



BERICHT – 07.07.2017

Evaluation FILAG 2016

Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG
2016

Im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Evaluation FILAG 2016
Untertitel: Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016
Auftraggeber: Finanzdirektion des Kantons Bern
Ort: Bern
Datum: 07.07.2017

Auftraggeber Kanton

Gerhard Engel, stv. Generalsekretär Finanzdirektion
Beat Baumgartner, Leiter Abteilung Finanzausgleich, Finanzverwaltung Kanton Bern

Begleitgruppe

Bernhard Antener, Vizepräsident Verband Bernischer Gemeinden VBG
Daniel Arn, Geschäftsführer Verband Bernischer Gemeinden VBG
Daniel Bichsel, Präsident Verband Bernischer Gemeinden VBG
Iris Markwalder, Leiterin Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden und Raumordnung

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Elvira Hänni
Sarina Steinmann

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis / Glossar	4
	Kurzfassung.....	6
1	Einleitung	9
2	Verteilungspolitische Ziele.....	11
3	Beurteilung der Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz	67
4	Vollzugsbeurteilung	87
5	Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf	96
6	Anhang A: Umverteilungen und Bilanz	98
7	Anhang B: Strukturertretende Wirkung: Gemeindefusionen im Kanton Bern	103
	Literatur.....	110

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis / Glossar	4
	Kurzfassung.....	6
1	Einleitung	9
1.1	Ausgangslage.....	9
1.2	Ziele und Optimierungen der FILAG-Revision 2012	9
1.3	Aufbau des Berichts	10
2	Verteilungspolitische Ziele.....	11
2.1	Überblick über die Instrumente der FILAG-Revision 2012	11
2.2	Finanzausgleich	12
2.2.1	Direkter Finanzausgleich.....	12
2.2.2	Massnahmen für besonders belastete Gemeinden	21
2.3	Lastenausgleich	27
2.3.1	Gesamtbetrachtung – Entwicklung der totalen Ausgaben im Lastenausgleich	27
2.3.2	LA Lehrergehälter Volksschule	29
2.3.3	LA Sozialhilfe.....	33
2.3.4	LA Sozialversicherungen EL und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige	38
2.3.5	LA öffentlicher Verkehr.....	40
2.3.6	LA «Neue Aufgabenteilung»	43
2.4	Ausgleichseffekte	44
2.4.1	Beschreibung von Ausgleichseffekten	44
2.4.2	Analyse des horizontalen Ausgleichs	45
2.4.3	Analyse des vertikalen Ausgleichs.....	48
2.4.4	Gesamtbilanz	50
2.5	Entwicklung der Finanzströme 2008 bis 2015 im FILAG	51
2.5.1	Kantonale Betrachtung.....	51
2.5.2	Gemeindebetrachtung.....	55
3	Beurteilung der Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz	67
3.1	Überblick	67
3.2	Beurteilung der Gemeinden	68
3.2.1	Zweckmässigkeit der Instrumente des Finanzausgleichs.....	68
3.2.2	Zweckmässige Aufgabenentflechtung (Lastenausgleichssysteme)	69
3.2.3	Kostentreibende Anreize	74
3.2.4	Transparenz	77
3.2.5	Handlungsspielraum	79

3.2.6	Fazit zur Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz	79
3.3	Beurteilung Direktionen	80
3.3.1	Befragte Direktionen	80
3.3.2	Ziel der Befragung	81
3.3.3	Resultate der Befragung	81
3.3.4	Fazit	84
3.4	Beurteilung des Verbands Berner Gemeinden (VBG)	84
4	Vollzugsbeurteilung	87
4.1	Vollzug	87
4.2	Strukturerhaltende Wirkung	88
4.2.1	Welche strukturerhaltende Wirkung hat der FILAG potenziell?	88
4.2.2	Gemeindefusionen im Kanton Bern	89
4.2.3	Mögliche strukturerhaltende Wirkungen des FILAG auf Fusionen	91
5	Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf	96
6	Anhang A: Umverteilungen und Bilanz	98
6.1	Umverteilungswirkungen im LA Sozialhilfe	98
6.2	Umverteilungseffekte LA öV – Verkehrsangebotsstatistik	100
6.3	Bilanz	102
7	Anhang B: Strukturerhaltende Wirkung: Gemeindefusionen im Kanton Bern	103
7.1	Fusionsprojekte seit 2012	103
7.2	Beispiele	105
	Literatur	110

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
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 (FILAG-Revision 2012)
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
GFG	Gemeindefusionsgesetz
GR	Grosser Rat des Kantons Bern
Harmonisierter Steuerertrag	Der harmonisierte Steuerertrag ist vereinfacht gesagt der Steuerertrag bei einer "standardisierten" Steueranlage von 1.65. Genauer (gemäss Art. 8 FILAG): Die Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Ertrag bei Steueranlage 1.65, wobei 1.65 dem Harmonisierungsfaktor entspricht) und der harmonisierten Liegenschaftssteuer (Ertrag bei Ansatz von 1.25 Promille) der Gemeinde.
Harmonisierungsfaktor	Der Harmonisierungsfaktor ist die "standardisierte" Steueranlage, die zur Berechnung des harmonisierten Steuerertrags verwendet wird, und damit die Zahlungen im Disparitätenabbau und bei der Mindestausstattung beeinflusst. Umgekehrt ausgedrückt: Der harmonisierte ordentliche Steuerertrag wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor von 1.65 multipliziert wird.
HEI	Harmonisierter Steuerertragsindex. Der harmonisierte Steuerertragsindex zeigt die Steuerkraft pro Kopf im Vergleich zum kantonalen Mittel. Ein HEI von 100 entspricht dem gewichteten Durchschnitt aller Gemeinden. Genauer (Art. 8 FILAG): Der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) wird berechnet, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird.
IV	Invalidenversicherung
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
LA	Lastenausgleich

LAnaWi	Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich
M	Motion
NeZe	Projekt Neuerfassung Zentrumslasten
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (Bund/Kantone)
öV	öffentlicher Verkehr
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 Steueranlagezehntel) 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 gleichen Ausmass. Dieser Mechanismus wird Steuerbelastungsverschiebung genannt.
Steuerkraft	Die absolute Steuerkraft wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt wird.
Steueranlagezehntel	Ein Zehntel der Steueranlage; Beispiel: Beträgt die Steueranlage 1.5, so sind dies 15 Steueranlagezehntel; wird sie auf 1.6 erhöht, so spricht man von einer Erhöhung um einen Steueranlagezehntel.

Kurzfassung

Ausgangslage

Gemäss Art. 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) überprüft der Regierungsrat mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung dieses Gesetzes vor.

Auf dieser Basis hat sich die Finanzdirektion des Kantons Bern hinsichtlich der Erfolgskontrolle FILAG 2016 Überlegungen zur Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichssystems im Kanton Bern gemacht. Die Erfolgskontrolle setzt sich einerseits mit der Erreichung der Ziele in den ersten vier Vollzugsjahren seit der FILAG-Revision 2012 und andererseits mit den zu treffenden Massnahmen für die kommende Periode auseinander.

Ziele und Optimierungen der FILAG-Revision 2012

Im Rahmen der Analyse der FILAG-Revision 2012 hat sich gezeigt, dass das FILAG 2002 die Hauptziele zwar weitgehend erreicht hatte, sich jedoch verschiedene Optimierungen aufdrängten. Entsprechend wurden verschiedene Reformvorhaben, welche die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden betreffen, in einer Gesamtbetrachtung aufeinander abgestimmt. Dies betraf beispielsweise Veränderungen in Bereichen wie Musikschulen, Strassenfinanzierung, Altersbereich, Kultur und Erwachsenen- und Kinderschutz.

Das Hauptziel der auf den 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Teilrevision des FILAG war es den Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gerechter auszugestalten und die **neuen Begebenheiten miteinzubeziehen**. Zu den wichtigsten Anpassungen der FILAG-Revision 2012 gehörten dabei:

- Die Erhöhung der Abgeltungen für die strukturell bedingten Sonderlasten der Städte mit Zentrumsfunktionen und für die ländlichen Gemeinden.
- Die Verstärkung des Controllings in der individuellen Sozialhilfe und die Ermöglichung des Einsatzes von Sozialinspektoren.
- Einführung eines Bonus-Malus-Systems im Sozialwesen, welches ein sparsames und wirksames Verhalten der Gemeinden belohnen soll.
- Die erhöhte Transparenz und verbesserte Steuerbarkeit durch die neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich.
- Die Erhöhung der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden durch den Selbstbehalt bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe, wodurch auch dem Standortvorteil Rechnung getragen wird.
- Die Übernahme von mehr Kostenverantwortung in der Volksschule durch die Gemeinden bei der Gestaltung der Schulstrukturen mit dem Ziel, die Gemeinden auf diese Weise für wirtschaftliches und sparsames Verhalten besser zu belohnen.

Die Umsetzungen in der FILAG-Revision 2012 werden im Rahmen der Evaluation FILAG 2016 einbezogen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen diskutiert und geprüft.

Ergebnisse der Evaluation

Die Ergebnisse der Evaluation FILAG 2016 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ein Systemumbau ist nicht erforderlich

Die Ex-post-Analyse sowie die Befragung von Gemeinden und Gemeindevertretung sowie der Direktionen hat ergeben, dass kein Systemumbau erforderlich ist. Die Akzeptanz der zentralen FILAG-Mechanismen wird nicht in Frage gestellt. Die möglichen Anpassungen stellen punktuelle Verbesserungen dar, die zu prüfen sind.

Anpassungen im Lastenausgleich Sozialhilfe werden geprüft

Der Lastenausgleich Sozialhilfe hat sich in den letzten Jahren volumenmässig stark erhöht, was zu Mehrbelastungen bei Kanton und Gemeinden führt. Verschiedene Anpassungen stehen zur Diskussion, von einer Selbstbehaltlösung mit Rückverteilung über den Soziallastenindex bis zu einer Unterteilung des Lastenausgleichs in zwei Gefässe. Dieses Thema wird virulent, wenn im Bereich Asyl eine Lastenausgleichslösung diskutiert wird.

Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule: Verminderung der Hemmnisse für eine kostengünstige Schulinfrastruktur anstreben

Die inhaltlich sinnvolle Schliessung einer Schule kann durch die anfallenden Kosten bei Schülertransporten und Abgeltungen für externe Schulbesuche bei gleichzeitigem Unterhalt eines leerstehenden Schulgebäudes gehemmt werden. Daher sollten hier Überlegungen angestellt werden, wie die potenziellen Fehlanreize überwunden werden können. Beispielsweise könnten die kommunalen Abgeltungen für einen auswärtigen Schulbesuch in einer Übergangsphase reduziert werden (Infrastrukturkostenbeitrag) oder die kommunalen Kosten für den Schultransport gesenkt werden.

Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» hat sich bewährt, aber Ausmass ist zu beachten

Der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» hat sich bewährt und wird von verschiedener Seite – u.a. wegen der damit verbundenen Flexibilität – gelobt. Trotzdem zeigen sich auch kritische Punkte. So wird der Lastenausgleich wegen der vielen saldierten Aufgaben teilweise als intransparent wahrgenommen und das Volumen ist zulasten der Gemeinden angestiegen. Uneinigkeit herrscht zwischen Kanton und Gemeinden betreffend die Übernahme von Aufgaben durch die Gemeinden bei den Schulleitungen und bei den Besoldungskosten in den Sozialdiensten.

Perimeter bei den Zentrumslasten überprüfen

Die Zentrumslasten werden von verschiedener Seite kritisch betrachtet. Insbesondere seitens regionaler kleinerer Zentren wird angeregt, dass auch deren Zentrumslasten berücksichtigt und auf eine moderate Weise abgegolten werden.

Fälligkeiten: Entlastung der Gemeinden prüfen

Betreffend den Vollzug ist zu prüfen, inwiefern finanzielle Engpässe bei den Gemeinden durch angepasste Fälligkeiten zu überwinden sind. Die Gemeinden müssen heute gewisse Lastenausgleiche im Juni bezahlen, erhalten die Beiträge aus dem Finanzausgleich aber erst später. Dies führt bei mehreren Gemeinden zu Liquiditätsengpässen. Mögliche Lösungsansätze sind gestaffelte Beiträgen bei den Lastenausgleichen (nicht alle auf den 30. Juni) oder Teilzahlungen im direkten Finanzausgleich.

Jährliche Analyse und Reporting zu den Disparitäten

Für die bessere Kommunikation von Veränderungen ist eine jährliche Analyse zur Entwicklung der Disparitäten zu prüfen. Dabei steht eine detailliertere, gemeindescharfe Variante zur Ergänzung des heutigen LAnaWi zur Diskussion. Der VBG verspricht sich davon, den Gemeinden auf den ersten Blick «unplausible Ergebnisse» erläutern zu können.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) überprüft der Regierungsrat mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung dieses Gesetzes vor.

Auf dieser Basis hat sich die Finanzdirektion des Kantons Bern hinsichtlich der Erfolgskontrolle FILAG 2016 Überlegungen zur Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichssystems im Kanton Bern gemacht. Die Erfolgskontrolle setzt sich einerseits mit der Erreichung der Ziele in den ersten vier Vollzugsjahren seit der FILAG-Revision 2012 und andererseits mit den zu treffenden Massnahmen für die kommende Periode auseinander.

1.2 Ziele und Optimierungen der FILAG-Revision 2012

Im Rahmen der Analyse der FILAG-Revision 2012 hat sich gezeigt, dass das FILAG 2002 die Hauptziele zwar weitgehend erreicht hatte, sich jedoch verschiedene Optimierungen aufdrängten. Entsprechend wurden verschiedene Reformvorhaben, welche die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden betreffen, in einer Gesamtbetrachtung aufeinander abgestimmt. Dies betraf beispielsweise Veränderungen in Bereichen wie Musikschulen, Strassenfinanzierung, Altersbereich, Kultur und Erwachsenen- und Kinderschutz.

