:

- Englisberg und Zimmerwald zur Gemeinde Wald (BE) (per 1.1.2004)
- Niederwichtlach und Oberwichtlach zur Gemeinde Wichtlach (per 1.1.2004)

⁵⁷ Das zentrale strategische Konzept des Kantons Bern für die Reformen auf kommunaler Ebene ist im GEREf-Bericht des Regierungsrates vom 5. Juli 2000 und in der dazugehörigen Planungserklärung des Grossen Rates vom 21. November 2000 festgehalten.

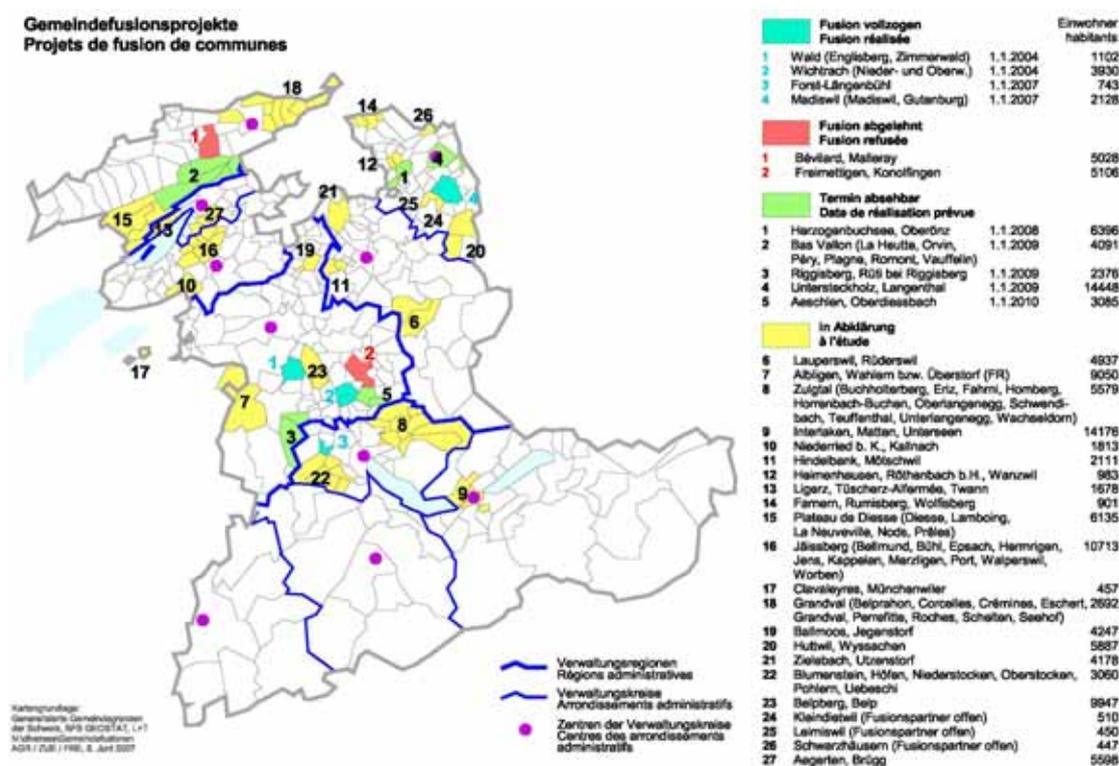
⁵⁸ Regierungsrat (2000), Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000.

⁵⁹ Regierungsrat (2005), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Schlussbewertung vom 11. Mai 2005.

- Gutenberg und Madiswil zur Gemeinde Madiswil (per 1.1.2007)
- Forst und Längenbühl zur Gemeinde Forst-Längenbühl (per 1.1.2007)
- Herzogenbuchsee und Oberönz zur Gemeinde Herzogenbuchsee (per 1.1.2008)

Eine aktuelle Nachfrage beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (vgl. nachfolgende Karte) ergab, dass rund 80 bis 90 Gemeinden im Moment ein konkretes Fusionsprojekt verfolgen. Bei fünf Gemeindefusionen ist gemäss dem Amt für Gemeinden und Raumordnung ein Fusionstermin absehbar. Weitere 22 Fusionsprojekte sind momentan offiziell in Abklärung, darunter gibt es einige Projekte mit mehreren Gemeinden („Grossfusionen“, z.B. Projekte Zulgatal, Plateau de Diesse, Jäissberg, Grandval).

Grafik 5-2: Gemeindefusionsprojekte im Kanton Bern, Stand 5. Juni 2007



Quelle/Darstellung: Amt für Gemeinden und Raumordnung.

c) Fusionshemmende Wirkung des FILAG?

Das FILAG kann auf zwei verschiedene Arten einen negativen Einfluss auf das Fusionsverhalten der Gemeinden ausüben.

- Einerseits haben die finanzschwachen Gemeinden dank der Umverteilung der Steuergelder mehr Ressourcen zur Verfügung. Dies mindert u.U. den Fusionsdruck auf diese Gemeinden.

- Andererseits besteht für fusionswilligen Gemeinden die Gefahr, durch die Fusion Einnahmen aus dem Finanz- und Lastenausgleich zu verlieren.

Im Folgenden werden diese beiden Aspekte genauer untersucht.

c1) Abnehmender Fusionsdruck dank Finanzausgleich?

In der Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“⁶⁰ äussern sich verschiedene reformorientierte Gemeindeexperten kritisch gegenüber dem Finanzausgleich. Sie sind der Ansicht, dass das FILAG strukturerhaltende Auswirkungen hat. Dieses Anliegen wurde in der Motion Bernasconi (M311/2005) aufgegriffen: Der Regierungsrat wurde in der Januarsession 2006 aufgefordert, in der nächsten Revision des FILAG Änderungen vorzuschlagen, welche die negativen Anreize bei Gemeindefusionen eliminieren.

Der Vorwurf gegenüber dem FILAG lautet, dass die Ausgleichszahlungen die finanzielle Situation vieler Gemeinden verbessern und somit den Fusionsdruck verringern. Dieser Vorwurf würde dann zutreffen, wenn eine Fusion die finanzielle Situation der fusionierenden Gemeinden verbessert (erste Hypothese), aber der Finanzausgleich den Druck wegnimmt, solche Verbesserungen vorzunehmen (zweite Hypothese).

- Die erste Hypothese dürfte (in allerdings begrenztem Mass) auf der Ausgabenseite zutreffen, hingegen kann eine Fusion die Struktur- und Ertragsschwäche von zwei Gemeinden nicht verändern. Es ist daher per Saldo offen, ob die erste Hypothese zutrifft. Genauere Ergebnisse diesbezüglich wird die Zwischenevaluation des Gemeindefusionsgesetzes GFG zeigen, welche im Jahre 2008 erfolgt.
- Hingegen trifft die zweite Hypothese zu. Abschnitt 3.2 hat klar gezeigt, dass das FILAG die Situation der strukturschwachen Gemeinden in der Vergangenheit verbessert hat. Zwar entspricht der angemessene Ausgleich der Steuerkraft und Steuerbelastung dem Ziel des FILAG,⁶¹ allerdings stellt sich die Frage, ob die finanziellen Mittel des FILAG nicht zu ausgeprägt fließen, wenn strukturschwache Gemeinden nicht nur finanziell überleben, sondern auch Eigenkapital aufbauen können.

Ein Beispiel für ein vorerst ins Stocken geratenes Fusionsprojekt mit strukturschwachen Gemeinden ist das Projekt der Gemeinden Saicourt, Souboz, Rebévelier, Monible, Châtelat und Sornetan (vgl. Grafik 5-3). Die finanzstärkste und grösste dieser Gemeinden, Saicourt, hat das Fusionsprojekt vorangetrieben, da die Zusammenarbeit der sechs Gemeinden in vielen Bereichen bereits gut funktioniert. Unterstützt wurde das Projekt von den Gemeinden Souboz, Monible und Sornetan. Das Projekt ist aber aufgrund der bis lang ablehnenden Haltung der Gemeinden Châtelat und Rebévelier gefährdet. Diese beiden Gemeinden haben im Jahr

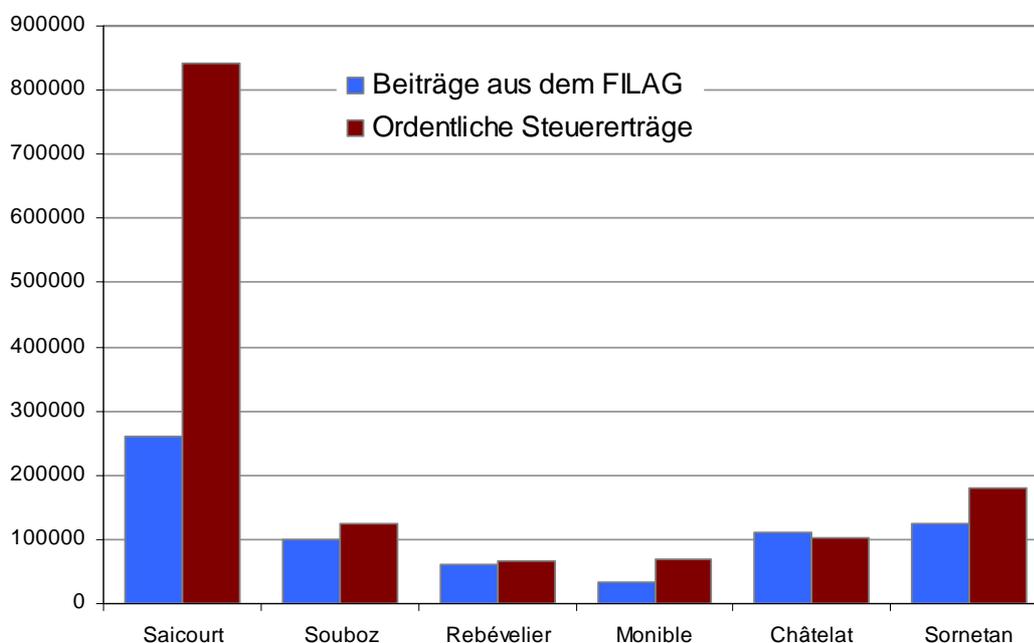
⁶⁰ Vgl. Kompetenzzentrum für Public Management (2005), Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“. Siehe Fussnote 53.

⁶¹ Vgl. Finanzdirektion (2002). Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich: Mit dem Gesetz sorgt der Kanton Bern für den angemessenen Ausgleich und verschafft den Gemeinden die nötigen Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

2005 ungefähr gleich viele Mittel aus dem FILAG erhalten wie sie Steuererträge erzielt haben. Zudem haben die beiden einen hohen Stock an Eigenkapital geäufnet: Rebévelier besitzt ein Eigenkapital von 115 Steuerzehnteln, Châtelat gar von 258 Steuerzehnteln. Der Medianwert der Berner Gemeinden bei Eigenkapital liegt bei 10 Steuerzehnteln.

Es ist denkbar, dass die im Moment noch ablehnenden Gemeinden positiver zu einer Fusion stünden, wenn sie (z.B. durch eine Reduktion der Finanzausgleichszahlungen) finanziell stärker unter Druck geraten würden: Sie würden dann alle Möglichkeiten der Kostenreduktion ausschöpfen, u.a. auch eine Fusion. An der Ertragschwäche würde eine Fusion allerdings nichts ändern.

Grafik 5-3: Fusionsprojekt Saicourt, Souboz, Rebévelier, Monible, Châtelat und Sornetan: Empfang von FILAG-Mitteln und ordentliche Steuererträge der beteiligten Gemeinden, in CHF



Quelle: Amt für Gemeinden und Raumordnung.

c2) Einkommensverminderung aus dem Finanzausgleich bei Fusionen?

Verschiedene Beispiele zeigen, dass mögliche Einkommenseinbussen aus dem Finanz- und Lastenausgleichs bei einer Fusion die Gemeinden von Zusammenschlüssen abhält. Tatsächlich verändern sich mit einer Fusion zweier oder mehrerer Gemeinden die einzelnen Parameter, die für die Berechnung der Finanzströme aus dem FILAG verwendet werden.

Am deutlichsten wirkt sich die Fusion auf den harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) aus. Der HEI gibt an, wie hoch der harmonisierte Steuerertrag pro Kopf einer Gemeinde im Ver-

gleich zum kantonalen Mittel ist. Im Finanzausgleich dient der HEI als Grundlage für die Berechnung der Höhe des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung.

- Mit dem Disparitätenabbau werden die Unterschiede in den harmonisierten Steuererträgen verringert. Die Höhe des Disparitätenabbaus ist eine lineare Funktion vom HEI und beträgt Null, falls der harmonisierte Steuerertrag pro Kopf einer Gemeinde dem kantonalen Mittel entspricht (HEI = 100). Übertrifft der Steuerertrag das kantonale Mittel (HEI > 100), muss die Gemeinde in den Disparitätenabbau einzahlen, ansonsten profitiert die Gemeinde aus dem Disparitätenabbau. Da der Disparitätenabbau eine lineare Grösse ist und alle Gemeinden umfasst, hat eine Fusion keinen Einfluss auf dessen Höhe. Der zu erwartende Betrag für eine fusionierte Gemeinde entspricht bis auf geringe Abweichungen der Summe der Beträge der einzelnen Gemeinden vor der Fusion.⁶²
- Im Gegensatz zum Disparitätenabbau haben auf die Mindestausstattung nur jene Gemeinden einen Anspruch, die nach dem Ausgleich durch den Disparitätenabbau einen HEI < 80 aufweisen. Ziel der Mindestausstattung ist es, dass sämtliche Gemeinden mindestens über einen HEI von 80 verfügen. Die Höhe berechnet sich aus der Differenz des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf nach dem Disparitätenabbau und dem entsprechenden Zielwert von 80. Der Anspruch auf Mindestausstattung und deren Höhe sind somit direkt vom HEI abhängig. Fusioniert eine Gemeinde mit Anspruch auf Mindestausstattung mit einer finanzstarken Gemeinde (dh. HEI > 80), verkleinert sich der Anspruch oder geht ganz verloren. Wie das Beispiel Riggisberg und Rüti bei Riggisberg (vgl. Tabelle 5-1) zeigt, können die Gemeinden dadurch beträchtliche Einnahmen verlieren.

Die zweite wichtige Grösse, die sich bei einer Fusion verändert, ist die Steueranlage bzw. die Gesamtsteueranlage einer Gemeinde. Eine Veränderung dieser Grösse kann die Finanzflüsse aus dem FILAG auf zwei Arten beeinflussen:

- Damit eine Gemeinde von der Mindestausstattung profitieren kann, muss sie über eine Steueranlage über dem kantonalen Mittel verfügen. Sinkt die Steueranlage bei einer Fusion unter den entsprechenden Wert, verliert die Gemeinde unabhängig vom HEI ihren Anspruch auf Mindestausstattung.
- Die Gesamtsteueranlage dient als Entscheidungsgrundlage, ob eine Gemeinde aufgrund überdurchschnittlicher Fläche pro Kopf oder Strassenlänge pro Kopf zusätzliche Gelder aus dem Finanzausgleich erhält (Zuschüsse). Diese Zuschüsse werden nur dann ausbezahlt, wenn die Gesamtsteueranlage der entsprechenden Gemeinde mindestens 110% der mittleren Gesamtsteueranlage des Kantons beträgt. Fällt die Gesamtsteueranlage bei einer Fusion unter 110%, verliert die neue Gemeinde den Anspruch auf die zusätzlichen Einnahmen.

Ferner ändern sich ebenfalls die Strassenlänge und die Fläche pro Kopf. Der Anspruch auf entsprechende Zuschüsse können Gemeinden geltend machen, deren Fläche pro Kopf oder

⁶² Da sich bei einer Fusion der mittlere harmonisierte Steuerertrag pro Kopf leicht ändert entspricht der Disparitätenabbau der neuen Gemeinde nicht exakt der Summe des Disparitätenabbaus der beiden alten Gemeinden.

deren Strassenlänge pro Kopf 80% des kantonalen Medians übertreffen. Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Grössen können sich die Pro-Kopf-Grössen bei einer Fusion für die Gemeinde auch positiv entwickeln. Es besteht zwar die Möglichkeit, dass die fusionswilligen Gemeinden ihre Zuschüsse bei einer Fusion verlieren, es kann aber auch sein, dass die Gemeinden nach der Fusion höhere Zuschüsse erhalten.

Um eine Vorstellung der finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen auf die betroffenen Gemeinden zu erhalten, hat die Finanzverwaltung des Kantons Bern im Auftrag von verschiedenen Gemeinden die zu erwartenden Veränderungen berechnet. Einzelne Gemeinden müssen demnach bei einer Fusion mit erheblichen Einkommenseinbussen aus dem FILAG rechnen. Besonders ausgeprägt ist die Einkommenseinbusse im Beispiel der Gemeinden Riggisberg und Rüti bei Riggisberg, die bei einer Fusion 300'000 CHF weniger aus dem Finanzausgleich erhalten würden (vgl. Tabelle 5-1).

Tabelle 5-1: Ertragseinbussen bei der Fusion zwischen Riggisberg und Rüti b. R.

Gemeinde	Harm. HEI	Disp. Abbau	HEI nach Disp. Abbau	Mindestaus- stattung	Total Zu- schlüsse	Gesamt- Total
Riggisberg	87.23 (1.84)	173'908	90.43	0	0	173'908
Rüti b. R.	43.76 (2.14)	164'829	57.82	260'010	86'418	511257
Total		338'737		260'010	86'418	685'165
"Riggisrüti"	79.55 (1.87)	338'565	84.66	0	43.371	381'936
Differenz				-260'010	-43'047	-303'057

Unsere Überlegungen und die Berechnungen der Finanzverwaltung zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Einkommenseinbusse bei einem Zusammenschluss von Gemeinden und deren Höhe von mehreren Faktoren abhängig ist. Die nachfolgenden Tabellen fassen die möglichen Entwicklungen zusammen und zeigen auf, wann Probleme auftauchen können. Während Tabelle 5-2 angibt, unter welchen Umständen mit Einkommenseinbussen aufgrund der Entwicklung der Mindestausstattung zu rechnen ist, zeigt Tabelle 5-3 die Folgen der Fusion auf die Zuschüsse für Strasse und Fläche. Beide Tabellen werden durch Beispiele aus den Berechnungen der Finanzverwaltung ergänzt.

Tabelle 5-2: Auswirkungen der Fusion auf die Mindestausstattung

Kritische Grösse	Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkungen einer Fusion	Beispiele aus den Berechnungen (teilweise nur prospektive Abklärungen)
Steueranlage	Eine oder mehrere Gemeinde mit Steueranlage höher als kantonales Mittel und mindestens eine Gemeinde mit Steueranlage tiefer als kantonales Mittel.	Zwei mögliche Effekte: – Steueranlage nach Fusion kleiner als kantonales Mittel --> Verlust der Mindestausstattung unabhängig von HEI – Steueranlage nach Fusion höher als kantonales Mittel --> Höhe der Mindestausstattung abhängig vom HEI	
HEI	Eine oder mehrere Gemeinden mit tiefem HEI (<80) sowie Anrecht auf Mindestausstattung ⁶³ und mindestens eine Gemeinde mit hohem HEI (>80).	Zwei mögliche Effekte: – neuer HEI nach Disparitätenabbau über 80. --> Verlust der gesamten Mindestausstattung – neuer HEI nach Disparitätenabbau <80 --> Teilverlust der Mindestausstattung.	– Riggisberg / Rüti – Oberdiessbach / Aeschlen – Albligen / Wahlern – Heimhausen / Röthenbach b.H. / Wanzwil
	Alle betroffenen Gemeinden HEI > 80.	Fusion hat keine Auswirkung auf die Mindestausstattung.	– Interlaken / Matten b.I. / Unterseen – Herzogenbuchsee / Niederönz / Oberönz (Niederönz ist mittlerweile aus dem Fusionsprojekt ausgestiegen)
	Alle betroffenen Gemeinden HEI < 80 und Anrecht auf Mindestausstattung.	Die neue Gemeinde erhält ebenfalls Mindestausstattung in etwa entsprechend der Summe der Mindestausstattungen vor der Fusion --> Fusion hat keine Auswirkung.	– Untersteckholz / Obersteckholz – Forst / Längenbühl

⁶³ Eine Gemeinde mit HEI<80 hat nur einen Anspruch auf Mindestausstattung, wenn deren Steueranlage nicht kleiner als das kantonale Mittel ist.

Tabelle 5-3: Auswirkungen der Fusion auf die Zuschüsse

Kritische Grösse	Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkungen einer Fusion	Beispiele aus den Berechnungen (teilweise nur prospektive Abklärungen)
Gesamtsteueranlage	Eine oder mehrere Gemeinde mit Gesamtsteueranlage höher als 110% des kantonalen Mittels und mindestens eine Gemeinde mit Gesamtsteueranlage tiefer als 110% des kantonalen Mittels.	Zwei mögliche Effekte: – Gesamtsteueranlage nach Fusion kleiner als 110% des kantonalen Mittels --> Verlust der Zuschüsse unabhängig von anderen Grössen. – Steueranlage nach Fusion höher als 110% des kantonalen Mittels --> Höhe der Zuschüsse abhängig von Fläche pro Kopf bzw. Strassenlänge pro Kopf.	– Oberdiessbach / Aeschlen
Fläche p.K. Strassenlänge p.K.	Fläche od. Strassenlänge pro Kopf mindestens einer Gemeinde ist kleiner als 80% des Medians und mindestens eine Gemeinde überschreitet diesen Wert	Zwei mögliche Effekte: – Fläche bzw. Strasse pro Kopf sinkt unter kritischen Wert --> Verlust der Zuschüsse – Fläche bzw. Strasse pro Kopf ist höher als kritischer Wert --> Sowohl positive als auch negative Entwicklung der Zuschüsse möglich.	– Albligen / Wahlern – Riggisberg / Rütli b.R. (negativ) – Bas-Vallon ⁶⁴ (positiv)
	Fläche od. Strassenlänge pro Kopf aller betroffenen Gemeinden sind grösser als 80% des Medianes	Die neue Gemeinde erhält Zuschüsse, die Höhe der Zuschüsse kann allerdings steigen oder sinken.	
	Fläche od. Strassenlänge pro Kopf aller betroffenen Gemeinden sind kleiner als 80% des Medians.	Fusion hat keine Auswirkung.	– Konolfingen / Freimetigen (gescheitertes Fusionsprojekt)

Noch ungeklärt ist die Frage, was passiert, falls sich Agglomerationsgemeinden mit Gemeinden ausserhalb der Agglomeration zusammenschliessen. Gehört die neu entstandene Gemeinde ebenfalls der Agglomeration an, steigen die pauschalen Abgaben für Zentrumslasten an. Fällt die neue Gemeinde hingegen aus dem Agglomerationsgebiet, können die bisherigen pauschalen Abgaben gespart werden. Dieses Problem taucht beispielsweise bei einer allfälligen Fusion zwischen Ligerz, Twann und Tüscherz-Alfermée auf.