Das Hauptziel der auf den 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Teilrevision des FILAG war es den Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gerechter auszugestalten und die **neuen Begebenheiten miteinzubeziehen**. Zu den wichtigsten Anpassungen der FILAG-Revision 2012 gehörten dabei:

- Die Erhöhung der Abgeltungen für die strukturell bedingten Sonderlasten der Städte mit Zentrumsfunktionen und für die ländlichen Gemeinden.
- Die Verstärkung des Controllings in der individuellen Sozialhilfe und die Ermöglichung des Einsatzes von Sozialinspektoren.
- Einführung eines Bonus-Malus-Systems im Sozialwesen, welches ein sparsames und wirksames Verhalten der Gemeinden belohnen soll.
- Die erhöhte Transparenz und verbesserte Steuerbarkeit durch die neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich.
- Die Erhöhung der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden durch den Selbstbehalt bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe, wodurch auch dem Standortvorteil Rechnung getragen wird.
- Die Übernahme von mehr Kostenverantwortung in der Volksschule durch die Gemeinden bei der Gestaltung der Schulstrukturen mit dem Ziel, die Gemeinden auf diese Weise für wirtschaftliches und sparsames Verhalten besser zu belohnen.

Die Umsetzungen in der FILAG-Revision 2012 werden im Rahmen der Evaluation FILAG 2016 einbezogen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen diskutiert und geprüft.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 beantwortet die Frage, ob mit den Anpassungen in der FILAG-Revision 2012 die verteilungspolitischen Ziele «ausgewogene Steuerbelastung» und «Unterstützung der strukturschwachen Gemeinden» erreicht wurden. Zudem zeigt es, wie sich die Optimierungen der FILAG-Revision 2012 auswirkten.
- Kapitel 3 beurteilt, ob der Finanz- und Lastenausgleich den Zweck gemäss Gesetz über den FILAG erfüllt, ob er effizient und transparent ist. Grundlage dafür sind die Ergebnisse der Gemeinde- und Direktionsbefragung.
- Im Kapitel 4 wird der Vollzug des Finanz- und Lastenausgleichs beurteilt, ebenfalls basierend auf der Befragung der Gemeinden. Zusätzlich geht das Kapitel der Frage nach, ob der Finanz- und Lastenausgleich strukturhemmende Wirkung hat. Dazu wurden die gescheiterten und erfolgreichen Fusionsprojekte seit 2012 untersucht.
- Kapitel 5 fasst den Handlungsbedarf je Instrument zusammen. Dieser ergibt sich aus der Analyse in Kapitel 2 bis 4.
- In Kapitel 6 ist im Sinne einer Schlussfolgerung die Gesamtbeurteilung des Finanz- und Lastenausgleichs zu finden.
- Der Anhang in Kapitel 7 bildet die detaillierten Zahlen zur Umverteilungswirkung im Bereich der Sozialhilfe und der Bilanzbeispiele ab.

2 Verteilungspolitische Ziele

In diesem Kapitel gilt es die Frage zu beantworten, ob die Anpassungen in der FILAG-Revision 2012 dazu geführt haben, dass die verteilungspolitischen Ziele, die ausgewogene Steuerbelastung und die Unterstützung der strukturschwachen Gemeinden erreicht wurden. Zudem gilt es zu ermitteln, welche Auswirkungen die Optimierungen der FILAG-Revision 2012 hatten.

2.1 Überblick über die Instrumente der FILAG-Revision 2012

Der **Finanzausgleich** besteht aus folgenden Finanzausgleichsinstrumenten:

- Der **direkte Finanzausgleich** bestehend aus
 - dem Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Gemeinden), bei welchem finanzstarke Gemeinden Ausgleichszahlung an finanzschwächere Gemeinden leisten.
 - der Mindestausstattung (vertikaler Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden), welche eine vom Kanton finanzierte zusätzliche finanzielle Hilfe für die finanzschwächsten Gemeinden darstellt. Dies gewährleistet, dass alle Gemeinden ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistung aufrechterhalten können.
- Die **Massnahmen für besonders belastete Gemeinden**, welche die folgenden 3 Instrumente umfassen:
 - *Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktion* bestehend aus einer pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten für die Gemeinden Bern, Biel und Thun sowie einem Abzug bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags für die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Langenthal und Burgdorf.
 - *Zuschuss an Gemeinden mit übermässigen geo-topologischen Lasten*: Gemeinden, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen Situation übermässig belastet sind, d.h. wegen einer dispersen Siedlungsstruktur oder geringer Bevölkerungsdichte Nachteile haben, erhalten zur Entlastung einen Zuschuss vom Kanton.
 - *Zuschuss an Gemeinden mit sozio-demografischen Lasten*: Gemeinden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Situation belastet sind, erhalten jährlich einen Zuschuss vom Kanton. Die massgebenden Faktoren für den Erhalt der Zuschüsse sind hohe Anteile bei Ausländern, Bezüglern von Ergänzungsleistungen und Arbeitslosen.

Bei den **Lastenausgleichssystemen (LA)** sind die folgenden Lastenausgleiche zu analysieren:

- **LA Lehrergehälter Volksschule**: Jede Gemeinde übernimmt 50% ihrer Gehaltskosten für die Volksschule, die andere Hälfte trägt der Kanton. Zusätzlich erhalten die Gemeinden vom Kanton Schülerbeiträge, welche anhand zweier gemeindespezifischen Indexe, dem Schullastenindex und Schulsozialindex, berechnet werden. Die Schülerbeiträge entspre-

- chen rund 20% der gesamten Lehrergehaltskosten. Gemäss diesem Finanzierungsschlüssel übernimmt der Kanton folglich 70% der Lehrergehälter Volksschule, während 30% der Kosten von den Gemeinden getragen wird.
- **LA Sozialhilfe:** Die Aufwendungen für die Sozialhilfe werden zu 50% vom Kanton und zu 50% durch die Gemeinden finanziert. Die Gemeindeanteile werden gemäss der Einwohnerzahl der Gemeinden bemessen.
 - **LA Sozialversicherungen und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige:** Im LA Sozialversicherungen sind die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung berücksichtigt. Die Ergänzungsleistungen für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, und die Krankheits- und Behinderungskosten werden vom Kanton getragen. Soweit die Aufwendungen des Kantons für die Ergänzungsleistungen nicht durch Bundesbeiträge gedeckt sind, werden sie von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich finanziert. Im LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von Kanton und Gemeinden getragen.
 - **LA öffentlicher Verkehr:** Der Gesamtaufwand des Kantons für den öffentlichen Verkehr wird zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden getragen. Die massgebenden Grössen für die Kostenbeteiligung der einzelnen Gemeinden sind
 - zu zwei Dritteln das Verkehrsangebot in einer Gemeinde (öV-Punkte)
 - zu einem Drittel die Wohnbevölkerung
 - **LA «Neue Aufgabenteilung»:** Der LA «Neue Aufgabenteilung» wurde anlässlich der FFLAG-Revision 2012 konzipiert, um die Lastenverschiebungen aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gegenseitig zu verrechnen. Ein Saldo zu Gunsten des Kantons wird durch Gemeindeanteile ausgeglichen und umgekehrt.

2.2 Finanzausgleich

In diesem Abschnitt wird evaluiert, ob die verteilungspolitischen Ziele durch den Finanzausgleich erreicht wurden.

2.2.1 Direkter Finanzausgleich

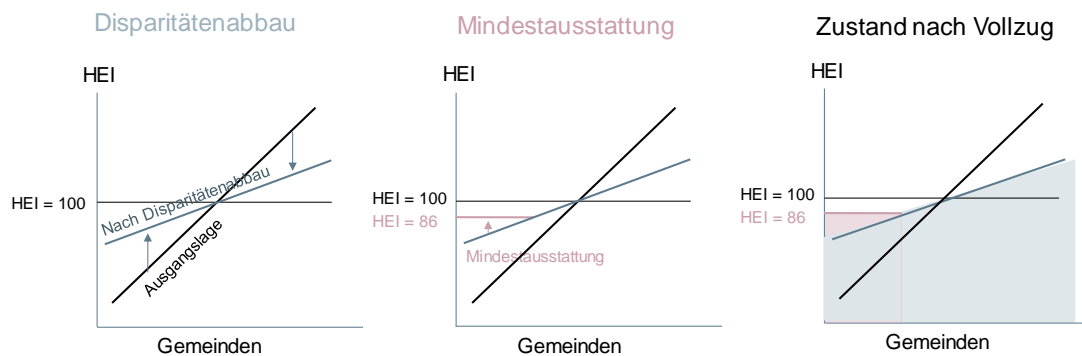
Der direkte Finanzausgleich besteht aus zwei Instrumenten, dem Disparitätenabbau und der Mindestausstattung. Als erstes wird der Disparitätenabbau dargestellt, bei welchem überdurchschnittlich finanzstarke Gemeinden mit einem HEI über 100 Ausgleichszahlungen an unterdurchschnittlich finanzstarke Gemeinden bezahlen.¹ Der Disparitätenabbau ist somit ein rein horizontaler Finanzausgleich von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden, der alle Gemeinden umfasst.

¹ Der HEI (harmonisierter Steuerertragsindex) ergibt sich aus der Indexierung des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf. Finanzstarke Gemeinden haben einen HEI über dem durchschnittlichen Wert von 100, finanzschwächere einen HEI unter 100.

Diejenigen Gemeinden, welche nach diesen Ausgleichzahlungen immer noch einen HEI von unter 86 aufweisen, werden vom Kanton über die Mindestausstattung zusätzlich entschädigt. Die Mindestausstattung ist daher eine vom Kanton finanzierte, zusätzliche finanzielle Hilfe für die finanzschwächsten Gemeinden.

Die folgende Abbildung 2-1 illustriert die beiden zentralen Mechanismen des Finanzausgleichs.

Abbildung 2-1: Überblick Finanzausgleich – Disparitätenabbau und Mindestausstattung



a) Disparitätenabbau

Überblick

Durch den Disparitätenabbau wird der HEI der ausgleichszahlenden Gemeinden um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Je grösser dieser Prozentsatz gewählt ist, desto stärker werden grundsätzlich die Disparitäten abgebaut. Der Kanton hatte den Prozentsatz vor der FILAG-Revision 2012 auf 25% festgelegt. Seit der FILAG-Revision 2012 beträgt die Bandbreite des Disparitätenabbaus gemäss Gesetz neu 37% bis 42% (Art. 10 Abs. 3 FILAG), wobei der Prozentsatz seit 2012 bei 37% in der FILAV festgelegt ist. Da der Prozentsatz im Disparitätenabbau mit dem Harmonisierungsfaktor (welcher für die Berechnung des harmonisierten Steuerertrags verwendet wird) verknüpft ist, kam die Erhöhung des Prozentsatzes von 25% auf 37% hauptsächlich durch die mit der FILAG-Revision 2012 einhergehenden Senkung des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 zustande.

Wirkung der bisherigen Regelung

In der nachfolgenden Abbildung 2-2 wird dargestellt, wie viele Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2015 Zahlungen im Disparitätenabbau erhielten und wie viele Gemeinden solche tätigen mussten. Das Umverteilungsvolumen ist von 2008 bis 2012 stetig gestiegen, im Zeitraum 2012 bis 2015 jedoch weitgehend konstant geblieben. Über die Jahre hinweg erhielten so etwas mehr als 80% der Gemeinden Zahlungen. Seit der FILAG-Revision 2012 profitieren rund 63%

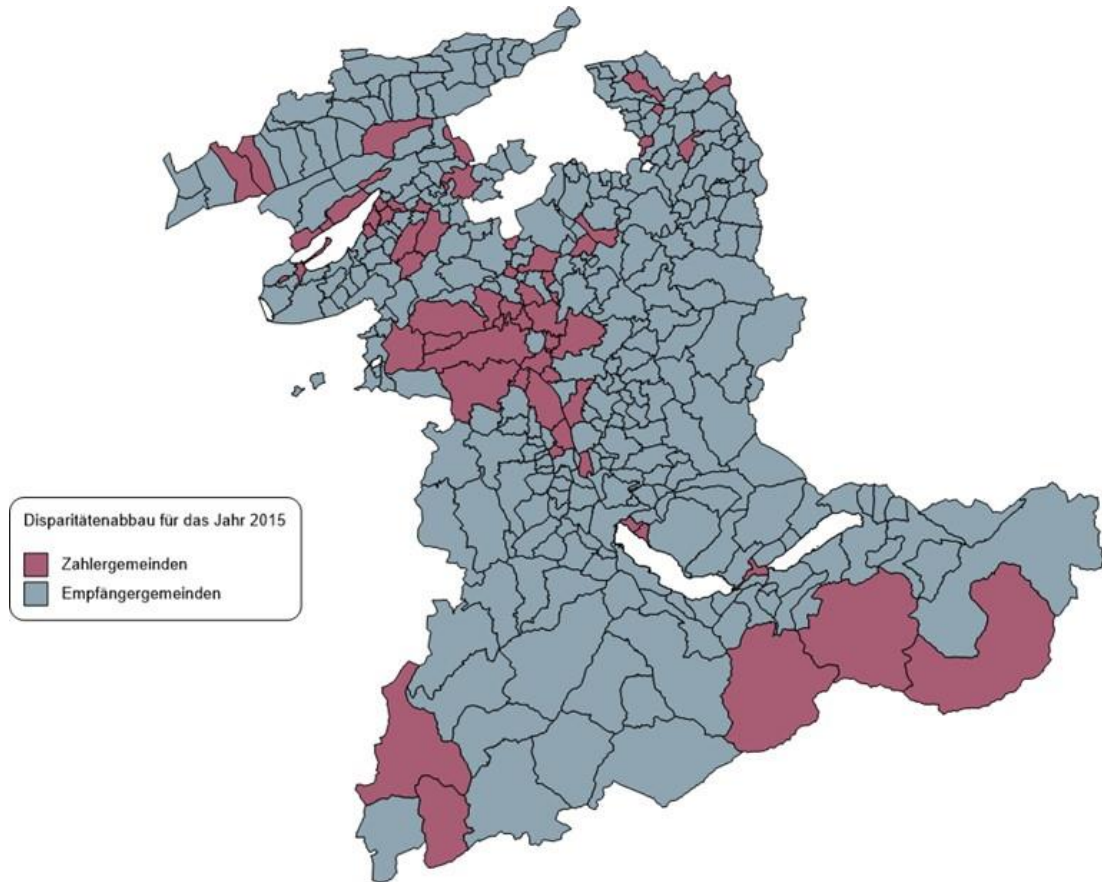
der Bevölkerung von Ausgleichszahlungen im Disparitätenabbau. Dies sind etwas mehr als im Jahr 2008, demzufolge leben heute mehr Personen in relativ gesehen unterdurchschnittlich finanzstarken Gemeinden.