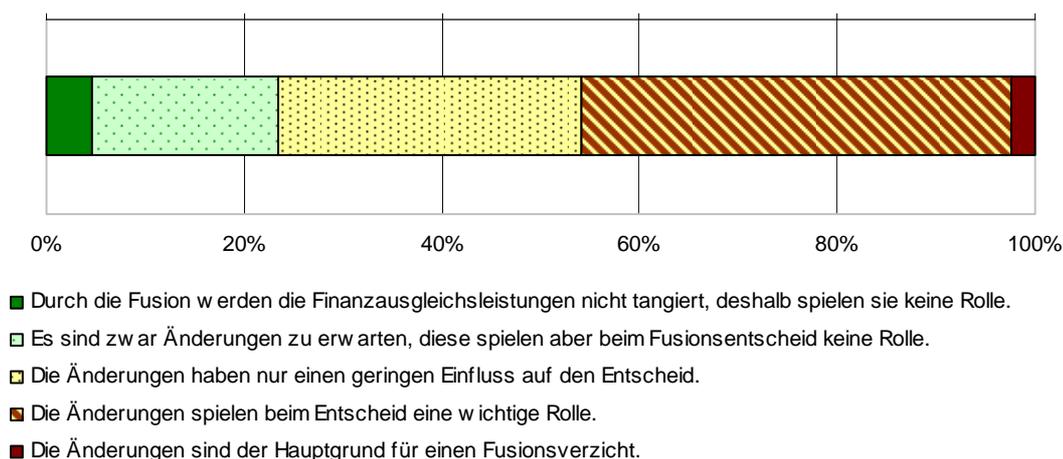
Sowohl der Verlust der Mindestausstattung als auch der Zuschüsse können dazu führen, dass die Gemeinden auf eine Fusion verzichten. Das FILAG wirkt somit strukturerhaltend. Die Mindereinnahmen werden allerdings durch das System begründet. Nach der Fusion befinden sich die Gemeinden in einer neuen finanziellen Situation, und die neue Gemeinde muss bez. Finanzausgleich auch gemäss dieser Situation beurteilt werden. Ist der HEI nach dem Zusammenschluss höher, ist dies gleichbedeutend mit einer verbesserten Finanzlage. Das Aufrechterhalten der Zahlungen würde dem Grundprinzip des Finanzausgleichs widersprechen und Ungerechtigkeiten zu anderen Gemeinden schaffen.

⁶⁴ Bas-Vallon besteht aus den Gemeinden La Heutte, Orvin, Péry, Plagne, Romont, Vauffelin.

Damit Gemeinden wie Riggisberg und Rüti bei Riggisberg bei einer Fusion nicht in unmittelbare finanzielle Schwierigkeiten geraten, ist im FILAG vorgesehen (Artikel 34, Abs.1), dass die Einbussen aus der entfallenen Mindestausstattung und den Zuschüssen durch den Regierungsrat während einer Übergangszeit von maximal fünf Jahren ganz oder teilweise ausgeglichen wird.

Aus der Umfrage bei den Finanzverwaltern der Berner Gemeinden geht hervor, dass in der Praxis von 95% der Gemeinden mit Fusionsabsichten Änderungen der Finanzausgleichsleistungen erwartet werden.⁶⁵ Diese Änderungen spielen nach Ansicht von 43% der Befragten eine wichtige Rolle beim Fusionsentscheid, sind allerdings nur in zwei Gemeinden für den Fusionsverzicht verantwortlich. 31% gestehen den Änderungen nur einen geringen Einfluss zu und für 18% der Gemeinden mit Fusionsabsichten spielen die Änderungen keine Rolle.

Grafik 5-4: Umfrageergebnis zur Frage: „Falls Fusionspläne bestehen: Haben mögliche Änderungen von Finanzausgleichsleistungen durch die Fusion einen Einfluss auf den Entscheid, ob die Fusion durchgeführt wird?“



5.2.3 Handlungsbedarf zur Reduktion der strukturerhaltenden Wirkung des FILAG

Im Kapitel 5.2.1 wurden drei Aspekte der potenziell strukturerhaltenden Wirkung des FILAG aufgezählt:

- Hindernis für Effizienzsteigerungsmassnahmen in der Gemeinde
- Hindernis für eine dezentrale Konzentration, d.h. konkret für die (freiwillige) Abwanderung aus peripheren Siedlungsräumen in (regionale) Zentren
- Hindernis für Gemeindefusionen

⁶⁵ Aus der Umfrage ist ebenfalls zu entnehmen, dass in 80 Gemeinden Pläne oder erste Überlegungen zu einer Fusion mit einer anderen Gemeinde bestehen. Für detailliertere Information zur Umfrage siehe Kapitel 4 des vorliegenden Berichts sowie Ecoplan (2007), Ergebnisse der Umfrage zum FILAG 2002 bei den Gemeinden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das FILAG kein Hindernis für Effizienzsteigerungsmassnahmen in einer Gemeinde ist. Hingegen stellt das FILAG über die Auszahlungen an strukturschwache Gemeinden in peripheren Siedlungsräumen ein Hindernis für eine dezentrale Konzentration dar, was aber grundsätzlich den Zielsetzungen des regionalen Ausgleichs entspricht. Ebenfalls besteht eine fusionshemmende Wirkung des FILAG durch den möglichen Verlust von Finanzausgleichszahlungen. Die Gemeinden nehmen dies auch so wahr.

Es stellt sich die Frage, wie die negativen Anreize im FILAG hinsichtlich dezentraler Besiedlung und Gemeindefusionen reduziert und ob sogar positive (Fusions-)Anreize gesetzt werden können. Gleichzeitig werden Handlungsoptionen ausserhalb des FILAG geprüft, um das vom Kanton gesetzte Ziel erreichen zu können, die Gemeindezahl von heute 396 Gemeinden auf rund 300 zu vermindern. Die Grafik 5-5 illustriert die verschiedenen Möglichkeiten.

Grafik 5-5: Handlungsoptionen zur Förderung von Gemeindefusionen

	FILAG	GFG
Negative Anreize reduzieren/beseitigen: - Mindestausstattung - generell reduzieren - über Harmonisierungsfaktor - fallweise über RR-Beschluss - Übergangszahlungen verlängern	 X X	
„Positive“ Anreize setzen: - Höhere Subventionen - Anforderungen an Mindestausstattung erhöhen (Effiziente Struktur als Voraussetzung)	 X	 X
„Zwang“: - Wirtschaftlichkeits-/Effizienz-Prüfung ↓ - Verordnen der Fusion (=> Aufhebung der Bestandesgarantie)		 X X (+Kantons- verfassung)

Im FILAG gibt es aus unserer Sicht zwei Möglichkeiten, **negative Fusionsanreize** zu beseitigen:

- Wie im Kapitel 5.2.2c) dargestellt ist, erfolgt der grösste Teil der Veränderungen der Finanzflüsse bei einer Fusion durch den Verlust der Mindestausstattung. Eine Möglichkeit zur Beseitigung negativer Fusionsanreize liegt daher in der **Reduktion der Mindestausstattung**. Die Reduktion kann generell erfolgen (z.B. auf einen HEI-Wert von 70 statt 80 für alle Gemeinden), über die Anwendung des korrekten Harmonisierungsfaktors (vgl. Kapitel 3.3.1) oder aber über ein neu zu schaffendes Instrument, welches dem Regierungsrat die Möglichkeit gibt, die Mindestausstattung je nach Ausgangslage (z.B. hohe Eigen-

kapitalbildung, spezifische Einnahmen wie z.B. Kiesentnahmekonzession) fallweise zu reduzieren. Ähnliche Eingriffsmöglichkeiten bestehen auch bei den Zuschüssen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage. Auch eine Umlagerung von Mitteln (mehr Disparitätenabbau und evtl. ein neuer gemeindegrössenunabhängiger Lastenausgleich, dafür weniger Mindestausstattung und weniger Zuschüsse für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) könnte die Fehlanreize vermindern.

- Negative Fusionsanreize können im FILAG auch mittels einer **Verlängerung von Übergangszahlungen** für entgangene Mindestausstattung beseitigt werden. Die Gemeinden haben dann über einen längeren Zeitraum die Möglichkeit, ihre Strukturen an die veränderte Situation anzupassen. Dies führt allerdings zu Ungleichbehandlungen im Vergleich zu anderen Gemeinden.

Die beiden Möglichkeiten schliessen sich keineswegs aus, sondern können vielmehr kombiniert werden. Es ist beispielsweise denkbar, dass die Mindestausstattung über die Anwendung des korrekten Harmonisierungsfaktors gekürzt wird, und zugleich längere Übergangszahlungen geleistet werden. Mit der Anwendung dieser beiden Möglichkeiten ist eine Beseitigung der negativen Fusionsanreize im FILAG realisierbar. Eine Reduktion der Mindestausstattung hat zudem positive Effekte im Hinblick auf eine dezentrale Konzentration.

Im Rahmen des GFG oder des FILAG können auch „**positive**“ **Anreize** für Gemeindefusionen gesetzt werden:

- **Höhere Beiträge an fusionswillige Gemeinden** im Rahmen des Gemeindefusionsgesetzes (GFG): Beispielsweise über die Erhöhung des Pro-Kopf-Betrags (Art. 4 GFG) oder über eine Erhöhung projektbezogener Zuschüsse (Kompetenz des RR, Art. 34 FILAG).
- **Höhere Anforderungen für den Empfang von Mindestausstattung** (oder auch den Empfang von Zuschüssen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage): Dabei können beispielsweise Effizienzparameter definiert werden, welche erfüllt sein müssen, damit die entsprechende Gemeinde eine Mindestausstattung erhält.

Schliesslich besteht die Möglichkeit, Fusionen über einen **rechtlichen Zwang** durchzusetzen. Dazu müsste in einem ersten Schritt geprüft werden, ob die finanziellen Anreize über das FILAG und über das GFG zu einer ausreichenden Fusionstätigkeit geführt haben oder nicht. Ist dies nicht der Fall, müssten in einem zweiten Schritt die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um Zwangsfusionen anordnen zu können. Dies würde bedeuten, dass die Bestandesgarantie der Gemeinden aufgehoben bzw. abgeschwächt (Bestandesgarantie gilt beispielsweise für „leistungsfähige“ Gemeinden weiterhin) wird und so Zwangsfusionen ermöglicht werden. Die Abgrenzung zwischen Fusionszwang und Anreizen ist fließend: Negative und positive finanzielle Anreize können so stark ausgestaltet werden, dass sie einem **faktischen Fusionszwang** gleichkommen.

Mit den skizzierten Massnahmen könnten die fusionshemmenden Effekte weitgehend beseitigt und auch die strukturerhaltenden Effekte des FILAG vermindert werden. Allerdings bleibt ein Grunddilemma bestehen, das politisch zu entscheiden ist: Je höher die Solidaritäts- und Ausgleichsleistungen angesetzt werden, desto stärker ist automatisch auch der strukturerhaltende Effekt.

6 Zusammenfassende Beurteilung und Optimierungspotenziale

6.1 Wirkungen und Zielerreichung

Das FILAG 2002 hat im Zeitraum bis 2006 die Ziele, die der Grosse Rat gesetzt hat, grossmehrheitlich erreicht.