Abbildung 2-2: Umverteilungsvolumen und Zahl der Empfänger-/Zahlergemeinden im Disparitätenabbau, 2008 bis 2015

	2008	2012	2013	2014	2015
Festgelegter Prozentsatz	25%	37%	37%	37%	37%
Umverteilungsvolumen in Mio.CHF	75.73	95.69	96.45	92.80	98.06
Anzahl Empfängergemeinden	299	300	297	296	297
Anteil Bevölkerung in Empfängergemeinden an Gesamtbevölkerung	55%	63%	63%	62%	63%
Anteil der Empfängergemeinden an totaler Anzahl Gemeinden	84%	84%	83%	83%	83%
Anzahl Zahlergemeinden	57	56	59	60	59

Bemerkung: Die Anzahl Gemeinden (356) entspricht dem Gemeindestand des Jahres 2015.

Die Zahlergemeinden sind mehrheitlich urban. Folglich findet beim Disparitätenabbau eine Umverteilung von eher urbanen Gemeinden zu ruralen Gemeinden statt (vgl. Abbildung 2-3). Die Zahlergemeinden leisteten im Jahr 2015 durchschnittlich 204 CHF pro Kopf an die Empfängergemeinden, während die Empfängergemeinden im Mittel rund 232 CHF pro Kopf erhielten. Die höchsten Ausgleichszahlungen pro Kopf leistete die Gemeinde Saanen mit einem Pro-Kopf-Betrag von 1'535 CHF. Schelten profitierte vom Disparitätenabbau am meisten mit einem Pro-Kopf-Betrag von 689 CHF. Im Vergleich zu 2015 lagen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgleichszahlungen im Jahr 2008 etwas tiefer: Die Zahlergemeinden bezahlten 2008 durchschnittlich rund 177 CHF pro Kopf, während die Empfängergemeinden 200 CHF pro Kopf erhielten. "

Abbildung 2-3: Disparitätenabbau: Empfänger- und Zahlergemeinden für das Jahr 2015

b) Mindestausstattung

Überblick

Seit der FILAG-Revision 2012 haben diejenigen Gemeinden einen Anspruch auf eine Mindestausstattung, deren HEI nach dem Disparitätenabbau den Mindestwert von 86 nicht erreicht (Art. 8 Abs. 2 FILAV). Je höher dieser Minimalwert ist, desto mehr Gemeinden erhalten diese zusätzliche Hilfe vom Kanton. Bis 2011 betrug der für den Vollzug der Mindestausstattung massgebliche HEI 80. Zudem war der Erhalt der Mindestausstattung bis 2011 daran geknüpft, dass die von der Mindestausstattung profitierende Gemeinde über eine Steueranlage verfügen musste, die über dem kantonalen Mittel liegt. Bei der heutigen Regelung gilt, dass Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigert werden kann. Ob eine Gemeinde mit HEI unter 86 die Mindestausstattung erhält, wird anhand eines Kennzahlen-Mix aus Zinsbelastung, Bruttoverschuldungsanteil und Eigenkapital pro Einwohner berechnet (Art. 19 FILAV).

Wirkung der bisherigen Regelung

Die nachfolgende Abbildung 2-4 zeigt auf, wie viele Gemeinden in den vergangenen Jahren zusätzliche Hilfe in Form der Mindestausstattung erhalten haben, wie gross das Volumen der bezahlten Mindestausstattung in CHF seit 2008 war und wie hoch der Bevölkerungsanteil ist, welcher von der Mindestausstattung profitiert.

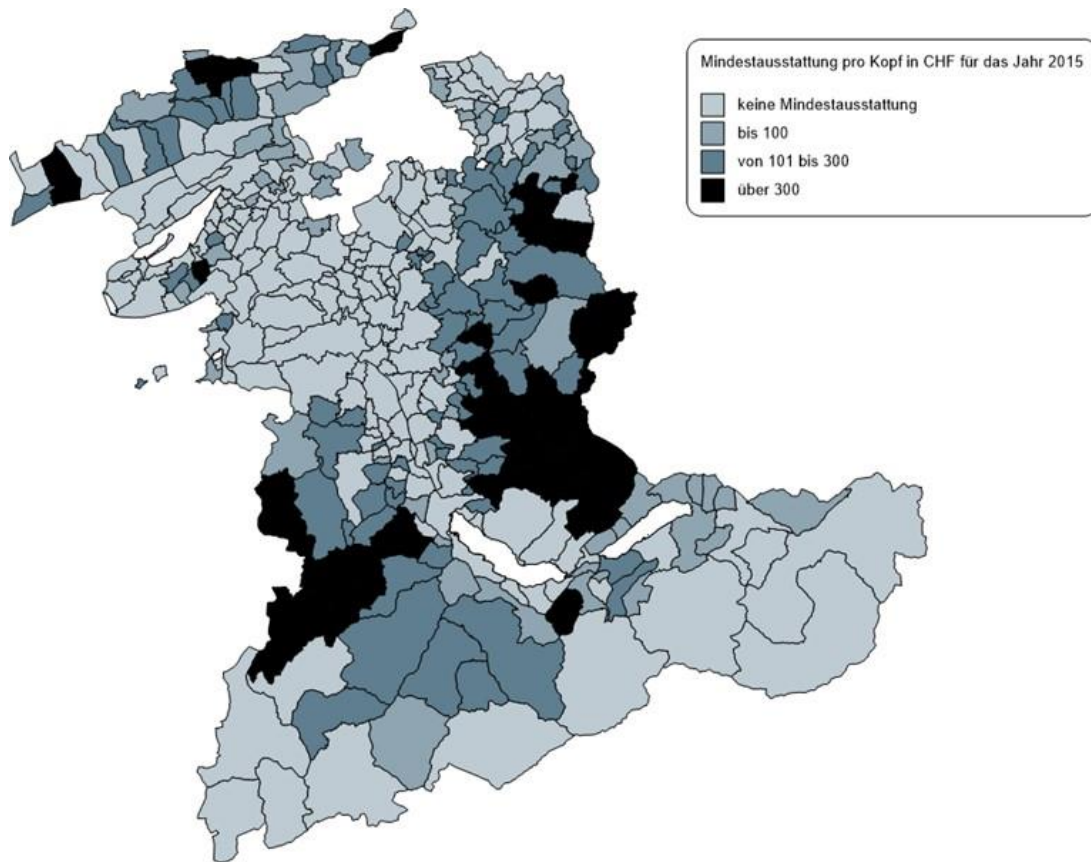
Abbildung 2-4: Volumen und Zahl der Empfängergemeinden bei der Mindestausstattung, 2008 bis 2015

	2008	2012	2013	2014	2015
Volumen Mindestausstattung in CHF	32'126'399	35'674'273	35'152'004	33'229'676	34'251'989
Anzahl Empfängergemeinden	144	186	179	170	171
Anteil der Empfängergemeinden an totaler Anzahl Gemeinden	40%	52%	50%	48%	48%
Anteil Bevölkerung in Empfängergemeinden an Gesamtbevölkerung	20%	23%	23%	21%	23%
Anzahl Bewohner	193'811	232'129	224'655	207'674	219'786

Bemerkung: Die Anzahl Gemeinden (356) entspricht dem Gemeindestand des Jahres 2015.

Das Volumen der Mindestausstattung hat sich in den letzten Jahren zwischen 33 und 35 Mio. CHF eingependelt und ist relativ stabil. Im Durchschnitt erhielten die Empfängergemeinden durch die Mindestausstattung im Jahr 2015 pro Kopf 156 CHF. Die höchsten Beiträge pro Kopf erhielt die Gemeinde Horrenbach-Buchen in der Höhe von 601 CHF, die tiefsten Beiträge pro Kopf von knapp 4 CHF gingen an die Gemeinde Lütschental.

Abbildung 2-5: Mindestausstattung pro Kopf der Gemeinden für das Jahr 2015



Obwohl der Anteil an der Gesamtbevölkerung, welcher von der Mindestausstattung profitiert, konstant bei rund einem Fünftel geblieben ist, ist die Anzahl der Gemeinden, welche seit der FILAG-Revision 2012 eine Mindestausstattung erhalten haben, gestiegen: Während 2008 bis 2011 zwischen rund 40% aller Gemeinden eine Mindestausstattung erhalten haben, profitieren seit der FILAG-Revision 2012 beinahe die Hälfte der Gemeinden von der Mindestausstattung.

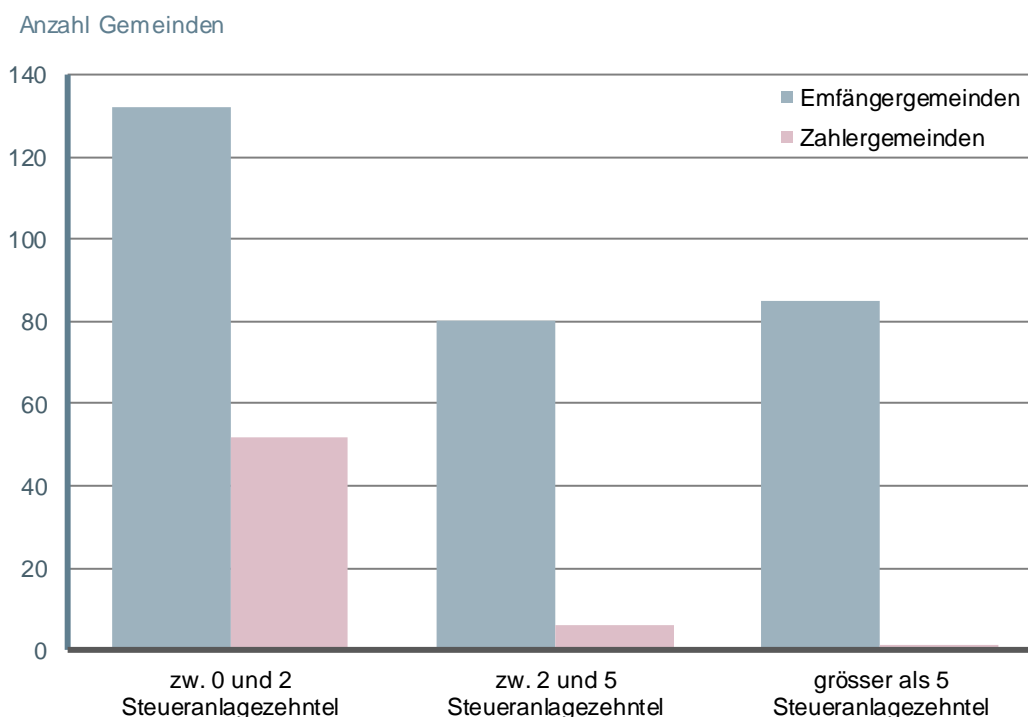
Der Anstieg der Anzahl Gemeinden hängt u.a. mit der Änderung der Bedingungen für die Mindestausstattung seit der FILAG-Revision 2012 ab. Bis 2011 war der Erhalt der Mindestausstattung daran geknüpft, dass die von der Mindestausstattung profitierende Gemeinde über eine Steueranlage verfügen musste, die über dem kantonalen Mittel liegt. Seit der FILAG-Revision 2012 wird der Erhalt der Mindestausstattung an einen Kennzahlen-Mix aus Zinsbelastung, Bruttoverschuldungsanteil und Eigenkapital pro Einwohner geknüpft. Seit der FILAG-Revision 2012 erhalten rund 5% der Gemeinden mit einem HEI nach Disparitätenabbau kleiner als 86 keine oder eine reduzierte Mindestausstattung. Der Anteil der Gemeinden, welcher trotz einem HEI unter der Mindestschwelle keine Mindestausstattung erhielt, blieb dabei über die letzten vier Jahre relativ konstant. Im Vergleich zu 2008 erhielten 2015 knapp 30 zusätzliche Gemeinden eine Mindestausstattung (bei Gemeindestand 2015). 15 der Gemeinden, welche 2015 eine

Mindestausstattung erhielten, hatten eine Steueranlage, welche kleiner ist als die durchschnittliche Steueranlage aller Gemeinden und hätten gemäss Regelung vor der FILAG-Revision 2012 somit keine Mindestausstattung erhalten.

c) Saldo-Wirkung im direkten Finanzausgleich

Insgesamt profitieren deutlich mehr Gemeinden vom direkten Finanzausgleich als belastet werden: 297 der 356 Gemeinden sind Empfängergemeinden, 59 sind Zahlergemeinden. Abbildung 2-6 zeigt die Saldobetrachtung des direkten Finanzausgleichs für die Gemeinden in Steueranlagezehntel gemessen für das Jahr 2015 (Wert eines Steueranlagezehntels für das Jahr 2015). Für die grosse Mehrheit der 59 Gemeinden, die durch den Finanzausgleich negativ belastet werden, machen die zu zahlenden Zuschüsse im Disparitätenabbau weniger als zwei Steueranlagezehntel aus. Zwar betragen die Zuschüsse auch für die Mehrheit der Empfängergemeinden weniger als 2 Steueranlagezehntel, es gibt jedoch einen deutlich höheren Anteil an Empfängergemeinden, für welche die Zuschüsse mehr als 5 Steueranlagezehntel betragen. Somit ist der Effekt des direkten Finanzausgleichs bei den Empfängergemeinden «stärker», als dass die Zahlergemeinden belastet werden.