Namentlich zeigen die ausführlichen Datenanalysen und die Umfrage bei den Finanzverwalter/innen der Gemeinden Folgendes:

- Die **Disparitäten** haben sich vermindert, d.h. die Unterschiede zwischen reichen und armen Gemeinden wurden geringer, insbesondere wurden die finanzschwachen Gemeinden per Saldo besser gestellt. Entsprechend haben sich die Gemeindesteueranlagen angeglichen. Die Gemeinden mit hohem Steuerfuss im Ausgangsjahr 2001 konnten ihre Steueranlagen oft überdurchschnittlich (d.h. mehr als 7.6 Zehntel) senken, während die steuergünstigen Gemeinden ihre Steueranlage eher weniger senken konnten. Mit dem FILAG wurden also nicht nur die beabsichtigten harmonisierenden Effekte ausgelöst, diese haben auch auf die Steueranlage durchgeschlagen.
- Die **Steuerbelastungsverschiebung** wurde im Allgemeinen wie vorgesehen vollzogen, allerdings wie erwartet mit einer beträchtlichen Streuung zwischen den Gemeinden. Im Vergleich der Jahre 2001 und 2006 haben die Gemeinden ihre Steuern (steuersubstratgewichtet) um 7.47 Steuerzehntel (845 Mio. CHF) gesenkt, während der Kanton sie mit der Steuerbelastungsverschiebung um 7.6 Steuerzehntel (860 Mio. CHF) erhöht hat. Die Steuerbelastung hat somit um 0.13 Steuerzehntel (bzw. um 15 Mio. CHF oder 1.7%) zugenommen. Im selben Zeitraum ist die Bevölkerung um 0.9% gewachsen, und in gewissen Aufgabenbereichen war ein grosses Kostenwachstum zu verkraften. Die Steueranlagen der Gemeinden konnten seit 2002 im Durchschnitt leicht gesenkt werden.
- Der Kanton hat zu Beginn ziemlich genau so hohe Lasten übernommen, wie er durch **Steuerbelastungsverschiebung** auch Steuereinnahmen erhielt. Seit 2002 haben allerdings die Gemeinden rund 100 Mio. Kostensteigerungen zu verkraften gehabt, der Kanton rund 158 Mio. plus Kostensteigerungen von vermutlich rund 100 Mio. CHF in den kantonalisierten Bereichen.
- Oftmals übersehen wird, dass in den Lastenverteilern nicht nur direkt über das solidarische System von Gemeindebeiträgen eine **Umverteilung** zwischen den Gemeinden stattfindet, sondern auch über die kantonalen Anteile in den Lastenverteilern, an welche die Steuerzahlenden aus reichen Gemeinden pro Kopf höhere Beiträge leisten. Erstmals wurde im vorliegenden Bericht eine entsprechende Umverteilungsbilanz erstellt (vgl. 3.6).
- Die Zahl der Gemeinden, welche **Mindestausstattung** erhalten, hat sich von 129 (2002) auf 166 (2005) erhöht. Positiv ausgedrückt hat das FILAG dazu geführt, dass in diesen Gemeinden ein Absinken der verfügbaren Mittel verhindert werden konnte.

In den Bereichen "**Klarheit und Effizienz**" wurden spürbare Verbesserungen erreicht, wobei die Effekte zum vornherein limitiert sind, da weder Gemeinden noch Kanton sämtliche Ausgaben steuern können und zudem die verteilungspolitischen Ziele automatisch dazu führen, dass die Autonomie und auch die finanzielle Selbstverantwortung begrenzt werden:

- Die Aufgaben wurden, soweit zweckmässig, **entflochten**, wobei es sachgerecht ist, dass in vielen Bereichen weiterhin Verbundaufgaben bestehen.
- Der kommunale Finanzhaushalt ist **transparenter** geworden, und die kommunale **Autonomie** wurde gestärkt, wobei der Effekt relativ bescheiden ist. Insgesamt sind die Kantons- und die Gemeindefinanzen etwas besser **steuerbar** geworden. Allerdings werden alle diese tendenziell positiven Effekte von den bedeutenden, für die Gemeinden (wie auch den Kanton) kaum steuerbaren Effekten, z.B. im Sozialhilfebereich, überschattet. Dennoch können diese Ziele - im Rahmen der realistischerweise recht limitierten Möglichkeiten - als erreicht betrachtet werden.
- **Kostentreibende Anreize** konnten zwar vermindert werden, aber in finanziell bedeutenden Bereichen (Lastenverteiler Sozialhilfe und Lehrergehälter) sind die *kostenparenden* Anreize nach wie vor gering.
- Das FILAG hat per se eine **strukturerhaltende** Wirkung, indem es strukturschwachen Gemeinden ein Überleben ermöglicht. Hingegen kann die **fusionshemmende** Wirkung durch Wegfall der Mindestausstattung mit den bestehenden Massnahmen schon recht weitgehend abgefedert werden, wenn auch nicht ganz. Die Vorteile verstärkter Massnahmen wie z.B. längere Kompensationszahlungen für entgangene Mindestausstattung sind abzuwägen gegen die dadurch entstehenden Ungerechtigkeiten im Vergleich zu anderen Gemeinden.

6.2 Reformbedarf

Aus Sicht der Ex-post-Evaluation ergibt sich folgender **Handlungsbedarf für eine Optimierung**:

- Die Effizienzreize in den **Lastenverteilern** Lehrergehälter und Sozialhilfe sind soweit möglich zu verbessern.
- Der **Harmonisierungsfaktor** im direkten Finanzausgleich ist zu aktualisieren. Damit verbunden ist eine Anpassung verschiedener Berechnungsformeln (die im heutigen System dazu führen, dass finanzschwache Gemeinden dank dem Finanzausgleich eine finanzstärkere Gemeinde überholen können). Die Auswirkungen sind im Rahmen der Globalbilanz zu prüfen und allenfalls aufzufangen.
- Bei den **Zentrumslasten** ist es eine politische Frage, wie hoch per Saldo die Umverteilung zu Gunsten oder zu Lasten der Städte sein soll. Aus methodischer Sicht sollte diese Frage mit dem Finanzausgleich und allenfalls bei einem Lastenausgleich geregelt werden, während die Abgeltung der Zentrumslasten möglichst nahe an den erhobenen effektiven

Zentrumslasten (Spillovers) festgesetzt werden sollte. Aus dieser Sicht besteht folgendes Optimierungspotenzial:

- Verzicht auf die Berücksichtigung der Zentrumslasten beim Steuerertrag, dafür angemessen erhöhte, auf aktuellen Grundlagen beruhende Abgeltung (allenfalls: Beschränkung des Abzugs bei der Steuerkraft auf die nicht-abgegoltenen Zentrumslasten)
- Korrektur von allenfalls aus einer politischen Gesamtsicht unerwünschten Effekten auf die Städte durch die übrigen Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs, allenfalls auch durch Einführung eines soziodemografischen (und allenfalls auch geografisch-topografischen) Lastenausgleichs.
- Im **Vollzug** sollten die Zahlungsfristen optimiert werden, um Liquiditätsprobleme der Gemeinden zu vermeiden. Die Finanzplanungshilfen werden gelobt.
- Wie stark die (gewollte) **strukturerhaltende** Wirkung des Finanzausgleichs sein soll, ist eine politische Frage und ein Grunddilemma jeden Finanzausgleichs: Die Vorteile einer verstärkten dezentralen Konzentration resp. die volkswirtschaftlichen Kosten des heutigen Ausgleichssystems sind abzuwägen gegen die (politisch bisher mehrheitlich gewünschte) Erhaltung der Besiedlung in strukturschwachen Räumen. Die fusionshemmende Wirkung kann durch länger dauernde Kompensationszahlungen für entgangene Mindestausstattung, eine Reduktion der Mindestausstattung oder eine Erhöhung der Anforderungen sowie verstärkte direkte Massnahmen (Beiträge an Fusionsprojekte) gemildert werden.

Weiter ergeben sich folgende **Empfehlungen**:

- Der Kanton Bern verfügt mit dem FILAG 2002 über ein modernes Instrumentarium. Einzig im Bereich des Lastenausgleichs wurde primär der Weg von Lastenverteilern gewählt, welche automatisch die Anreize der Gemeinden stark vermindern. Beim Bund wurde mit der NFA neu der soziodemografische sowie der geografisch-topografische Lastenausgleich (SLA und GLA) eingeführt, welcher pauschale Zahlungen vorsieht, die von den effektiven Ausgaben unabhängig sind und damit keine Fehlanreize setzen, die sich aber an den effektiven (statistisch signifikanten), kostentreibenden und kaum beeinflussbaren Lasten orientieren. Ein solches Instrumente sollte für den Kanton Bern auch geprüft werden.
- Eng damit gekoppelt wäre die Entwicklung eines Benchmarkings für die Gemeindefinanzen.
- Das bisherige Monitoring der Finanzströme sollte weiter geführt werden.

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

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

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

Lastenverteiler öffentlicher Verkehr

Aufgabenzuordnung	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden
Finanzierung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung	Vertikale und horizontale Lastenverteilung
Lastenverteilungsschlüssel	33% Gemeinden 67% Kanton	33% Gemeinden 67% Kanton
Lastenverteilungskriterien	67% Fahrplan-Angebot (öV-Punkte) 33% ausgeglichene absolute Steuerkraft	67% Fahrplan-Angebot (öV-Punkte) 33% zivilrechtliche Wohnbevölkerung

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

8 Anhang B: Umverteilungseffekte

Die folgende Tabelle zeigt die Umverteilungseffekte für alle Gemeinden (alphabetisch sortiert), wo nicht anders angegeben sind die Angaben in CHF. Für Erläuterungen siehe Abschnitt 3.6.

Für die vorliegende Analyse wurden bei den Finanzströmen ausschliesslich die Werte des Jahres 2005 berücksichtigt (Ausnahme LV Lehrergehälter: Wert des Jahres 2004). Daher weist sie nicht dieselbe Präzision auf wie die Globalbilanz, in welcher 3-Jahres-Durchschnitte zur Berechnung verwendet werden. Für die Angaben in Steuerzehnteln wurden wegen der hohen Volatilität der Steuerzehntel die gemittelten Werte der Jahre 2003-2005 verwendet.