Abbildung 2-6: Finanzausgleich in Steueranlagezehntel für Empfänger- und Zahlergemeinden für das Jahr 2015



d) Beurteilung und Optimierungspotenzial des direkten Finanzausgleichs

Der Disparitätenabbau ist das zentrale Instrument, um die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden auf der Einnahmeseite zu lindern. Da der Disparitätenabbau zwischen den Gemeinden stattfindet, reduziert er die Unterschiede direkt, d.h. nicht via Steuereinnahmen und Umverteilungsmassnahmen des Kantons.

Das Ziel der Mindestausstattung ist, dass auch finanzschwache Gemeinden ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen anbieten können. Gemäss Abbildung 2-4 erhalten seit 2012 knapp 50% der Gemeinden eine Mindestausstattung.

Ein Ziel der FILAG-Revision 2012 war es, dass finanzschwache Gemeinden weniger finanzschwache Gemeinden nicht durch den Finanzausgleich überholen können. Dieses Ziel ist durch die Veränderung des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 erreicht werden, wodurch es zu einer Anhebung des Prozentsatzes im Disparitätenabbau von 25% auf 37% kam. Im nach Einwohnerzahl gewichteten Durchschnitt betrug die Steueranlage im Jahr 2015 1.63 und entspricht somit annähernd dem Harmonisierungsfaktor. Folglich haben Empfängergemeinden nach dem direkten Finanzausgleich nicht mehr Mittel zur Verfügung, als solche, die nicht vom direkten Finanzausgleich profitieren.

Ziel des Finanzausgleichs ist es, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden anzustreben (Artikel 1 FILAG) und die Unterschiede zwischen den Steueranlagen zu vermindern. Ein Blick auf die Entwicklung der Steueranlagen zeigt, dass dies mit der Einführung der FILAG erreicht wurde. Wie in Abbildung 2-7 ersichtlich ist, blieb die durchschnittliche Steueranlage seit 2008 konstant auf rund 1.7. Die Standardabweichung sowie die Differenz zwischen der maximalen und minimalen Steueranlage hat sich verringert, was für eine moderate Angleichung der Steueranlagen über die Zeit spricht.

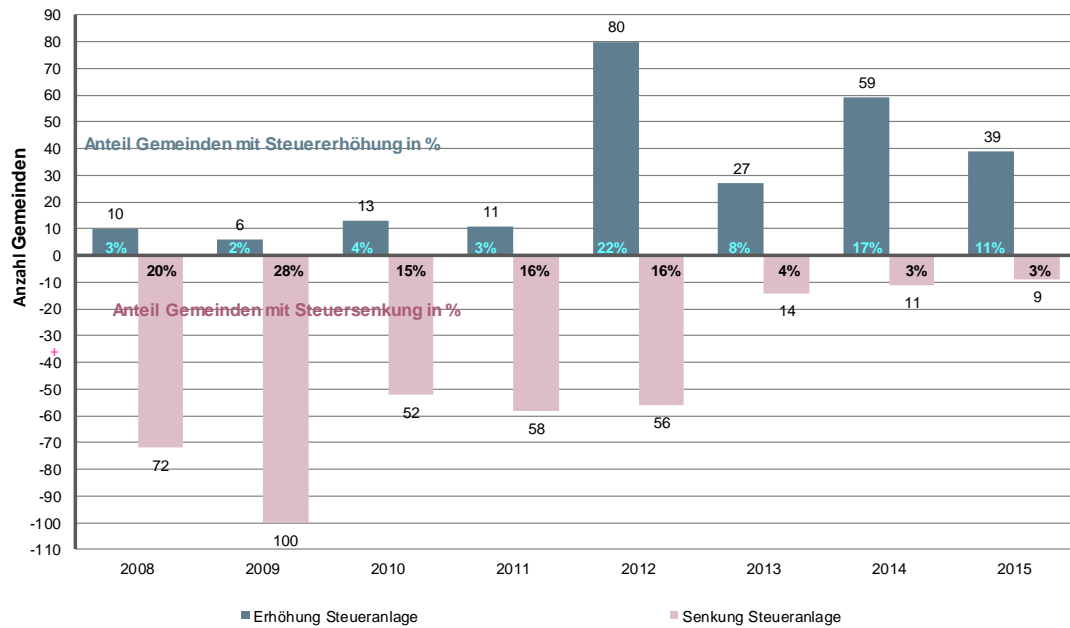
Abbildung 2-7: Indikatoren Steueranlagen

Jahr	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mittelwert	1.727	1.686	1.691	1.697	1.712	1.718	1.719
Median	1.74	1.70	1.70	1.70	1.70	1.74	1.74
Maximalwert	2.30	2.20	2.28	2.28	2.22	2.20	2.20
Minmalwert	0.85	0.89	0.84	0.89	0.89	0.89	0.89
Differenz Maximal_Minimal	1.45	1.31	1.44	1.39	1.33	1.31	1.31
Standardabweichung	0.22	0.21	0.21	0.21	0.21	0.20	0.20

Mit der FILAG-Revision 2012 gab es in den Folgejahren 2012 bis 2014 jedoch erstmals wieder mehr Steuererhöhungen als Steuersenkungen (vgl. Abbildung 2-8). Die Hauptgründe für diese Entwicklung dürften im Kostenanstieg der Lastenausgleiche und dem verhaltenen Steuerertragswachstum liegen. Es ist weiter zu vermuten, dass auch politische Entscheidungen für die Erhöhung der Steueranlagen mit der FILAG-Revision 2012 in relativ vielen Gemeinden mass-

gebend waren. Mit dem Argument der FILAG-Revision 2012 konnte eine Erhöhung der Steueranlagen besser gegen aussen vertreten werden, selbst wenn sie nicht ausschliesslich auf die FILAG-Revision 2012 zurückzuführen war.²

Abbildung 2-8: Veränderung der Steueranlage der Gemeinden zwischen 2008 und 2015

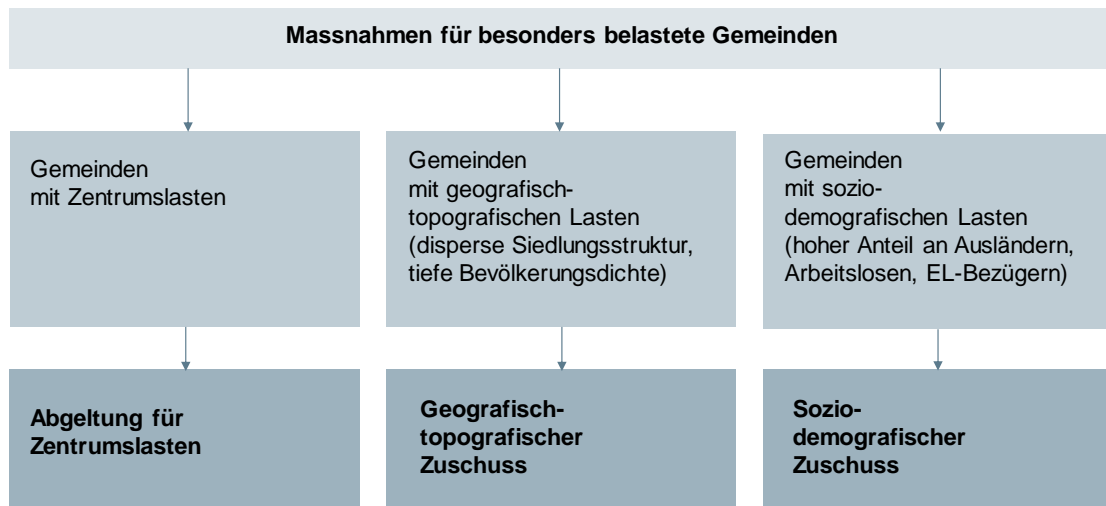


² Vgl. auch Ziff. 13 der Übergangsbestimmungen zu FILAG: «Sofern im Jahr des Inkrafttretens dieser Änderung die Veränderung der Steueranlage einer Gemeinde gegenüber dem Vorjahr den Wirkungen dieser Änderung entspricht, ist der Gemeinderat für die Festlegung der Steueranlage und des Voranschlags zuständig.»

2.2.2 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

In diesem Abschnitt werden die verteilungspolitischen Wirkungen der Massnahmen für besonders belastete Gemeinden diskutiert. Abbildung 2-9 gibt einen Überblick über die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden im Finanzausgleich.

Abbildung 2-9: Überblick über die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden



a) Abgeltung für Zentrumslasten

Überblick

Als Zentrumslasten im Sinne des FILAG gelten diejenigen von den Städten erbrachten Leistungen, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, diese Gemeinden nicht voll bezahlen.³

Im FILAG werden Gemeinden mit Zentrumslasten durch zwei Instrumente entlastet (Artikel 12 ff. FILAG):

- **Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten** der Gemeinden Bern, Biel und Thun durch einen Zuschuss, der vom Kanton finanziert wird. Berücksichtigt werden hierbei überdurchschnittlich hohe Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.
- Entlastung der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) durch den **Abzug der verbleibenden Zentrumslasten**⁴ bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages. Dieser Abzug wirkt sich entweder in

³ Regierungsrat des Kantons Bern (2015), Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2015.

⁴ Entspricht den durch den Regierungsrat anerkannten Zentrumslasten abzüglich der pauschalen Abgeltung.

einem höheren Zuschuss oder in einer geringeren Ausgleichsleistung im Disparitätenabbau aus.

Der Regierungsrat des Kantons Bern erfasst die Zentrumslasten der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen periodisch neu. Dabei berücksichtigt er den Zentrumsnutzen, die Standortvorteile und die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten. Der Regierungsrat legt kantonal letztinstanzlich fest, welcher Anteil der erfassten Zentrumslasten für den Vollzug der oben erwähnten Abgeltungsinstrumente massgebend ist.

Mit der FILAG-Revision 2012 kam es bei den Entlastungen für Gemeinden mit Zentrumslasten zu folgenden Veränderungen:

- Erhöhung der Abgeltung der Sonderlasten der Städte;
- Vollständige Finanzierung der jährlichen Zuschüsse zur teilweisen Abgeltung der Zentrumslasten für Bern, Biel und Thun durch den Kanton. Bis 2012 wurden die Zuschüsse zu 75% vom Kanton und zu 25% von den jeweiligen Agglomerationsgemeinden finanziert;
- Die Kulturlasten werden bei der pauschalen Abgeltung mitabgegolten.

Die für die Abgeltung festgelegten Werte basieren auf den Berechnungsgrundlagen (Kostenschlüssel, Querschnittskosten) für die Zentrumslasten des Jahres 2003. Die Städte Bern, Biel und Thun haben jährlich über die Entwicklung der Zentrumslasten Bericht erstattet. Grundlage für die Festlegung der Abgeltungen im Jahr 2012 waren die Jahresrechnungen 2008 der Städte.

Wirkung der bisherigen Regelung

Abbildung 2-10 gibt eine Übersicht über die Zentrumslastenabgeltung im Kanton Bern. Die Zahlen für die Zentrumslasten beziehen sich für die Städte Bern, Biel und Thun auf das Jahr 2015 und für Burgdorf und Langenthal auf das Jahr 2008.⁵

⁵ Burgdorf und Langenthal erstellen keine jährliche Berichterstattung zu ihren Zentrumslasten, weshalb für diese beiden Städte für das Jahr 2015 keine Daten zu den Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen verfügbar sind.

Abbildung 2-10: Abgeltung für Zentrumslasten in Tsd. CHF

Aufgabenbereich	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal
Privater Verkehr	49'166	11'590	7'196	3'359	2'872
Öffentliche Sicherheit	6'276	864	687	29	469
Gästeinfrastruktur	15'016	4'206	1'865	385	37
Sport	9'021	3'092	1'143	681	1'684
Soziale Sicherheit	941	204	304	136	103
Kultur	17'579	7'482	3'445	1'696	1'329
Zentrumslasten	97'999	27'438	14'640	6'286	6'494
Zentrumsnutzen Agglomerationen	6'860	1'859	2'009	291	0
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'499	2'272	1'143	824	1'011
Netto-Zentrumslasten	84'640	23'307	11'488	5'171	5'483
Pauschale Abgeltung (Art. 15)	63'254	18'595	8'995	0	0
Abzug im Finanzausgleich (Art. 14)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	4'562	1'157	228	1'726	2'224
Total Zentrumslasten-Abgeltung	67'815	19'752	9'223	1'726	2'224
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	80%	85%	80%	33%	41%

Die Abgeltung der Zentrumslasten für die Städte Bern und Thun entsprechen mit 80% den vorgesehenen Lasten.⁶ Hingegen werden in der Stadt Biel mit 85% der Lasten abgegolten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Biel etwas tiefere Lasten ausweist. Entsprechend führt ihre Abgeltung zu einem höheren Prozentsatz. Die Deckungsgrade für die Städte Burgdorf und Langenthal sind deutlich geringer als für die Städte Bern, Biel und Thun, weil sie keine pauschale Abgeltung erhalten.

Beurteilung und Optimierungspotenzial

Im interkantonalen Vergleich kann der bernische Zentrumslastenausgleich durchaus als „Vorzeigemodell“ betitelt werden. Dies liegt an folgenden Komponenten, welche das System aus methodischer Sicht auszeichnen:

- Die Zentrumslasten im Kanton Bern werden nach effektiven Lasten berechnet und nicht wie in anderen Kantonen pauschal ermittelt.
- Die für die Berechnung der Zentrumslasten relevanten Bereiche sind im Gesetz fixiert, dies ist bei den anderen Kantonen meist nicht der Fall.
- Insgesamt wird der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenabgeltung berücksichtigt.
- Die Lösung im Kanton Bern ist sehr detailliert, insbesondere erstatten die Städte dem Kanton jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen. Zudem ist der Regierungsrat dazu aufgefordert, die Zentrumslasten periodisch neu zu erfassen und die Höhe der Abgeltung gegebenenfalls anzupassen.

⁶ Infolge der Inkraftsetzung des neuen Kulturgesetzes sind die Zentrumslasten in der Stadt Bern in den Jahren 2014 und 2015 gesunken. Die Stadt Bern hat z.B. im Jahr 2013 noch eine Abgeltung erhalten, welche unter 80% lag.

Die Berücksichtigung des Grossteils der Zentrumslasten stellt für die Städte eine effiziente Form der Abgeltung von Leistungen an Dritte dar. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es für Zentrumsgemeinden weiterhin zwei verschiedene Arten von Abgeltungen geben soll oder ob man sich mittelfristig auf ein Instrument beschränkt.

b) Geografisch-topografischer Zuschuss

Überblick

Gemeinden, welche aufgrund ihrer geografischen Lage oder struktureller Umstände Nachteile haben, werden im FILAG mit Zuschüssen entlastet. Bis 2011 erhielten Gemeinden, deren Index der Gesamtsteueranlage aufgrund strukturell bedingter Aufwendungen (Fläche, Strassenlänge) eine Mindesthöhe überstieg, einen Zuschuss, welcher unter dem Begriff «Abgeltung für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage» zusammengefasst wurde. Seit der FILAG-Revision 2012 werden diese Abgeltungen unter dem «geografisch-topografischen Zuschuss» zusammengefasst und sind nicht mehr an eine Mindesthöhe der Gesamtsteueranlage gebunden.

Massgebende Kriterien für den Erhalt der geo-topografischen Zuschüssen sind:

- die geringe Bevölkerungsdichte gemessen an der Fläche pro Einwohner: Einen «Zuschuss Fläche» erhalten Gemeinden, deren Fläche pro Einwohner grösser ist als 80% des Medians aller Gemeinden.
- disperse Siedlungsstrukturen gemessen an der Strassenlänge pro Kopf: Einen «Zuschuss Strassenlänge» erhalten Gemeinden, deren Strassen pro Einwohner länger sind als 80% des Medians aller Gemeinden.

Der geografisch-topografische Zuschuss wird ab einem HEI von 140 bis zu einem HEI von 160 linear gekürzt, ab einem HEI grösser als 160 vollumfänglich verweigert. Die Kürzung betrifft nur wenige Gemeinden.

Wirkung der bisherigen Regelung

Abbildung 2-11 zeigt die Entwicklung des finanziellen Volumens und der Anzahl der Empfängergemeinden im geografisch-topografischen Zuschuss. Zwischen 2008 bis 2011 blieb das finanzielle Volumen sowie auch die Anzahl der Empfängergemeinden relativ konstant. So profitierten vor der FILAG-Revision 2012 rund 18% der Bevölkerung von Zuschüssen aufgrund strukturellen Nachteilen. Mit der FILAG-Revision 2012 wurde das Volumen des Zuschusses – als Kompensation für die Aufhebung der Kantonsbeiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen – mehr als verdreifacht und die Bindung der Zuschüsse an eine Mindesthöhe des Index der Gesamtsteueranlage wurde aufgehoben. Durch das erhöhte Volumen hat die Anzahl der Gemeinden, welche einen geografischen-topografischen Zuschuss erhielt, erwartungsgemäss stark zugenommen: Während im Jahr 2011 137 Gemeinden einen Zuschuss erhielten, waren es im Jahr 2015 242 Gemeinden. Der Anteil der Bevölkerung ist jedoch gleichzeitig nur um 10 Prozentpunkte von 18% auf 28% gestiegen.

Auch wenn die Zahl der Empfängergerneinden stark zugenommen hat, bekamen die Gemein-den im Durchschnitt 2015 mit rund 160'000 CHF deutlich höhere Zuschüsse als im Jahr 2011 mit 84'000 CHF. Folglich sind auch die durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschüsse gestiegen, von 82 CHF im Jahr 2011 zu 191 CHF im Jahr 2015.

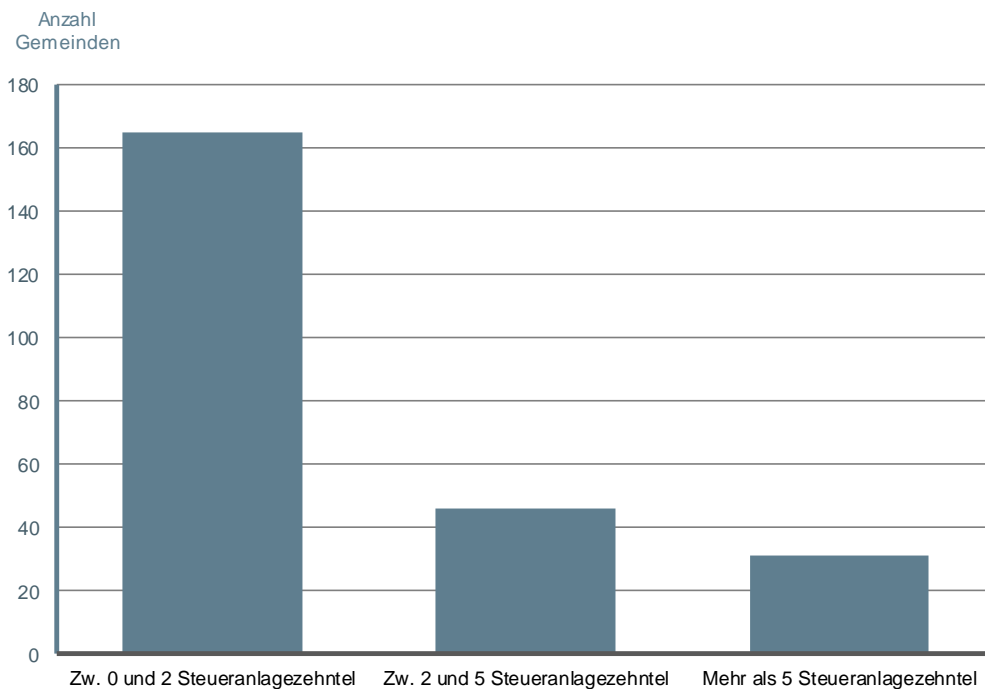
Abbildung 2-11: Volumen und Zahl der Empfängergerneinden bei den geografisch—topografischen Zuschüssen, 2008 bis 2015

	2008	2011	2012	2013	2014	2015
Volumen in CHF	11'500'000	11'500'000	38'722'507	38'331'600	38'575'909	38'690'814
Anzahl Empfängergerneinden	144	137	243	243	242	242
Anteil Bevölkerung in Empfängergerneinden an Gesamtbevölkerung	21%	18%	30%	29%	28%	28%

Bemerkung: Gemeindestand 2015

Eine Betrachtung der Zuschüsse in Steueranlagezehntel (vgl. Abbildung 2-12) zeigt, dass es sich bei den Beiträgen für die Mehrheit der Empfängergerneinden um eher kleine Beträge handelt. Immerhin sind die Zuschüsse für knapp einen Sechstel aller Gemein-den beachtlich, mit einem Wert von mehr als 5 Steueranlagezehnteln (z.B. Schelten, Saxeten und Seehof).

Abbildung 2-12: Wert der geografisch-topografischen Zuschüsse in Steueranlagezehntel der jeweiligen Gemein-de, Jahr 2015



Beurteilung und Optimierungspotenzial

Die Entlastung von Gemeinden mit schwierigen geografisch-topografischen Verhältnissen ist grundsätzlich sinnvoll, da die Verhältnisse nicht beeinflussbar sind. Der potenzielle Fehlanreiz, Steuern nicht zu senken, um die Bedingungen für den Erhalt der Zuschüsse zu erfüllen, welcher durch die Bindung an die Steueranlage bis 2011 bestand, wurde mit der FILAG-Revision 2012 behoben. Die geografisch-topografischen Zuschüsse sind demzufolge nicht von der Finanzstärke einer Gemeinde abhängig, ausser bei Gemeinden mit einem HEI über 140.⁷ Einzig die topografischen Verhältnisse und die Anzahl Einwohner bestimmen, ob eine Gemeinde Anrecht auf diese Zuschüsse hat. Folglich können auch finanzstarke Gemeinden mit topografischen Nachteilen von Zuschüssen profitieren (begrenzt durch die Regelung nach Artikel 20 FILAV).

Bis 2011 beliefen sich die Zuschüsse auf 11.5 Mio. CHF. Zusätzlich bekamen die Gemeinden Staatsbeiträge für Gemeindestrassen im Umfang von 33.7 Mio. CHF. Mit der FILAG-Revision 2012 wurden diese Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen gestrichen und in den geografisch-topografischen Zuschuss integriert.

c) Sozio-demografischer Zuschuss

Überblick

Gemeinden, die aufgrund ihrer sozio-demografischen Situation belastet sind, erhalten jährlich einen Zuschuss vom Kanton. Massgebend für den Erhalt des Zuschusses sind folgende Faktoren:

- Anteil an Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung
- Anteil an Ausländern an der Wohnbevölkerung
- Anteil an EL- Bezüglern an der Wohnbevölkerung

Der Zuschuss wurde 2012 eingeführt und dient u.a. zur Abfederung des Selbstbehaltes bei verschiedenen Angeboten der institutionellen Sozialhilfe. Alle Gemeinden profitieren von den sozio-demografischen Zuschüssen.

Wirkung der bisherigen Regelung

Bei der Einführung des sozio-demografischen Zuschusses im Jahr 2012 umfasste das Volumen rund 12 Mio., was dem Selbstbehalt von 20% im Bereich Jugend innerhalb des Lastenausgleichs Sozialhilfe entspricht. Das Volumen des Zuschusses ist in den letzten 4 Jahren leicht angestiegen und betrug im Jahr 2015 12.7 Mio. CHF (+6% im Vergleich zu 2012).

⁷ Gemäss Artikel 20 FILAV kann Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigert werden. Ob sich eine Gemeinde in einer sehr guten finanziellen Situation befindet, wird aufgrund der Kennzahlen Zinsbelastungsanteil, Nettozinsbelastungsanteil, Bruttoverschuldungsanteil und Bilanzfehlbetrag pro Einwohner bestimmt.

Wie in Abbildung 2-13 ersichtlich, fliessen über 80% des gesamten Volumens des soziodemografischen Zuschusses zu den Gemeinden mit einem HEI ab 80. In diesen Gemeinden leben jedoch auch über 75% der Bevölkerung des Kantons Bern. Die Stadt Bern beansprucht rund 20% der Zuschüsse für sich (2.5 Mio. CHF). Während der soziodemografische Zuschuss für die finanzstärksten Gemeinden pro Kopf rund 14 CHF beträgt, war er bei den finanzschwächsten Gemeinden nur halb so gross. Für alle Gemeinden machten die soziodemografischen Zuschüsse 2015 weniger als einen Steueranlagezehntel aus. Es handelt sich daher bei den soziodemografischen Zuschüssen um eher kleine Zuschüsse für die Gemeinden.

Abbildung 2-13: Sozio-demografische Zuschüsse nach HEI-Kategorien für das Jahr 2015

	HEI < 60	60 < HEI < 70	70 < HEI < 80	80 < HEI < 100	HEI > 100
Anzahl Gemeinden	54	57	81	105	59
Volumen in CHF	284'215	754'585	1'185'502	5'218'496	5'292'202
Anteil	2%	6%	9%	41%	42%
Anteil Bevölkerung	4%	8%	12%	38%	37%
pro Kopf in CHF	7	9	10	13	14

Beurteilung und Optimierungspotenzial

Der soziodemografische Zuschuss stellt eine Rückverteilung der Mittel dar, welche den Gemeinden aufgrund der Selbstbehaltsregelung von 20% im Bereich Jugend in der institutionellen Sozialhilfe nicht gewährt werden. Die Rückverteilung dieser Mittel wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

2.3 Lastenausgleich

2.3.1 Gesamtbetrachtung – Entwicklung der totalen Ausgaben im Lastenausgleich

Der Lastenausgleich soll die Unterschiede in der Belastung der Gemeinden lindern (Artikel 1 FILAG). Abbildung 2-14 gibt einen Überblick über die Pfeiler des Lastenausgleichs, welche in diesem Abschnitt in Hinblick auf deren Umverteilungswirkungen untersucht werden.

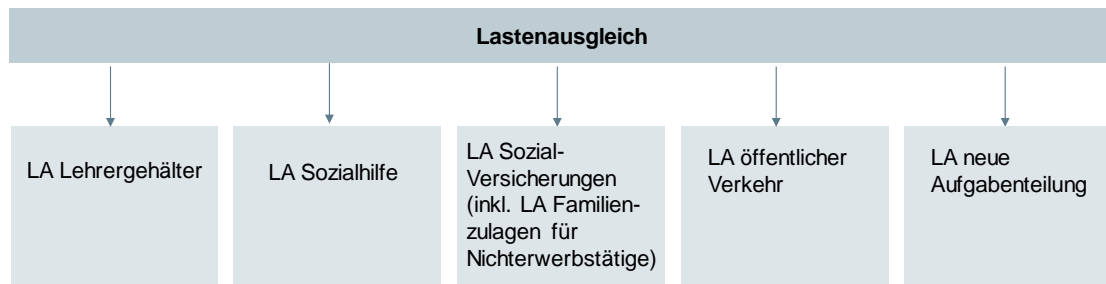
Abbildung 2-14: Überblick Lastenausgleich

Abbildung 2-15 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben im Lastenausgleich des Kantons und der Gesamtheit der Gemeinden im Zeitraum 2008 bis 2015 auf. Die Gesamtausgaben haben sich von 2.72 Mrd. im Jahr 2008 über die Jahre kaum verändert und beliefen sich 2015 auf 2.92 Mrd. CHF. Im Vergleich zu 2008 entspricht dies einem Plus von etwas mehr als 7%. Diesem Plus liegen vor allem Mehrausgaben im Bereich der Sozialhilfe (+ 35%) zu Grunde. Auch beim LA öffentlicher Verkehr kam es zu Mehrausgaben (+22% im Vergleich zu 2008). Diese sind ursächlich dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs und dem 2008 eingeführten NFA zwischen Bund und Kantonen zuzuschreiben. Einzig im Lastenausgleich Sozialversicherungen kam es zu Minderausgaben. Diese sind durch die Einführung der NFA zu begründen.