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 1
+ = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

BFS-Nr.	Gemeinde	Wert Steuerzehntel pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
301	Aarberg	104	37	-	11	-119	-71	-33	-11	-30	143	-177	-108	-179	-1.7
321	Aarwangen	92	107	-	2	-20	88	-29	-10	-26	174	81	191	279	3.0
561	Adelboden	76	164	-	29	-192	1	-24	76	-22	385	-162	255	256	3.4
401	Aefligen	93	114	-	15	-171	-42	-29	-10	-27	204	-207	-69	-111	-1.2
731	Aegerten	97	51	-47	-20	115	99	-30	-10	-28	59	315	305	404	4.1
562	Aeschi b.Sp.	75	195	-	29	-192	32	17	23	-22	386	-161	245	277	3.7
601	Aeschlen	72	283	-	13	-144	152	274	55	-21	334	-40	602	755	10.5
951	Affoltern i.E.	66	286	-	35	-192	129	295	15	-19	463	-105	649	778	11.8
851	Albilgen	69	261	-	47	-94	214	225	-5	-20	484	67	752	966	14.0
402	Alchenstorf	88	158	-	15	-158	15	-27	23	-25	235	-163	42	57	0.7
630	Allmendingen	135	-242	-43	13	-34	-306	-42	-14	-39	-62	-190	-348	-653	-4.8
921	Amsoldingen	84	167	-	-10	105	263	-26	-9	-24	162	384	487	750	8.9
381	Arch	77	151	-	-1	-182	-32	-24	-8	-22	258	-151	53	21	0.3
602	Arni	54	320	-	13	-139	194	416	14	-16	446	66	926	1'120	20.7
971	Attiswil	84	183	-	-7	-90	86	-26	-9	-24	226	3	169	255	3.1
322	Auswil	62	300	-	2	-278	23	313	-7	-18	361	-238	412	435	7.0
531	Ballmoos	82	262	-	-1	-136	125	183	125	-24	230	-85	429	554	6.7
532	Bangerten	90	157	-	-1	-136	20	-28	-9	-26	182	-129	-10	10	0.1
323	Bannwil	91	115	-	2	-193	-75	-28	-10	-26	181	-265	-148	-224	-2.5
302	Bargen	92	107	-	11	-119	-1	-29	-10	-26	221	-105	51	50	0.5
403	Bäriswil	117	-20	-33	15	-27	-65	-36	-12	-34	53	-63	-93	-158	-1.4
533	Bätterkinden	83	138	-	-1	-136	1	-26	-9	-24	224	-90	76	77	0.9
571	Beatenberg	81	160	-	6	-115	50	-25	120	-23	225	-38	258	308	3.8
732	Bellmund	104	27	-47	-20	-190	-230	-32	-11	-30	20	-328	-381	-611	-5.9
861	Belp	118	-55	-33	6	-97	-180	-37	-12	-34	42	-222	-263	-443	-3.8
862	Belpberg	75	242	-	6	-97	151	164	31	-22	307	22	503	653	8.7
681	Belprahn	95	88	-	32	75	196	-30	3	-27	248	267	462	658	6.9
972	Berken	80	204	-	-7	-284	-87	-25	-8	-23	247	-342	-152	-239	-3.0
351	Bern	164	-192	66	-25	219	68	-51	-17	150	-456	152	-223	-154	-0.9
973	Bettenhausen	71	243	-	-7	-213	24	171	-7	-20	304	-171	276	300	4.2
682	Bévilard	84	160	-	32	-177	16	-26	-9	-24	316	-181	75	90	1.1
371	Biel	135	-4	45	25	433	499	-42	-14	96	-105	748	682	1'182	8.7
603	Biglen	78	184	-	13	-139	58	-7	-8	-22	298	-70	190	248	3.2
324	Bleienbach	102	71	-	2	117	189	-32	-11	-29	114	321	364	553	5.5
604	Bleiken b.O.	57	327	-	13	-144	196	422	-6	-17	425	44	868	1'065	18.5
922	Blumenstein	72	227	-	-10	-128	89	112	16	-21	236	-13	330	419	5.8
352	Bolligen	155	-242	-42	-25	-156	-465	-48	-16	-45	-398	-552	-1'058	-1'524	-9.8
974	Bollodingen	70	244	-	-7	-260	-23	192	-6	-20	311	-285	192	169	2.4
791	Bolligen	57	341	-	27	-222	146	450	282	-16	465	-106	1'074	1'220	21.6
572	Bönigen	78	199	-	6	-115	90	29	-8	-22	243	-22	219	309	4.0
605	Bowil	67	280	-	13	-139	154	283	-7	-19	365	-9	612	766	11.4
353	Bremgarten b.B.	153	-247	-43	-25	-174	-489	-48	-16	-44	-383	-562	-1'053	-1'542	-10.1

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 2
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

	Gemeinde	Wert Steuerzehl pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
606	Brenzlikofen	76	174	-	13	-144	43	-24	-8	-22	312	-60	199	241	3.2
573	Brienz	83	186	-	6	-115	76	-12	30	-24	208	-54	148	224	2.7
574	Brienzwiler	70	255	-	6	-115	146	187	125	-20	291	22	605	751	10.7
733	Brügg	141	-357	-75	-20	115	-338	-44	-15	-41	-214	64	-249	-587	-4.2
491	Brüttelen	75	178	-	2	-163	18	-23	23	-22	289	-109	158	176	2.3
923	Buchholterberg	63	304	-	-10	-79	215	343	-7	-18	292	140	750	966	15.3
382	Büetigen	93	94	-	-1	-182	-89	-29	-10	-27	162	-240	-143	-232	-2.5
734	Bühl	111	13	-	-20	-119	-126	-35	-12	-32	-25	-217	-320	-446	-4.0
383	Büren a.A.	110	-19	-	-1	-182	-202	-34	-11	-32	58	-336	-355	-556	-5.1
534	Büren z.H.	101	53	-	-1	-136	-83	-31	-11	-29	113	-129	-151	-234	-2.3
404	Burgdorf	119	19	-	15	-8	27	-37	-13	-34	38	-43	-89	-62	-0.5
863	Burgstein	79	197	-	6	-128	75	26	-8	-23	285	-53	227	302	3.8
384	Busswil b.B.	84	142	-38	-1	-182	-79	-26	-9	-24	217	-189	-31	-110	-1.3
325	Busswil b.M.	91	109	-	2	-225	-115	-28	-10	-26	179	-315	-200	-315	-3.5
683	Champoz	62	285	-	32	-264	54	304	112	-18	456	-222	633	686	11.1
684	Châtelat	47	332	-	32	-27	338	442	94	-14	547	339	1'409	1'747	37.1
661	Clavaleyres	51	337	-	5	-242	100	427	-5	-15	425	-107	725	825	16.1
687	Corcelles	62	275	-	32	75	382	287	116	-18	452	455	1'292	1'675	26.8
431	Corgemont	84	155	-	15	-123	46	-26	18	-24	247	-73	142	188	2.2
432	Cormoret	70	271	-	15	-174	111	225	96	-20	336	-73	565	677	9.7
433	Cortébert	73	231	-	15	-84	161	127	82	-21	319	78	584	746	10.3
690	Court	88	86	-	32	-165	-47	-28	-9	-25	290	-176	52	5	0.1
434	Courtelary	89	120	-	15	-158	-23	-28	60	-26	216	-159	63	41	0.5
691	Crémines	75	247	-	32	75	355	173	40	-22	371	380	942	1'297	17.2
575	Därigen	91	17	-	6	-115	-93	-28	-9	-26	164	-94	6	-87	-1.0
761	Därstetten	51	338	-	5	-11	332	466	204	-15	444	339	1'438	1'770	34.6
535	Deisswil b.M.	98	62	-	-1	-23	38	-31	-10	-28	131	49	111	149	1.5
536	Diemerswil	84	148	-22	-1	-23	102	-26	-9	-24	217	128	286	388	4.6
762	Diemtigen	66	254	-	5	-11	248	208	62	-19	354	256	862	1'110	16.9
385	Diessbach b.B.	84	157	-	-1	-182	-26	-26	-9	-24	220	-187	-26	-52	-0.6
721	Diesse	78	237	-	-18	-105	114	143	53	-23	230	-7	397	511	6.5
386	Dotzigen	78	182	-	-1	-182	-1	-24	-8	-23	254	-155	43	42	0.5
952	Dürrenroth	55	342	-	35	-213	164	464	72	-16	530	-86	964	1'128	20.4
901	Eggwil	49	375	-	34	-129	281	560	58	-14	563	119	1'285	1'566	31.6
735	Epsach	57	328	-	-20	-163	145	449	22	-16	311	-5	761	906	15.9
953	Eriswil	58	332	-	35	198	565	424	6	-17	515	738	1'667	2'232	38.8
924	Eriz	48	372	-	-10	-79	283	557	217	-14	387	228	1'374	1'657	34.6
492	Erlach	90	137	-	2	-163	-24	-28	-9	-26	195	-195	-63	-87	-1.0
763	Erlenbach i.S.	66	248	-	5	-11	242	174	91	-19	349	251	847	1'089	16.4
405	Ersigen	91	137	-	15	-158	-6	-29	-7	-26	213	-183	-31	-37	-0.4
692	Eschert	73	217	-	32	75	324	96	-8	-21	384	393	844	1'168	16.0
537	Etzelkofen	111	41	-	-1	-136	-96	-35	-12	-32	48	-253	-284	-379	-3.4
372	Evilard	149	-305	-72	25	-205	-557	-46	-16	-43	-187	-608	-899	-1'456	-9.8
925	Fahrni	66	263	-	-10	-79	174	222	-4	-19	271	121	592	766	11.5
975	Farnern	81	181	-	-7	-90	84	-25	104	-23	241	17	314	398	4.9
662	Ferenbalm	91	138	-	5	-225	-82	-28	-10	-26	178	-304	-190	-272	-3.0
493	Finsterhennen	78	167	-	2	-163	6	-24	39	-22	272	-124	140	147	1.9
926	Forst	54	319	-	-10	-128	181	411	-6	-16	348	90	827	1'008	18.6
538	Fraubrunnen	105	3	-31	-1	-136	-164	-33	-11	-30	89	-215	-200	-365	-3.5
663	Frauenkappelen	126	-64	-35	5	-79	-173	-39	-13	-36	-43	-224	-356	-529	-4.2
607	Freimettigen	77	200	-	13	-139	74	-24	-8	-22	305	-64	187	260	3.4
563	Frutigen	75	235	-	29	-192	71	134	3	-22	387	-160	343	415	5.5
781	Gadmen	59	197	-	18	-146	70	27	1'101	-17	422	41	1'573	1'643	28.0
494	Gals	84	144	-	2	-163	-17	-26	18	-24	235	-158	45	28	0.3
495	Gampelen	86	105	-	2	-163	-55	-27	71	-25	224	-168	75	20	0.2
865	Gelterfingen	76	206	-	6	-97	115	46	15	-22	306	21	366	481	6.4
866	Gerzensee	117	-53	-	6	-97	-144	-37	-12	-34	48	-217	-252	-396	-3.4
664	Golaten	82	354	-	5	-189	171	473	15	-24	232	-195	501	672	8.2
326	Gondiswil	70	245	-	2	-200	46	158	-7	-20	309	-145	295	341	4.9
976	Graben	65	294	-	-7	-170	117	320	47	-19	341	-48	642	759	11.7
539	Grafenried	97	73	-28	-1	-136	-92	-30	-10	-28	137	-170	-101	-193	-2.0
694	Grandval	65	315	-	32	75	423	348	142	-19	436	440	1'348	1'771	27.3
576	Grindelwald	117	-57	-	6	-115	-167	-37	147	-34	-2	-248	-174	-341	-2.9
303	Grossaffoltern	85	147	-	11	-206	-49	-27	-9	-24	263	-240	-36	-85	-1.0
608	Grosshöchstetten	104	49	-30	13	-139	-107	-33	-11	-30	134	-222	-161	-268	-2.6
841	Gsteig	77	201	-	10	-152	59	43	67	-22	295	-89	294	353	4.6
577	Gsteigwiler	82	202	-	6	-115	92	31	26	-24	218	-45	208	300	3.7
852	Guggisberg	50	373	-	47	-201	218	553	175	-14	604	-34	1'284	1'502	30.1
578	Gündlischwand	71	234	-	6	-115	125	157	219	-20	285	17	658	783	11.0
665	Gurbrü	75	218	-	5	-250	-26	90	35	-22	278	-267	115	89	1.2
867	Gurzelen	58	272	-	6	-128	150	271	-1	-17	417	68	739	888	15.3
327	Gutenburg	97	97	-	2	-57	42	-30	-10	-28	141	-14	59	101	1.0
782	Guttannen	129	-519	-	18	-146	-646	-40	-14	-37	-21	-368	-481	-1'127	-8.7
579	Habkern	49	364	-	6	-115	255	526	450	-14	424	145	1'531	1'786	36.5
736	Hägneck	94	70	-	-20	-163	-113	-29	-10	-27	81	-217	-202	-315	-3.4
406	Hasle b.B.	72	243	-	15	-8	250	162	-8	-21	333	229	695	946	13.1
783	Hasliberg	74	161	-	18	-146	34	-23	166	-21	323	-51	393	427	5.7