Abbildung 2-15: Entwicklung der Gesamtausgaben Kanton und Gemeinden im Lastenausgleich zwischen 2008 und 2015

Jahr		2008	2011	2012	2013	2014	2015
LA Lehrergehälter	in Mio. CHF	1'070	1'113	1'087	1'101	1'118	1'140
LA Sozialhilfe	in Mio. CHF	730	840	875	1'020	988	983
LA Sozialversicherungen	in Mio. CHF	623	419	453	439	409	439
LA öffentlicher Verkehr	in Mio. CHF	295	343	327	343	332	359
Total Volumen Lastenausgleich	in Mio. CHF	2'718	2'714	2'742	2'902	2'847	2'921

Bemerkung: Da es sich hier um eine Gesamtbetrachtung der Ausgaben des Kantons und der Gemeinden handelt, summiert sich der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» zu Null. Im Lastenausgleich «Sozialversicherungen» sind nachfolgend die Ausgaben für den Lastenausgleich «Familienzulagen für Nichterwerbstätige» enthalten.

In den nachfolgenden Abschnitten gehen wir auf die Entwicklung in den fünf Lastenausgleichen ein.

2.3.2 LA Lehrergehälter Volksschule

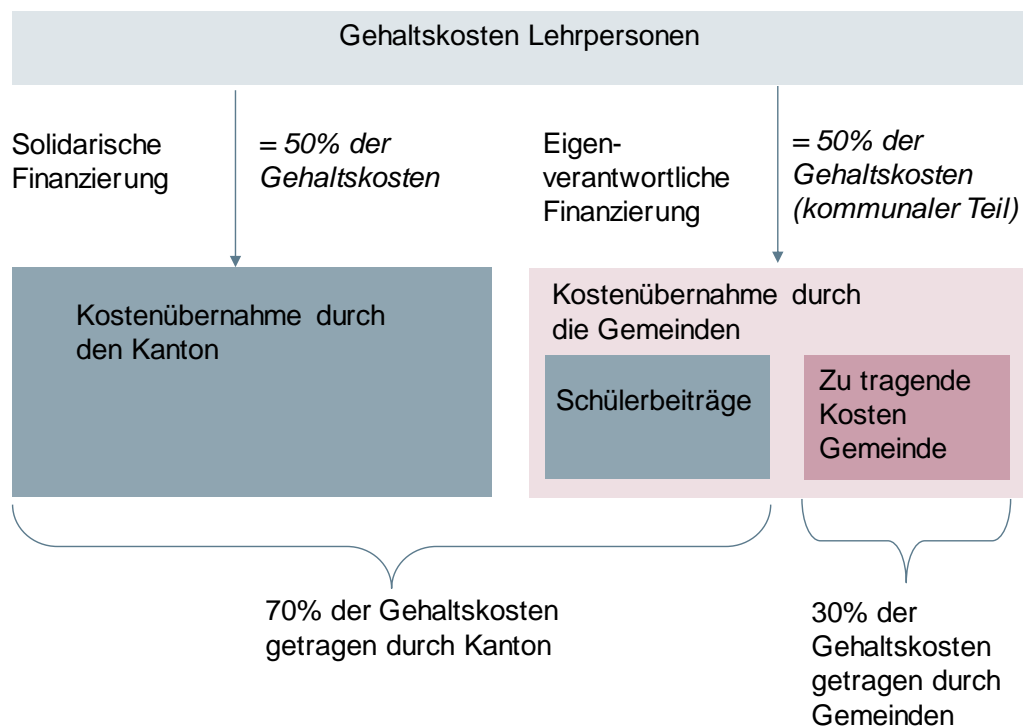
a) Überblick

Auf den Beginn des Schuljahres 2012/2013 hat die Volksschule auf das neue Finanzierungssystem umgestellt, welches im Rahmen der FILAG-Revision 2012 entwickelt worden war. Die Finanzierung der Gehaltskosten der Lehrer⁸ ist ein Kombinationsmodell:

- Die eine Hälfte der Gehaltskosten fliesst in einen solidarisch finanzierten Teil und wird vollständig durch den Kanton finanziert.
- Die andere Hälfte der Gehaltskosten fliesst in einen eigenverantwortlichen finanzierten Teil, welcher von den Gemeinden getragen wird.

Zusätzlich erhalten die Gemeinden vom Kanton Schülerbeiträge für ihre schulpflichtigen Kinder. Die Kosten, welche eine Gemeinde effektiv zu tragen hat, ergeben sich folglich aus der Differenz des eigenverantwortlichen Teils und den Schülerbeiträgen einer Gemeinde. Die Schülerbeiträge sind dabei so bemessen, dass die effektiv zu tragenden Kosten einer Gemeinde rund 30% der gesamten Gehaltskosten der Lehrpersonen der Gemeinde entsprechen. Gemäss dem Kombinationsmodell werden somit die Personalkosten der Lehrer einer Gemeinde zu 70% durch den Kanton und zu 30% durch die Gemeinden getragen (vgl. Abbildung 2-16).

Abbildung 2-16: Finanzierungssystem der Volksschule



⁸ Den Gemeinden werden die durchschnittlichen Kosten verrechnet anstatt der tatsächliche an die Lehrpersonen dieser Gemeinde ausbezahlten Gehälter und Sozialleistungen.

Für Gemeinden, deren Kosten pro Schüler tiefer oder höher liegen als der Durchschnitt im Kanton, kann der Gemeindeanteil geringer respektive höher als 30% sein. Die Schülerbeiträge pro Schüler sind zudem nicht für alle Gemeinden gleich hoch, sondern werden den spezifischen sozialen und topografischen Belastungen der Gemeinde angepasst. Dazu werden zwei Indizes eingesetzt, der Schullastenindex und der Schulsozialindex.

Die Gehaltskosten des Lastenausgleichs Lehrergehälter sind seit 2008 moderat angestiegen, von rund 1'070 Mio. CHF im Jahr 2008 auf ca. 1'140 Mio. CHF im Jahr 2015 (+ 6.6%).⁹ Die Aufwendungen im Lastenausgleich Lehrergehälter fallen von Jahr zu Jahr leicht unterschiedlich aus. Diese Schwankungen kommen einerseits durch die Entwicklung der Schülerzahlen zustande, welche mitunter die Gehaltskosten der Lehrer bestimmen, sowie durch politische und rechtliche Entscheide (z.B. kleinere Klassengrössen, Sparmassnahmen, Lohnanstiege etc.).

b) Verteilungswirkungen

Der Lastenausgleich Lehrergehälter bewirkt eine horizontale Umverteilung zwischen den Gemeinden. Einige Gemeinden zahlen mehr als 30% der Lehrergehälter ihrer Gemeinde (falls deren Kosten pro Schüler höher liegen als der Durchschnitt im Kanton), andere weniger (falls die Kosten pro Schüler tiefer liegen als der kantonale Durchschnitt).

Um die Verteilungswirkungen zu bestimmen ist der eigenverantwortliche Teil jeder Gemeinde ausschlaggebend. Dabei gilt folgendes zu beachten: In einer Gemeinde fallen nur Gehaltskosten an, wenn die Gemeinde eine eigene Schule betreibt. Gemeinden mit eigenen Schulen nennen wir fortan Trägergemeinden. Für ihre Schulen muss die Trägergemeinde gemäss obigen Kombinationsmodell für die Hälfte der Gehaltskosten aufkommen (eigenverantwortlicher Teil). Die Trägergemeinden stellen ihr Schulangebot jedoch auch anderen Gemeinden zur Verfügung. Für diese Dienstleistung entgelten diese Gemeinden die Trägergemeinde zur Hälfte der verursachten Gehaltskosten pro Schüler. Folglich wird die Hälfte der Gesamtgehaltskosten von den Trägergemeinden (sowie auch von den Quarten der Gymnasien¹⁰ und Schulverbänden) auf die Gemeinden verteilt, welche das Schulangebot dieser Trägergemeinden benützen (vgl. Abbildung 2-17).

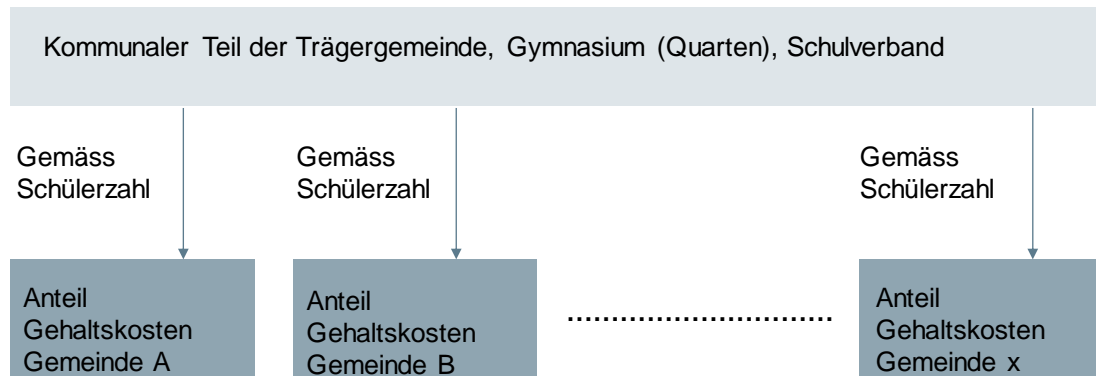
Die Trägergemeinden selber schicken ihre Schüler selber auch in andere Trägergemeinden zur Schule, so dass auch sie sich an den eigenverantwortlichen Teilen anderer Trägergemeinden beteiligen müssen.

Der eigenverantwortliche Teil einer Gemeinde ergibt sich schlussendlich aus der Summe der Anteile an den eigenverantwortlichen Teilen der Trägergemeinden, Schulverbände und Gymnasien, in welche die Gemeinde ihre Schüler schickt. Da seit 2011 keine gemeindeschaffen Daten zu diesen eigenverantwortlichen Teilen mehr vorhanden sind, müssen diese geschätzt werden.

⁹ Mit der Einführung der NFV wurde der Abrechnungszeitraum angepasst: Der Lastenausgleich wird ab dem Jahr 2012 nach Schuljahr abgerechnet, also von August bis Juli, und nicht mehr nach Kalenderjahr.

¹⁰ Nachfolgend verstehen wir unter dem Begriff Gymnasien stets nur die Quarten bzw. das 9. Schuljahr an einem Gymnasium.

Abbildung 2-17: Verteilung der eigenverantwortlichen Teile der Trägergemeinde, Gymnasien (Quarten) und Schulverbänden an Teilnahmegemeinden



Den eigenverantwortlichen Teil jeder Gemeinde haben wir über die Anzahl der Schüler dieser Gemeinden in den jeweiligen Schulen in den Trägergemeinden/Schulverbänden und den vorliegenden Daten über die Gehaltskosten der Trägergemeinden, Schulverbände geschätzt.

Beispiel der Berechnung für Schwanden bei Brienz

Schwanden bei Brienz hat selber keine Schule und schickt 3 seiner 52 Schüler in die Schule «Brienz» in Brienz und 49 Schüler in die Schule «Brienzwiler-Hofstetten-Schwanden» in Hofstetten. Somit muss sich die Gemeinde Schwanden beim eigenverantwortlichen Teil der Gehaltskosten der Trägergemeinden Hofstetten und Brienz beteiligen:

- Anteil bei Hofstetten: Der eigenverantwortliche Gehaltskostenanteil von Hofstetten beträgt 673'927 CHF. Hofstetten hat nur eine Schule, in welche 125 Kinder zur Schule gehen. Schwanden beteiligt sich nun für seine 49 Schüler an den Kosten und übernimmt somit rund 264'180 ($49/125 \cdot 673'927$).
- Anteil bei Brienz: In die Schule Brienz gehen 325 Schüler und die Gemeinde muss für 2.02 Mio. CHF, also 50% der Gehaltskosten, aufkommen. Für Schwanden beträgt der Anteil an den Gehaltskosten in Brienz rund $3/325 \cdot 2.02$ Mio. CHF, d.h. 18'634 CHF.

Die zu tragenden Kosten von Schwanden bzw. der eigenverantwortliche Teil ergibt sich nun aus der Summe der Anteile bei Hofstetten und Brienz von 282'814 CHF minus den Schülerbeiträgen von 116'939 und beläuft sich auf 165'874 CHF.

Verzerrungen und Fehler bei dieser Schätzung

Trägergemeinden oder Schulverbände können mehrere Schulen unterschiedlicher Stufen und Grösse haben. Da uns die Aufteilung der Gehaltskosten auf die jeweiligen Schulen nicht bekannt ist, wurde vereinfacht angenommen, dass sich die Kosten gemäss den Anzahl Schülern bemessen. Dadurch kommt es jedoch zu Verzerrungen, da beispielsweise die Durchschnittskosten eines Schülers im Kindergarten weniger hoch sind als bei einem Schüler, welcher die

Primarschule besucht. So kann es vorkommen, dass falls eine Gemeinde nur Kindergärtner in eine Trägergemeinde mit mehreren Schulen unterschiedlicher Stufe schickt, sie sich zu stark an den Kosten beteiligt bzw. zu hohe Kostenanteile pro Schüler übernehmen muss.

Um die horizontalen Umverteilungswirkungen zu betrachten, ist eine Auswertung auf Ebene Verwaltungskreis sinnvoll. Dies einerseits, weil es sich bei den gemeindeschaffen Daten um eine Schätzung handelt und andererseits sich das Schulangebot zwischen den Gemeinden stark unterscheidet. Eine Gemeindebetrachtung würde das Bild zu stark verzerren. Abbildung 2-18 gibt einen Überblick über die Umverteilungswirkung des Lastenausgleichs Lehrergehälter für die 10 Verwaltungskreise des Kanton Bern.

Abbildung 2-18: Horizontale Verteilungswirkung des Lastenausgleichs Lehrergehälter Schuljahr 2015/16

Einteilung in Verwaltungskreise	Anzahl Einwohner	zu tragende Kosten Gemeinde*	30% Gehaltskosten der Lehrkräfte** (theoretisch zu tragende Kosten)	Saldo		
		in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in CHF/Kopf	in Steueranlagezehntel
Berner Jura	53'539	20.7	21.4	-0.8	-14.3	-0.1
Bern-Mittelland	402'023	128.1	126.7	1.5	3.6	0.0
Biel/Bienne	97'953	36.5	35.5	1.0	10.3	0.1
Emmental	95'957	34.5	35.1	-0.6	-5.9	-0.1
Frutigen-Niedersimmental	39'616	13.3	14.0	-0.6	-16.0	-0.1
Interlaken-Oberhasli	47'815	15.9	15.9	-0.0	-0.0	-0.0
Oberaargau	79'641	28.5	28.4	0.1	1.1	0.0
Obersimmental-Saanen	17'158	4.9	5.1	-0.3	-15.8	-0.1
Seeland	71'831	25.2	25.7	-0.5	-7.3	-0.1
Thun	106'226	34.6	34.4	0.2	1.8	0.0
Total***	1'011'759	342.1	342.1	0.0		

* Effektiv zu tragende Kosten der Verwaltungskreise, inkl. Schulverbände und Gymnasien (Quarten)
(= Summe der geschätzten kommunalen Gemeindeanteile minus jeweilige Schülerbeiträge in Verwaltungskreis).
Entspricht 50% der Gehaltskosten verteilt an die Gemeinden nach Schülerzahlen minus Schülerbeiträge.

** 30% der anfallenden Gehaltskosten im Verwaltungskreis, inkl. Schulverbände und Gymnasien (Quarten)
(= Summe der geschätzten 30% Gemeindeanteile im Verwaltungskreis).
Entspricht 30% der Gehaltskosten im Kanton Bern, verteilt an die Gemeinden gemäss Schülerzahlen.

*** Kosten sind exklusive Kostenanteile ausserkantonale Schüler.

Die Umverteilungswirkungen sind äusserst klein und betragen maximal 0.1 Steueranlagezehntel oder 16 CHF pro Kopf. Die urbanen Verwaltungskreise Bern-Mittelland, Biel, Oberaargau und Thun bezahlen leicht überdurchschnittliche Pro-Kopf-Beträge im Lastenausgleich. Sie haben etwas höhere Kosten zu tragen, als die 30% der Gehaltskosten der Lehrer in den Gemeinden des Verwaltungskreises ausmachen. Sie weisen also überdurchschnittliche Kosten pro

Schüler auf. Der grösste Nettozahler pro Kopf ist der Verwaltungskreis Biel mit rund 10 Franken pro Kopf.

Die ruralen Verwaltungskreise Interlaken-Oberhasli, Emmental, Frutigen-Niedersimmental, Obersimmental-Saanen, Berner Jura und Seeland werden im Lastenausgleich entlastet. Diese Verwaltungskreise haben unterdurchschnittliche Kosten pro Schüler. Der Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental wird pro Kopf gemessen mit rund 16 Franken am meisten entlastet.

Die Umverteilungen zwischen den Verwaltungskreisen sind relativ gering: Die Verwaltungskreise mit überdurchschnittlichen Kosten zahlen rund 2.75 Mio. CHF (4 CHF pro Einwohner) mehr ein als theoretisch vorgesehen, diejenigen mit unterdurchschnittlichen Kosten 2.75 Mio. CHF (8.4 CHF pro Kopf) weniger.

c) Beurteilung und Optimierungsbedarf

Das Finanzierungsmodell der Volksschule hat sich mit der FILAG-Revision 2012 grundlegend geändert. Mit dem neuen System werden Gemeindeanteile jetzt im Verhältnis zu den beanspruchten Lehrerstunden berechnet. Die Finanzierung erfolgt nach dem Verursacherprinzip. Mit dem neuen Finanzierungsmodell sollte einerseits ein höherer Sparanreiz und andererseits eine höhere Kostentransparenz gegenüber der Lastenverteilung geschaffen werden.

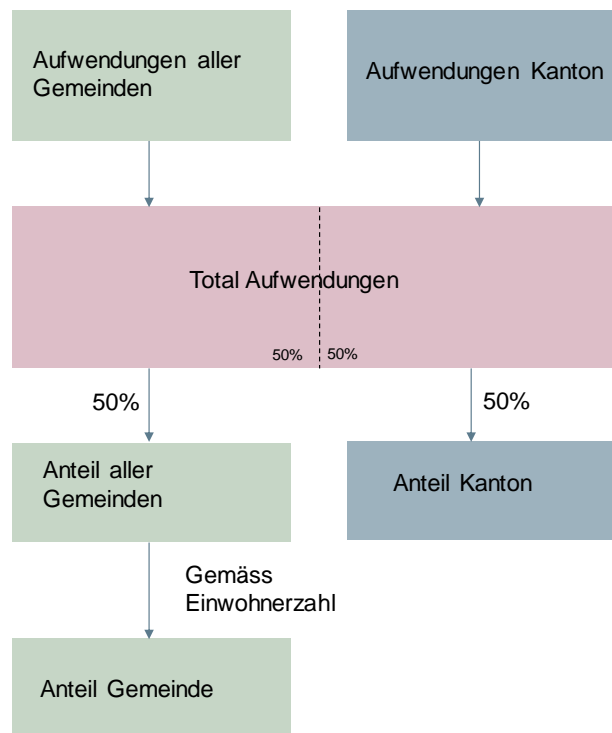
2.3.3 LA Sozialhilfe

a) Überblick

Der lastenausgleichsberechtigte Aufwand des Kantons und der Gesamtheit der Gemeinden wird alljährlich zusammengezählt und dann zu gleichen Teilen getragen.¹¹ Die eine Hälfte geht zulasten des Kantons, die andere Hälfte zulasten der Gesamtheit der Gemeinden. Die jeweiligen Gemeindeanteile werden gemäss der Einwohnerzahl der entsprechenden Gemeinden bemessen (vgl. Abbildung 2-19). Ist der Lastenanteil einer Gemeinde kleiner als ihr lastenausgleichsberechtigter Aufwand, wird ihr ein Differenzbetrag vergütet. Falls der Lastenanteil grösser ist, muss die Gemeinde den Differenzbetrag vergüten.

¹¹ Welche Aufwendungen von den Gemeinden und dem Kanton im Bereich der Sozialhilfe lastenausgleichsberechtigt sind, ist in den Artikeln 79 und 80 des SHG festgelegt.

Abbildung 2-19: Überblick Finanzierung Sozialhilfe



Die Gemeinden profitieren von allfälligen Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe nur indirekt, da sich ihr bevölkerungsgewichteter Anteil an den Gesamtkosten aller Gemeinden orientiert. Somit hat eine Gemeinde wenige Anreize in der Sozialhilfe Kosten einzusparen. Um bei den Gemeinden ein kosteneffizientes Verhalten zu fördern, wurde im Rahmen der FILAG-Revision 2012 folgender Mechanismus eingeführt:

- Mittels eines Bonus-Malus-Systems werden effektive Sozialkosten mit geschätzten Kosten verglichen. Bei einer grossen Abweichung vom Sollwert werden die Gemeinden mit einem Bonus belohnt bzw. mit einem Malus sanktioniert. Diese Regelung kam erstmals 2014 zum Tragen.¹²
- Bei den Angeboten der institutionellen Sozialhilfe müssen die Gemeinden ab 2012 neu einen Selbstbehalt von 20% tragen. Dieser Selbstbehalt ist mit einem Sozillastenzuschuss (soziodemografischer Zuschuss) gekoppelt. Mit der Selbstbehaltsregelung werden grössere Gemeinden tendenziell stärker belastet, kleinere entlastet.¹³

Neben der Einführung des Bonus-Malus-Systems sowie des Selbstbehaltes in der familienergänzenden Kinderbetreuung kam es seit und mit der FILAG-Revision 2012 zu etlichen Veränderungen in der Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

¹² Aufgrund von eingegangenen Beschwerden kam es 2015, 2016 und 2017 zu Sistierungen der Bonus-Malus-Verfügungen.

¹³ http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/Lastenausgleich_SH.html

Die Ausgaben für die Sozialhilfe stiegen in den letzten Jahren im Kanton Bern stetig an. Seit 2008 sind die Ausgaben für die Sozialhilfe der Berner Gemeinden und des Kantons von 732 Mio. CHF im Jahr 2008 um 40% auf 1'026 Mio. CHF im Jahr 2015 gestiegen. Der Kostenanstieg zwischen 2011 und 2012 erklärt sich vorwiegend durch eine Systemumstellung: 2012 wurde erstmals ein Teil der Beiträge für die Verbilligung der Krankenkassenprämien für Sozialhilfebeziehende über den Lastenausgleich Sozialhilfe verbucht. Durch die FILAG-Revision 2012 haben zusätzlich verschiedene Lastenverschiebungen, z.B. die neue Aufgabenteilung im Kinder- und Jugendbereich, zu einem Kostenanstieg im Lastenausgleich beigetragen. Der leichte Rückgang des Lastenausgleichs im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr 2013 ist auf die Inkraftsetzung des KESG vom 1. Januar 2013 zurückzuführen. Mit dieser Revision werden gewisse Massnahmen seit 2013 ausschliesslich vom Kanton finanziert, wie beispielsweise die Kosten für den Vollzug von stationären und ambulanten Massnahmen, wodurch diese Aufwendungen nicht mehr Teil des Lastenausgleichs Sozialhilfe sind.

Die Gründe für den Anstieg in den Ausgaben der Sozialhilfe sind vielfältig. Der Kostenanstieg ist im Zeitraum von 2008 bis 2012 im Wesentlichen auf den Bereich der Existenzsicherung, der individuellen Sozialhilfe zurückzuführen. Die massgebenden Kostenfaktoren in diesem Bereich, wie beispielsweise die Anzahl der zu unterstützenden Personen und die durchschnittliche Unterstützungsdauer sind weder vom Kanton noch von den Gemeinden beeinflussbar. Gerade durch die Wirtschaftskrise und die gestiegenen Anforderungen im Arbeitsmarkt ist der Anteil der Erwerbslosen in der Sozialhilfe stark angestiegen. Zudem ist in diesem Zeitraum eine Umfinanzierung der Krankenkassenprämienverbilligung für Sozialhilfebeziehenden zulasten der Existenzsicherung durchgeführt worden. Seit 2012 sind die Ausgaben in der Existenzsicherung konstant geblieben.

Der Kostenanstieg seit 2012 ist in erster Linie auf die Ausgaben im Kinder- und Jugendbereich zurückzuführen. Mit den Änderungen des Lastenausgleichssystems per 2012 wurde der Altersbereich kantonalisiert, während gewisse Aufgaben im Kinder- und Jugendbereich in den Lastenausgleich übergeführt worden sind. Diese Änderungen im Kinder- und Jugendbereich haben zu einer Niveauerhöhung im Lastenausgleich Sozialhilfe von 2012 auf 2013 geführt.

Im Zeitraum der Finanzausgleichsjahre 2013 bis 2015 sind die Ausgaben im Lastenausgleich Sozialhilfe leicht rückläufig, im Finanzausgleichsjahr 2016 sind sie dann wieder auf dem Niveau von 2013.

Die Gemeinden im Kanton Bern sind in (regionalen) Sozialdiensten organisiert¹⁴. Insgesamt gibt es 69 Sozialdienste im Kanton Bern. Abbildung 2-20 zeigt den Pro-Kopf-Aufwand der verschiedenen Sozialdienste für das Jahr 2015. Die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe gehen weit auseinander. Während der Sozialdienst Biel mit 1'608 CHF pro Kopf die höchsten effektiven Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe verursacht, fallen im Sozialdienst Obersimmental nur 161 CHF pro Kopf an Kosten an. In Abbildung 2-20 ist ersichtlich, dass die Pro-Kopf-Kosten in den urbanen Gebieten grösser sind als in den ländlichen Regionen (v.a. auch kleinere Städte, die betroffen sind).

¹⁴ Die Gemeinde Clavaleyres gehört keinem Sozialdienst an.

b) Verteilungswirkung

Durch den Mechanismus des Lastenausgleichs entstehen Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialhilfeausgaben sind Nettoempfänger, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben sind Nettozahler. Da die Verteilungswirkung nur beim Gemeindeanteil auftritt, und dieser 50% der Gesamtkosten beträgt, wird für die Analyse der Verteilungseffekte nur die Hälfte der Kosten miteinbezogen. Die Berechnungen für die Umverteilungswirkungen wurden auf Ebene einzelner Gemeinden sowie auf Ebene der Sozialdienste ausgeführt. Anbei werden die Resultate auf Ebene Sozialdienste präsentiert. Die Tabelle mit den horizontalen Umverteilungswirkungen für jeden Sozialdienst befindet sich in Anhang A.

Die beiden Gemeinden Biel und Bern sind absolut betrachtet die grössten Nettoempfänger im Lastenausgleich Sozialhilfe (vgl. Abbildung 6-1 im Anhang). Betrachtet man die horizontale Umverteilungswirkung pro Einwohner nach Sozialdiensten für das Jahr 2015, so profitiert der Sozialdienst Biel mit 499 CHF pro Kopf am meisten, vor den Sozialdiensten St. Imier (411 CHF) und Prévôté (253 CHF). Auf der Seite der Nettozahler sind es die Gemeinden der Sozialdienste Obersimmental (224 CHF), Aarberg (220 CHF) und Saanenland (206 CHF), welche die höchsten Pro-Kopf-Aufwendungen aufweisen.

Alle Städte Biel, Bern, Thun, Burgdorf und Langenthal sind in der Sozialhilfe Nettoempfänger. Dass die Zentrumsgemeinden Nettoempfänger sind, hängt u.a. damit zusammen, dass diese auf die ärmere Bevölkerung eine Sogwirkung ausüben (Hoffnung auf Arbeitsplatz, Anonymität etc.). Somit findet hier ein Ausgleichseffekt von ländlichen Gemeinden zu städtischen Gemeinden hin statt.