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 3
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

	Gemeinde	Wert Steuerzehntel pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
609	Häutligen	86	149	-	13	-139	23	-27	-9	-25	248	-117	70	93	1.1
927	Heiligenschwendi	68	167	-	-10	-43	114	-21	-2	-20	260	175	393	506	7.4
928	Heimberg	97	69	-6	-10	-52	1	-30	-10	-28	77	-10	-2	-1	-0.0
977	Heimenhausen	75	209	-	-7	-183	20	57	-8	-22	278	-138	168	187	2.5
407	Heimiswil	68	253	-	15	-158	110	208	-3	-20	358	-48	496	606	8.9
408	Hellsau	92	225	-	15	-158	82	83	-10	-26	211	-185	73	155	1.7
610	Herbitigen	112	224	-	13	-144	93	92	-11	-32	84	-271	-138	-45	-0.4
978	Hermiswil	23	61	-	-7	-200	-145	-7	-2	-7	602	159	745	599	25.7
737	Hermrigen	75	268	-	-20	-119	129	217	25	-22	199	-9	410	540	7.2
979	Herzogenbuchsee	111	2	-	-7	77	72	-35	-12	-32	57	169	149	221	2.0
929	Hilterfingen	121	-80	-7	-10	-43	-141	-38	-13	-35	-68	-128	-281	-422	-3.5
409	Hindelbank	108	37	-	15	-27	24	-34	-11	-31	111	-10	25	49	0.5
410	Höchstetten	64	315	-	15	-158	172	375	-3	-19	382	-27	708	880	13.7
930	Höfen	57	330	-	-10	-97	224	432	24	-16	329	129	897	1'121	19.6
580	Hofstetten b.B.	68	239	-	6	-115	130	173	63	-19	307	37	561	691	10.2
931	Hornberg	50	366	-	-10	-79	277	543	11	-15	371	213	1'122	1'399	27.7
932	Horrenbach-Buchen	38	478	-	-10	-79	390	871	107	-11	445	282	1'694	2'084	54.2
954	Huttwil	88	140	-	35	-156	19	-27	-9	-25	327	-145	120	139	1.6
541	Iffwil	111	78	-	-1	-136	-59	-35	-12	-32	52	-248	-274	-333	-3.0
980	Inkwil	85	165	-	-7	-112	46	-27	-9	-24	217	-81	76	122	1.4
784	Innertkirchen	86	80	-	18	-146	-47	-27	231	-25	250	-117	313	266	3.1
496	Ins	99	57	-	2	-163	-103	-31	-10	-29	138	-248	-180	-283	-2.8
581	Interlaken	120	-70	-	6	-115	-180	-38	-13	-35	-23	-267	-375	-555	-4.6
739	Ipsach	109	-55	-50	-20	-190	-316	-34	-11	-31	-14	-359	-450	-765	-7.0
582	Iseltwald	66	287	-	6	-115	177	292	319	-19	318	48	958	1'135	17.2
362	Ittigen	171	-236	-43	-25	56	-248	-53	-18	-49	-497	-208	-826	-1'074	-6.3
868	Jaberg	100	135	-	6	-241	-100	-31	-10	-29	153	-447	-365	-464	-4.6
540	Jegenstorf	116	-51	-34	-1	-136	-221	-36	-12	-34	15	-282	-349	-570	-4.9
738	Jens	97	61	-	-20	9	50	-30	-10	-28	62	117	110	160	1.6
304	Kalinach	83	144	-	11	-119	36	-26	-9	-24	272	-58	156	192	2.3
564	Kandergrund	126	-72	-	29	-192	-236	-39	-13	-36	70	-453	-472	-707	-5.6
565	Kandersteg	83	93	-	29	-192	-70	-26	437	-24	338	-205	521	451	5.4
305	Kappelen	94	75	-	11	9	95	29	-10	-27	203	132	269	364	3.9
869	Kaufdorf	87	102	-24	6	-97	-13	-27	-9	-25	237	-43	133	120	1.4
870	Kehrsatz	149	-309	-47	6	-97	-447	-47	-16	-43	-153	-403	-661	-1'109	-7.4
411	Kernenried	83	10	-	15	-211	-186	-26	-9	-24	264	-227	-22	-208	-2.5
871	Kienersrüti	67	166	-	6	-97	76	-21	-6	-19	357	69	379	454	6.7
611	Kiesen	111	-49	-	13	-183	-219	-35	-2	-32	90	-333	-312	-531	-4.8
412	Kirchberg	111	-3	-	15	-70	-58	-35	-12	-32	92	-125	-110	-168	-1.5
872	Kirchdorf	99	85	-	6	-232	-141	-31	-10	-28	161	-378	-286	-427	-4.3
873	Kirchenthurten	95	109	-	6	-179	-64	-30	-10	-27	184	-243	-126	-190	-2.0
354	Kirchlindach	143	-221	-42	-25	-79	-367	-45	-15	-41	-325	-325	-751	-1'118	-7.8
328	Kleindietwil	82	184	-	2	-102	84	-25	-9	-24	235	-16	161	245	3.0
355	Köniz	135	-158	-39	-25	30	-192	-42	-14	-39	-270	-57	-421	-613	-4.6
612	Konolfingen	102	15	-30	13	-139	-141	-32	-11	-29	146	-211	-137	-278	-2.7
413	Koppigen	89	145	-	15	-158	3	-28	-9	-26	227	-170	-6	-4	-0.0
566	Krattigen	83	146	-	29	-192	-17	-26	-9	-24	337	-207	71	54	0.6
414	Krauchthal	88	153	-	15	-27	141	-27	-0	-25	235	104	286	427	4.9
666	Kriechenwil	88	178	-	5	-189	-5	-27	43	-25	196	-224	-38	-43	-0.5
435	La Ferrière	74	226	-	15	-160	80	110	106	-21	314	-83	426	506	6.9
436	La Heutte	104	117	-	15	-125	7	-32	-11	-30	125	-210	-158	-151	-1.5
722	Lamboing	81	149	-	-18	-105	26	-25	16	-23	215	-21	162	188	2.3
613	Landiswil	49	356	-	13	-139	230	502	48	-14	481	98	1'116	1'346	27.7
933	Längenbühl	75	208	-	-10	-128	70	71	-8	-22	215	-32	225	295	3.9
329	Langenthal	119	-6	-	2	13	9	-37	-12	-34	5	-1	-80	-71	-0.6
902	Langnau i.E.	87	123	-	34	-50	108	-27	2	-25	327	54	331	439	5.0
842	Lauenen	77	175	-	10	-270	-85	-24	209	-22	292	-337	117	32	0.4
667	Laupen	105	41	-29	5	-28	-11	-33	-11	-30	86	-19	-8	-19	-0.2
903	Lauperswil	77	201	-	34	-129	106	31	20	-22	390	-41	377	484	6.3
584	Lauterbrunnen	93	80	-	6	-115	-30	29	195	-27	151	-106	185	155	1.7
330	Leimiswil	72	228	-	2	-224	6	124	-8	-21	300	-201	195	201	2.8
585	Leissigen	87	100	-	6	-115	-10	-27	3	-25	189	-71	69	59	0.7
387	Lengnau	113	-38	-	-1	-94	-132	-35	-12	-32	38	-181	-224	-356	-3.2
792	Lenk	96	58	-	27	-232	-148	-30	217	-28	221	-352	29	-119	-1.2
388	Leuzigen	81	168	-	-1	-182	-15	-25	13	-23	234	-173	25	9	0.1
740	Ligerz	129	-75	-	-20	-105	-199	-40	-13	-37	-136	-297	-524	-724	-5.6
542	Limpach	81	159	-	-1	-136	22	-25	12	-23	234	-81	117	140	1.7
614	Linden	55	322	-	13	-144	191	404	15	-16	439	56	899	1'090	19.7
874	Lohnstorf	82	188	-	6	-260	-66	-3	4	-24	268	-343	-97	-163	-2.0
331	Lotzwil	91	84	-	2	13	99	-28	-10	-26	179	160	274	373	4.1
696	Loveresse	86	197	-	32	-27	203	-4	-9	-25	303	114	379	582	6.8
497	Lüscherz	101	26	-	2	-163	-134	-32	-11	-29	128	-257	-200	-335	-3.3
586	Lüttschental	85	210	-	6	-115	101	52	51	-24	198	-63	214	315	3.7
955	Lützelflüh	67	249	-	35	-140	144	186	-7	-19	453	-12	601	745	11.0
306	Lyss	113	-4	-	11	9	16	-35	-12	-32	89	26	36	51	0.5
415	Lyssach	160	-296	-	15	-164	-445	-50	-17	-46	-219	-595	-928	-1'373	-8.6
332	Madiswil	90	111	-	2	-189	-76	-28	-9	-26	186	-232	-110	-186	-2.1

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 4
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

	Gemeinde	Wert Steuerzehntel pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
697	Malleray	82	162	-	32	-101	94	-26	-9	-24	330	-12	259	353	4.3
587	Matten b.l.	83	189	-	6	-115	80	-11	-9	-24	214	-48	123	202	2.4
543	Mattstetten	112	-16	-33	-1	-232	-283	-35	-12	-32	42	-435	-472	-755	-6.7
389	Meienried	81	228	-	-1	-182	46	-25	-9	-23	235	-173	5	51	0.6
307	Meikirch	107	24	-32	11	-206	-204	-33	-11	-31	124	-368	-319	-524	-4.9
390	Meinisberg	79	149	-	-1	-58	90	-25	-8	-23	247	82	273	363	4.6
785	Meiringen	94	116	-	18	-146	-11	-29	-9	-27	201	-163	-27	-39	-0.4
333	Melchnau	84	155	-	2	-176	-19	-26	-9	-24	223	-186	-22	-41	-0.5
741	Merzlingen	90	118	-	-20	-119	-21	-28	-6	-26	104	-97	-52	-73	-0.8
615	Mirchel	87	151	-	13	-139	25	-27	-9	-25	242	-123	58	83	1.0
699	Monible	82	313	-	32	-27	318	336	253	-24	326	135	1'027	1'345	16.3
437	Mont-Tramelan	51	342	-	15	-32	325	463	-5	-15	456	306	1'206	1'530	30.1
544	Moosseedorf	110	-41	-34	-1	-23	-99	-34	-12	-32	56	-21	-42	-141	-1.3
742	Mörigen	135	-372	-74	-20	-190	-656	-42	-14	-39	-176	-509	-781	-1'437	-10.6
416	Mörschwil	78	196	-	15	-27	183	-24	-8	-22	297	162	404	588	7.6
700	Moutier	88	116	-	32	75	223	-28	-9	-25	289	305	532	755	8.5
668	Mühleberg	119	-116	-	5	-156	-267	-37	-12	-34	1	-346	-429	-696	-5.8
875	Mühledorf	171	-316	-	6	-197	-507	-53	-18	-49	-288	-751	-1'159	-1'666	-9.8
876	Mühlethurnen	92	91	-	6	-142	-46	-29	-10	-26	205	-160	-20	-66	-0.7
545	Müchi	64	272	-	-1	-136	136	251	60	-18	343	20	655	790	12.3
546	Münchenbuchsee	149	-229	-42	-1	-23	-295	-46	-16	-43	-186	-243	-534	-829	-5.6
669	Münchenwilier	109	130	-	5	-198	-63	-34	-11	-31	66	-353	-364	-427	-3.9
547	Münchringen	103	31	-	-1	-136	-106	-32	-11	-30	102	-203	-173	-279	-2.7
616	Münsingen	134	-127	-38	13	43	-109	-42	-14	-39	-51	-15	-160	-270	-2.0
498	Mürtschemier	77	159	-	2	-163	-1	-24	-7	-22	277	-119	105	104	1.4
356	Muri b.B.	274	-941	-75	-25	-34	-1'076	-85	-29	-79	-1'139	-987	-2'319	-3'394	-12.4
670	Neuenegg	107	-32	-32	5	-74	-132	-33	-11	-31	76	-128	-128	-260	-2.4
723	Neuveville La	136	-161	-	-18	-105	-284	-42	-14	-39	-129	-338	-563	-847	-6.2
743	Nidau	106	-2	-49	-20	262	190	-33	-11	-31	3	560	488	678	6.4
981	Niederbipp	101	73	-	-7	-90	-25	-32	-11	-29	114	-101	-59	-83	-0.8
617	Niederhünigen	75	216	-	13	-139	90	86	20	-22	313	-57	341	431	5.7
877	Niederhühnern	65	323	-	6	-262	67	389	-7	-19	371	-228	506	574	8.8
982	Niederönz	97	220	-	-7	-119	94	-30	-10	-28	142	-131	-57	37	0.4
417	Niederösch	65	207	-	15	-158	65	106	76	-19	376	-32	508	573	8.8
588	Niederried b.l.	59	268	-	6	-115	158	253	8	-17	362	88	695	854	14.5
308	Niederried b.K.	84	149	-	11	-119	41	-26	102	-24	271	-59	263	304	3.6
764	Niederstocken	58	328	-	5	105	438	401	39	-17	403	534	1'360	1'798	31.1
724	Nods	86	172	-	-18	-105	49	-27	-9	-25	185	-49	76	125	1.5
878	Noflen	63	310	-	6	-97	219	373	-7	-18	382	92	823	1'042	16.4
357	Oberbalm	72	222	-	-25	30	227	109	-8	-21	124	306	510	737	10.3
983	Oberbipp	92	124	-	-7	-90	27	-29	-10	-26	173	-46	61	88	1.0
418	Oberburg	77	205	-	15	-158	62	40	-8	-22	303	-100	214	275	3.6
619	Oberdiessbach	96	87	-	13	-144	-44	-30	-10	-28	184	-179	-62	-106	-1.1
934	Oberhofen	126	-77	-7	-10	-43	-137	-39	-13	-36	-101	-158	-348	-484	-3.9
629	Oberhünigen	59	324	-	13	-139	198	434	-6	-17	418	40	868	1'066	18.1
935	Oberlangenegg	50	401	-	-10	-79	312	648	40	-15	371	213	1'258	1'570	31.2
984	Oberönz	82	144	-	-7	-139	-1	-25	-9	-24	237	-92	88	87	1.1
419	Oberösch	69	216	-	15	-158	73	91	-7	-20	353	-54	363	436	6.3
589	Oberried a.Br.-S.	84	162	-	6	-115	52	-26	135	-24	206	-56	236	288	3.4
334	Obersteckholz	68	248	-	2	-92	159	173	-7	-20	324	89	559	717	10.5
765	Oberstocken	63	288	-	5	105	398	294	23	-18	372	505	1'176	1'574	25.1
620	Oberthal	61	307	-	13	-139	181	353	-6	-17	406	29	764	945	15.6
391	Oberwil b.B.	82	165	-	-1	-182	-18	-26	-6	-24	228	-179	-6	-24	-0.3
766	Oberwil i.S.	55	352	-	5	-11	346	495	109	-16	422	319	1'329	1'675	30.6
985	Ochlenberg	61	342	-	-7	-322	14	449	-6	-18	365	-331	459	473	7.7
335	Oeschenbach	60	338	-	2	-253	87	433	18	-17	376	-182	627	714	12.0
622	Oppligen	92	72	-	13	-198	-113	-29	-10	-27	207	-288	-146	-259	-2.8
744	Orpund	100	29	-46	-20	-58	-95	-31	-10	-29	46	-34	-58	-153	-1.5
438	Orvin	100	67	-	15	116	198	-31	34	-29	149	306	429	627	6.3
363	Ostermundigen	120	-69	-35	-25	116	-13	-37	-13	-34	-177	218	-43	-57	-0.5
701	Perrefitte	80	185	-	32	75	292	-23	36	-23	341	353	684	976	12.2
439	Péry	141	-89	-	15	-62	-136	-44	-15	-40	-105	-262	-467	-602	-4.3
392	Pieterlen	84	126	-40	-1	9	93	-26	-9	-24	217	196	354	447	5.3
440	Plagne	77	221	-35	15	-147	54	76	39	-22	291	-68	316	369	4.8
936	Pohlern	69	250	-	-10	-128	112	193	86	-20	256	5	519	632	9.2
702	Pontenet	93	158	-	32	-230	-40	-29	12	-27	260	-336	-120	-160	-1.7
745	Port	120	-86	-52	-20	262	104	-37	-13	-34	-79	484	321	426	3.6
725	Préles	99	85	-	-18	-105	-38	-31	5	-28	102	-125	-77	-115	-1.2
309	Radelfingen	77	209	-	11	-206	14	47	39	-22	311	-196	179	193	2.5
310	Rapperswil	101	67	-	11	-206	-129	-31	6	-29	164	-331	-222	-350	-3.5
715	Rebévelier	57	372	-	32	-272	132	580	209	-17	483	-214	1'041	1'173	20.4
703	Reconvilier	93	132	-	32	147	312	-29	-10	-27	258	419	611	922	9.9
567	Reichenbach i.K.	68	259	-	29	-192	96	213	52	-20	434	-117	564	660	9.7
336	Reiswil	56	370	-	2	-233	139	523	26	-16	396	-113	815	955	16.9
441	Renan	77	260	-	15	-196	79	224	58	-22	295	-200	355	434	5.7
767	Reutigen	75	225	-	5	-11	219	104	16	-21	298	204	601	820	11.0
879	Riggisberg	93	99	-	6	-112	-7	-29	-10	-27	195	-99	30	23	0.2

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 5
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

	Gemeinde	Wert Steuerzehl pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
590	Ringgenberg	71	222	-	6	-115	112	110	-7	-20	285	17	385	497	7.0
704	Roches	73	245	-	32	75	352	158	34	-21	386	394	952	1'304	17.9
337	Roggwil	82	146	-	2	54	202	-26	-9	-24	235	280	457	659	8.0
338	Rohrbach	70	175	-	2	4	181	-22	-7	-20	313	254	518	699	10.0
339	Rohrbachgraben	47	389	-	2	-250	140	616	14	-13	457	-116	958	1'098	23.6
442	Romont	88	124	-	15	-209	-70	-27	48	-25	223	-251	-33	-103	-1.2
986	Röthenbach b.H.	81	157	-	-7	-227	-77	-25	-9	-23	241	-266	-82	-159	-2.0
904	Röthenbach i.E.	49	377	-	34	-129	283	568	146	-14	563	119	1'382	1'665	33.7
623	Rubigen	120	-77	-35	13	-174	-273	-37	-13	-34	38	-377	-424	-696	-5.8
905	Rüderswil	67	277	-	34	-129	182	264	-7	-19	454	18	709	892	13.3
420	Rüdtligen-Alchenflüh	80	143	-	15	-39	119	-25	-8	-23	282	115	340	459	5.7
880	Rüeggisberg	66	299	-	6	-197	108	327	77	-19	365	-112	638	746	11.3
956	Rüegsau	87	122	-	35	-183	-26	-27	-4	-25	329	-209	64	38	0.4
421	Rumendingen	99	130	-	15	-158	-13	-31	-10	-28	166	-226	-130	-143	-1.4
987	Rumisberg	82	139	-	-7	-90	41	-25	29	-23	238	14	232	274	3.4
881	Rümligen	73	211	-	6	-245	-28	71	3	-21	321	-267	107	80	1.1
548	Ruppoldsried	74	278	-	-1	-136	141	268	-8	-21	278	-40	477	618	8.3
853	Rüschegg	66	268	-	47	-67	248	237	141	-19	505	158	1'022	1'270	19.3
393	Rüti b.B.	81	184	-	-1	-182	1	-25	-6	-23	239	-169	15	16	0.2
422	Rüti b.L.	79	138	-	15	-180	-28	-25	-8	-23	290	-180	54	27	0.3
882	Rüti b.R.	52	434	-	6	-434	7	655	181	-15	456	-387	890	897	17.4
340	Rütschelen	74	230	-	2	-202	30	131	-8	-21	288	-186	204	235	3.2
843	Saanen	217	-612	-	10	-168	-770	-68	-23	-63	-581	-920	-1'654	-2'423	-11.2
746	Safnern	106	-1	-49	-20	-58	-127	-33	-11	-30	7	-71	-139	-266	-2.5
706	Saicourt	72	239	-	32	-27	244	150	14	-21	390	194	728	972	13.5
443	Saint-Imier	112	16	-	15	217	247	-35	-12	-32	76	455	452	699	6.3
707	Saules	73	267	-	32	-27	272	205	1	-21	385	190	760	1'032	14.1
591	Saxeten	37	531	-	6	-115	421	959	230	-11	496	212	1'887	2'308	61.7
549	Schalunen	89	141	-24	-1	-136	-19	-28	-9	-26	187	-124	0	-19	-0.2
906	Schangnau	47	388	-	34	-129	294	612	222	-13	580	134	1'534	1'828	39.1
786	Schattenhalb	79	179	-	18	-146	51	-25	248	-23	295	-76	420	472	6.0
708	Schelten	30	413	-	32	75	520	677	63	-9	653	640	2'024	2'544	84.1
550	Scheunens	63	276	-	-1	-136	139	-20	-7	-18	349	25	329	468	7.4
747	Scheuren	81	142	-38	-20	-58	27	-25	-9	-23	161	71	175	202	2.5
624	Schlosswil	91	119	-	13	-139	-7	-28	-10	-26	218	-144	10	2	0.0
311	Schöpfen	98	75	-28	11	-206	-149	-31	-3	-28	181	-315	-196	-345	-3.5
748	Schwadernau	109	-42	-54	-20	-58	-174	-34	-11	-31	-11	-87	-175	-349	-3.2
592	Schwanden b.B.	81	186	-	6	-115	76	-4	30	-23	224	-39	188	264	3.3
341	Schwarzhäusern	83	165	-	2	-246	-80	-26	-9	-24	233	-322	-148	-228	-2.8
937	Schwendibach	66	275	-	-10	-79	187	241	-7	-19	271	121	606	793	11.9
988	Seeberg	72	254	-	-7	-212	36	187	-8	-21	299	-173	285	321	4.5
312	Seedorf	83	139	-	11	-206	-56	-26	-9	-24	276	-228	-10	-66	-0.8
709	Seehof	39	420	-	32	75	527	702	-4	-11	596	587	1'869	2'396	60.9
883	Seftigen	86	127	-5	6	-128	-1	-27	-9	-25	241	-94	86	85	1.0
907	Signau	65	295	-	34	-129	200	308	6	-19	463	27	785	985	15.0
938	Sigriswil	100	27	-	-10	-43	-26	-31	16	-29	58	-12	1	-24	-0.2
499	Siselen	72	258	-	2	-163	98	197	37	-21	310	-89	435	533	7.4
444	Sonceboz-Sombeval	100	86	-	15	-157	-56	-31	-10	-29	152	-231	-149	-205	-2.1
445	Sonvilier	68	237	-	15	-141	111	159	107	-20	348	-23	571	683	10.0
710	Sornetan	59	333	-	32	-27	339	434	271	-17	472	270	1'430	1'769	29.9
711	Sorvilier	81	207	-	32	-27	212	32	142	-23	337	145	633	845	10.5
712	Souboz	55	329	-	32	-27	335	440	5	-16	497	293	1'220	1'555	28.2
768	Spiez	103	27	-6	5	-11	15	-32	-11	-30	119	39	86	101	1.0
793	St. Stephan	59	324	-	27	-233	118	393	214	-17	447	-131	905	1'023	17.2
939	Steffisburg	102	32	-6	-10	-79	-63	-32	-11	-29	46	-86	-113	-176	-1.7
358	Stettlen	147	-198	-41	-25	-130	-394	-46	-15	-42	-344	-440	-887	-1'281	-8.7
749	Studen	140	-234	-65	-20	115	-204	-44	-15	-40	-208	69	-238	-442	-3.2
957	Sumiswald	72	249	-	35	-30	255	177	15	-21	427	191	789	1'043	14.6
750	Sutz-Lattrigen	97	14	-48	-20	-190	-244	-30	-10	-28	63	-289	-295	-538	-5.6
625	Tägertschi	93	143	-	13	-259	-103	-29	-2	-27	204	-384	-236	-339	-3.7
751	Täuffelen	99	28	-	-20	-163	-155	-31	-10	-29	49	-246	-267	-422	-4.3
713	Tavannes	90	163	-	32	-27	168	-28	-9	-26	281	94	312	480	5.4
940	Teuffenthal	57	308	-	-10	-43	255	372	137	-17	327	236	1'054	1'310	22.8
941	Thierachern	86	119	-5	-10	-97	7	-27	-9	-25	149	-38	50	58	0.7
989	Thörigen	82	174	-	-7	-229	-62	-26	-9	-24	235	-275	-97	-159	-1.9
942	Thun	109	41	8	-10	105	144	-34	-11	-9	2	236	183	327	3.0
342	Thunstetten	88	100	-	2	-94	7	-28	-9	-25	197	-38	97	104	1.2
884	Toffen	107	-10	-31	6	-97	-133	-34	-11	-31	108	-162	-130	-262	-2.4
958	Trachselwald	52	377	-	35	-209	203	569	75	-15	549	-58	1'120	1'322	25.4
446	Tramelan	84	146	-	15	-32	129	-26	-9	-24	248	115	304	432	5.1
500	Treiten	75	209	-	2	-163	49	-23	-8	-22	289	-108	128	177	2.4
631	Trimstein	80	218	-22	13	-213	-5	69	23	-23	286	-202	153	148	1.9
908	Trub	43	411	-	34	-129	316	669	142	-12	602	155	1'557	1'873	43.4
909	Trubschachen	69	261	-	34	-129	167	203	43	-20	441	7	673	840	12.2
501	Tschugg	81	165	-	2	-163	4	-25	-9	-23	250	-144	48	52	0.6
752	Tüscherz-Alfemée	174	-472	-83	-20	-105	-680	-54	-18	-50	-421	-560	-1'103	-1'783	-10.2
753	Twann	106	-28	-	-20	-105	-153	-33	23	-31	5	-167	-203	-356	-3.4

Tabelle 8-1: Horizontale und vertikale Umverteilung nach Gemeinden – Teil 6
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

	Gemeinde	Wert Steuerzehlteil pro Kopf	HORIZONTAL					VERTIKAL					TOTAL		
			Disparität- enabbau	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer- gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo horizontal	Mindest- ausstatt- ung	Hohe Gesamt- steuer- anlage	pauschale Zentrums- lasten- abgeltung	LV Lehrer gehälter	LV Sozialhilfe	Saldo vertikal	Saldo horizontal + vertikal	Saldo in SZ
943	Uebeschi	69	243	-	-10	-128	104	165	-7	-20	257	6	402	506	7.4
944	Uetendorf	95	71	-6	-10	-97	-41	-30	-10	-27	92	-90	-66	-107	-1.1
945	Unterlangenegg	55	347	-	-10	-79	259	479	-0	-16	342	187	991	1'250	22.7
593	Unterseen	93	87	-	6	-115	-23	-29	-10	-27	147	-110	-29	-51	-0.5
343	Untersteckholz	74	218	-	2	-273	-53	85	-8	-21	284	-313	27	-26	-0.3
344	Ursenbach	77	263	-	2	-186	80	228	-4	-22	268	-159	312	391	5.1
551	Urtenen	114	-63	-34	-1	81	-17	-36	-12	-33	30	158	108	91	0.8
885	Uttigen	97	106	-5	6	-97	10	-30	-10	-28	174	-99	7	16	0.2
552	Utzenstorf	100	2	-	-1	-136	-134	-31	-10	-29	119	-187	-139	-273	-2.7
447	Vaufelfin	85	152	-39	15	-9	118	-26	25	-24	245	165	384	502	5.9
359	Vechigen	110	-20	-32	-25	-130	-206	-34	-12	-32	-117	-232	-427	-633	-5.7
448	Villeret	148	-25	-	15	-95	-106	-46	-15	-43	-150	-387	-641	-747	-5.1
502	Vinelz	97	43	-	2	-163	-117	-30	-10	-28	151	-236	-153	-270	-2.8
946	Wachselhorn	49	441	-	-10	-79	352	725	34	-14	383	224	1'352	1'704	35.1
854	Wahlern	81	176	-	47	-45	178	-25	-8	-23	412	106	461	639	7.9
888	Wald	90	120	-	6	-97	29	-28	26	-26	214	-64	123	151	1.7
626	Walkringen	71	242	-	13	-139	116	163	-5	-20	340	-32	447	563	7.9
990	Walliswil b.N.	97	92	-	-7	-90	-5	-30	-10	-28	144	-73	3	-3	-0.0
991	Walliswil b.W.	78	183	-	-7	-90	85	-19	-8	-22	261	35	247	333	4.3
754	Walperswil	72	237	-	-20	-119	98	161	9	-21	219	9	377	475	6.6
959	Walterswil	57	363	-	35	-219	179	512	-6	-16	522	-83	928	1'108	19.6
992	Wangen a.A.	99	71	-	-7	-90	-27	-31	-10	-29	127	-88	-31	-58	-0.6
993	Wangenried	78	204	-	-7	-90	106	42	-8	-22	260	34	305	412	5.3
994	Wanzwil	102	118	-	-7	-59	52	-32	-11	-29	110	4	42	94	0.9
886	Wattenwil	77	216	-	6	-128	94	73	-8	-22	298	-41	301	394	5.1
394	Wengi	76	228	-	-1	-182	45	131	36	-22	270	-140	275	321	4.2
632	Wichtrach	99	65	-28	13	-160	-111	-31	-10	-28	167	-231	-133	-244	-2.5
995	Wiedlisbach	101	84	-	-7	-90	-13	-31	-11	-29	118	-97	-50	-63	-0.6
553	Wiggiswil	99	62	-	-1	-23	38	-31	-10	-29	123	41	93	131	1.3
594	Wilderswil	83	132	-	6	-115	22	-26	-9	-24	210	-52	99	121	1.5
554	Wiler b.U.	114	-46	-	-1	-136	-183	-35	-12	-33	34	-265	-312	-494	-4.4
671	Wileroltigen	64	290	-	5	-267	29	318	-7	-18	344	-248	389	418	6.5
423	Willadingen	96	111	-	15	-158	-31	-30	-10	-28	181	-212	-100	-131	-1.4
769	Wimmis	89	88	-	5	-11	82	-28	2	-26	209	123	281	363	4.1
360	Wohlen b.B.	129	-80	-35	-25	-79	-220	-40	-14	-37	-234	-240	-565	-784	-6.1
996	Wolfsberg	91	201	-	-7	-90	104	46	42	-26	182	-38	206	311	3.4
627	Worb	109	12	-31	13	-54	-59	-34	-11	-31	104	-78	-51	-110	-1.0
755	Worben	100	32	-45	-20	9	-24	-31	-10	-29	45	102	76	53	0.5
345	Wynau	94	91	-	2	-38	55	-29	-10	-27	161	47	142	197	2.1
424	Wynigen	72	244	-	15	-158	101	165	65	-21	335	-70	473	575	8.0
960	Wyssachen	62	307	-	35	-258	84	348	7	-18	488	-208	617	700	11.3
555	Zauggenried	73	167	-	-1	-136	31	-23	28	-21	286	-33	237	268	3.7
628	Zäziwil	76	192	-	13	-139	66	27	-8	-22	308	-61	244	310	4.1
556	Zielebach	86	100	-	-1	-136	-37	-27	-9	-25	207	-106	40	3	0.0
361	Zollikofen	125	-126	-37	-25	14	-174	-39	-13	-36	-212	-38	-338	-512	-4.1
557	Zuzwil	102	86	-	-1	-136	-51	-32	-11	-29	105	-199	-166	-217	-2.1
794	Zweisimmen	85	149	-	27	-9	167	-26	92	-24	289	162	492	658	7.8
947	Zwieselberg	72	189	-	-10	105	284	27	4	-21	234	450	694	978	13.5

Literaturverzeichnis

Liste der Materialien

- Materialienband A1: Finanzverwaltung des Kantons Bern (2007), Bericht 2006 über die Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) [sog. LAnaWi-Bericht 2006].
- Materialienband A2: Ecoplan (2005), Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge; Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton, im Rahmen des Projektes „Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“ [sog. LAnaWi-Bericht 2003].
- Materialienband A3: Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003), Projekt Neuerschaffung Zentrumslasten [sog. NeZe-Bericht].
- Materialienband A4: Ecoplan (2007), Ergebnisse der Umfrage zum FILAG 2002 bei den Gemeinden [sog. Umfrage-Bericht].
- Materialienband A5: Erziehungsdirektion (2007), Projekt Neue Finanzierung Volksschule: Bericht über die Voranalyse (Heinz Röthlisberger, Peter Hänni).
- Materialienband A6: Ecoplan (2007), Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe.

Quellen / Literatur

- AGR – Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2007)
Bericht Gemeindefinanzen 2005, Darstellung der Finanzlage der 398 bernischen Gemeinden im Jahr 2005, Bern.
- B,S,S. (1998)
Die Finanzflüsse zwischen dem Kanton Bern und dem Amt Oberhasli. Basel/Bern.
- B,S,S. (2001)
Die Finanzflüsse zwischen dem Kanton Bern und seinen Jurabezirken. Basel/Bern.
- Ecoplan (1997)
Zentrumslasten und –nutzen, Hauptbericht (Projekt RELA Regionaler Lastenausgleich). Bern.
- Ecoplan (2004)
Regionale Verteilung ausgewählter Finanzflüsse im Kanton Bern; Teilprojekt 1 der "Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums". Bern.

Entente Bernoise (2007)

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

Finanzdirektion (2002)

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich. Bern.

Kompetenzzentrum für Public Management (2005)

Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“.Bern.

Simmen H., Marti M., Osterwald S., Walter F. (Ecoplan) (2005)

Die Alpen und der Rest der Schweiz, wer zahlt – wer profitiert. NFP48/vdf-Verlag.