Für viele Gemeinden sind die zunehmenden Lasten im Sozialbereich und insbesondere im Lastenausgleich Sozialhilfe eine grosse Herausforderung. Es sind heute politische Vorstösse hängig, welche eine Abkehr von der heutigen Kostentragung im Lastenausgleich – wonach 50% der Kosten von der Gesamtheit der Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl getragen werden – fordern und eine Selbstbehaltlösung propagieren, die insbesondere für die Städte Bern und Biel grosse Mehrkosten verursachen würde.

c) Beurteilung und Optimierungsbedarf

Der Lastenausgleich Sozialhilfe nimmt zwei Aspekte wahr: Zum einen sorgt er für eine Solidarität zugunsten der Gemeinden mit hohen Soziallasten, zum anderen stellt er eine «Versicherung» für kleine Gemeinden dar, die durch wenige Sozialhilfefälle ohne Lastenausgleich in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Mechanismus ist auch weitgehend akzeptiert und als zweckmässig beurteilt worden. Kritisch wird der Lastenausgleich Sozialhilfe jedoch wegen der überdurchschnittlichen Kostensteigerung betrachtet.

2.3.4 LA Sozialversicherungen EL und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige

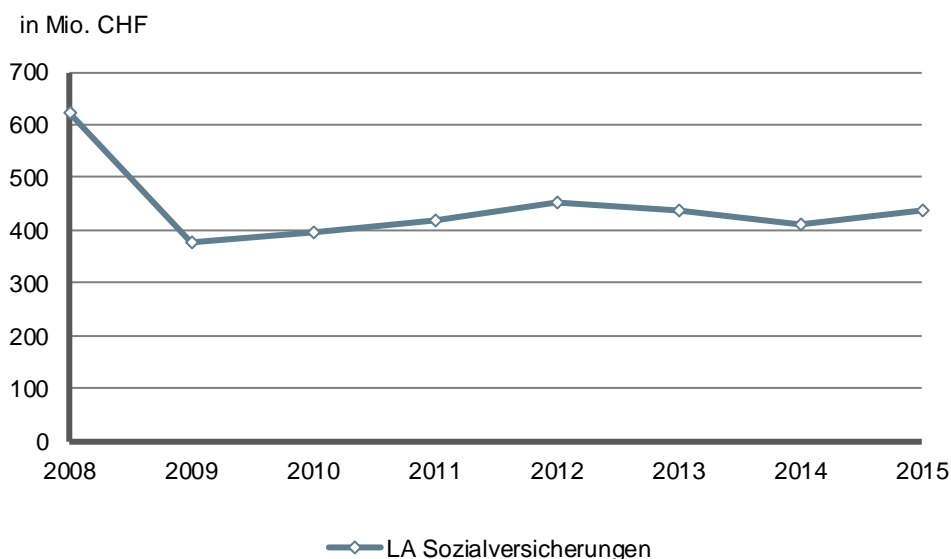
a) Überblick

Die JGK ist für den Vollzug zweier Lastenausgleiche zuständig: LA Sozialversicherungen und LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Im LA Sozialversicherungen sind die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung berücksichtigt. Die Ergänzungsleistungen für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, und die Krankheits- und Behinderungskosten werden vom Kanton getragen. Soweit die Aufwendungen des Kantons für die Ergänzungsleistungen nicht durch Bundesbeiträge gedeckt sind, werden sie von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich finanziert. Im LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von Kanton und Gemeinden getragen.

Die Gemeinden und der Kanton teilen sich die für die beiden Lastenausgleiche massgebenden Aufwendungen im Bereich der Sozialversicherungen jeweils zu gleichen Teilen. Analog zum LA Sozialhilfe werden die Gemeindeanteile gemäss der Wohnbevölkerung der Gemeinde bestimmt.

Gesamthaft trugen der Kanton und die Gemeinden im Jahr 2015 im Lastenausgleich Sozialversicherungen 430.2 Mio. CHF, im Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige 8.4 Mio. CHF. Wenn wir die Gesamtausgaben im LA Sozialversicherungen im Zeitraum zwischen 2008 und 2015 betrachten, zeigt sich, dass die Kosten im LA Sozialversicherungen auf das Jahr 2009 stark gesunken sind, sich dann relativ konstant gehalten haben (vgl. Abbildung 2-21). Der starke Rückgang in den Kosten von 2008 auf das Jahr 2009 ist mit der Einführung der NFA zu begründen, da seit 2009 die individuellen Leistungen der AHV und der IV vollständig vom Bund finanziert werden. Die Beteiligung der Kantone und der Gemeinden fällt weg.

Abbildung 2-21: Gesamtausgaben im LA Sozialversicherungen



b) Verteilungswirkung im Lastenausgleich Sozialversicherungen¹⁵

Durch den Mechanismus des Lastenausgleichs entstehen Verteilungseffekte zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialversicherungsausgaben werden zu Nettoempfängern, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben zu Nettozahlern. Da die Verteilungswirkung nur beim Gemeindeanteil auftritt, und dieser 50% der Gesamtkosten beträgt, wird für die Analyse der Verteilungseffekte nur die Hälfte der Kosten miteinbezogen.

Bei den Berechnungen gilt es zu beachten, dass uns keine Feinaufteilung der Sozialversicherungskosten einer Gemeinde vorliegen. D.h. es liegen uns nur die Gesamtkosten für die Zahlungen der EL – inklusive nicht lastenausgleichsberechtigte Ergänzungskosten – vor. Da diese Gesamtkosten rund das Zweifache der lastenausgleichsberechtigten Kosten betragen, wurden die anfallenden Gemeindegskosten auf das Niveau des Gesamttotals der lastenausgleichsberechtigten Kosten anhand ihres prozentualen Kostenanteils nach unten korrigiert.¹⁶ Der Gemeindeanteil der lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten im Bereich EL betrug im Jahr 2015 220 Mio. CHF.

Die durchschnittlichen Umverteilungen pro Kopf sind relativ klein. Im Mittel erhalten die Nettoempfänger 63 CHF pro Kopf (rund 0.5 Steueranlagezehntel), während die Nettozahler 58 CHF pro Kopf (rund 0.4 Steueranlagezehntel) bezahlen. Für einzelne Gemeinden sind die Umverteilungen jedoch beachtlich. So profitieren die Gemeinden Lütschental und Schelten (mit 40 Einwohnern) jeweils mit 318 CHF bzw. 214 CHF pro Kopf am stärksten von der Lastenteilung im LA Sozialversicherungen. Auf der Seite der Nettozahler weisen gewisse Gemeinden auch hohe Pro-Kopf-Beiträge aus, so wie beispielsweise die Gemeinden Rebévelier, Meienried, Hermiswil, Berken, Rumendingen, Wiggiswil und Diemerswil, welche keine Kosten im LA Sozialversicherungen verursachen und mit 217 CHF pro Kopf den LA Sozialversicherungen mittragen.

Alle Städte sind Nettoempfänger. Somit findet hier ähnlich wie beim LA Sozialhilfe ein Ausgleichseffekt von ländlichen Gemeinden zu städtischen Gemeinden hin statt, allerdings in einem deutlich geringeren Ausmass.

c) Beurteilung und Optimierungsbedarf im LA Sozialversicherungen

Die Kostenentwicklung kann weder durch den Kanton noch durch die Gemeinden grundsätzlich gesteuert werden, da der Aufwand für die EL durch übergeordnetes Bundesrecht beeinflusst wird. Externe Faktoren für die Kostenentwicklung sind die demografische Entwicklung, die Anzahl Fälle sowie die Teuerung.

¹⁵ Aufgrund des geringen Volumens werden die Verteilungswirkungen im LA Familienzulagen für Nichterwerbstätige nicht berücksichtigt.

¹⁶ Durch die Korrektur der Gesamtkosten auf die lastenausgleichsberechtigten Kosten stellen die berechneten Verteilungseffekte eine Schätzung bzw. eine Annäherungsrechnung dar.

2.3.5 LA öffentlicher Verkehr

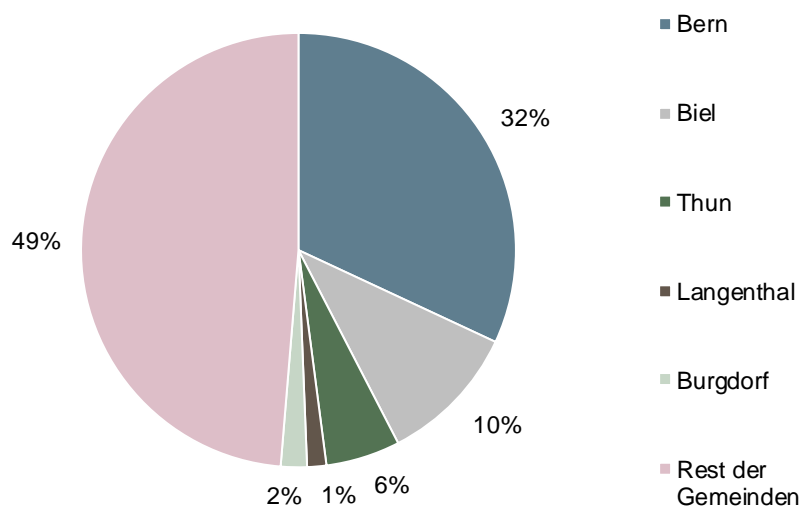
a) Überblick

Der Gesamtaufwand des Kantons für den öffentlichen Verkehr wird zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden getragen. Die Beiträge der jeweiligen Gemeinden sind durch einen Kostenverteilungsschlüssel festgelegt. Die massgebenden Grössen für die Kostenbeteiligung der einzelnen Gemeinden sind

- zu zwei Dritteln das Verkehrsangebot in einer Gemeinde
- zu einem Drittel die Wohnbevölkerung.

Die Erhebung des Verkehrsangebots folgt dem Territorialitätsprinzip und beruht auf gewichteten Haltestellenabfahrten.¹⁷ Die Städte Bern, Biel, Thun, Langenthal und Burgdorf stellen zusammen mehr als die Hälfte des Verkehrsangebots im Kanton.

Abbildung 2-22: Anteil des Verkehrsangebots am Gesamtverkehrsangebot im Kanton Bern 2015

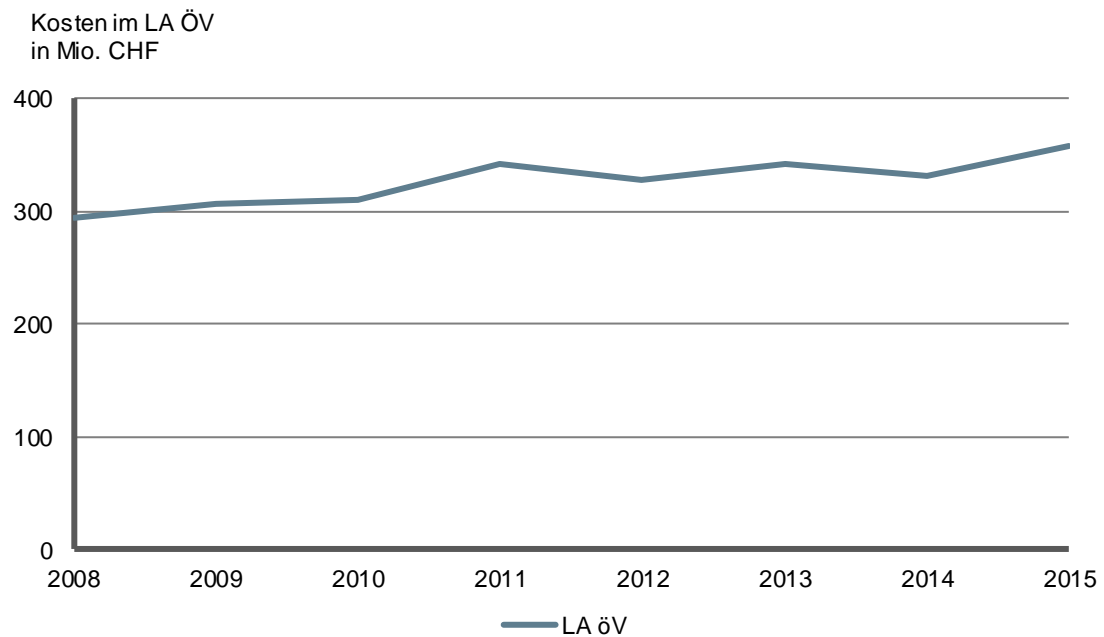


Die Wohnbevölkerung wird deshalb in der Berechnung des Gemeindeanteils miteinbezogen, da diese im ganzen Kanton ein Grundangebot an öffentlichem Verkehr zur Verfügung hat und dieses auch über die Gemeindegrenzen hinweg benutzt. Somit bezahlt also auch eine Gemeinde ohne öV einen Gemeindebeitrag.

¹⁷ Jede Abfahrt eines Verkehrsmittels an jeder Haltestelle auf Gemeindegebiet wird gezählt und mit einem vom Transportmittel abhängigen Faktor gewichtet.

Die Kosten für den öffentlichen Verkehr sind im Vergleich zum Jahr 2008 von 295 Mio. CHF um knapp 22% auf 359 Mio. CHF im Jahr 2015 gestiegen. Zu diesem Kostenanstieg kam es hauptsächlich zwischen 2010 und 2011.

Abbildung 2-23: Kostenentwicklung im Gesamtaufwand des LA öffentlicher Verkehr zwischen 2008 und 2014



Die Gründe für den Kostenanstieg und die Veränderungen in den Belastungen für die Gemeinden sind vielfältig:

- Die Steigerung ist v.a. auf den 2008 eingeführten neuen Finanzausgleich NFA zwischen Bund und Kantonen zurückzuführen. Die klarere Trennung von Aufgaben und Kosten hat im Regionalverkehr zu höheren Kostenanteilen für die Kantone geführt. Der Bund hat seine Beiträge an den öffentlichen Regionalverkehr reduziert.
- Der Ausbau des Angebots vom öV hat zu einem Kostenanstieg geführt, z.B. Tram Bern West, sowie der Finanzierung von neuen Verkehrsinfrastrukturen, z.B. das Tramdepot Bolligenstrasse.
- Der öffentliche Verkehr wird häufiger verwendet. So werden vormals nicht zählende Haltestellen bei etlichen Gemeinden neu als zählende Haltestellen eingestuft. Dadurch verändert sich zwar die Höhe der zu verteilenden Kosten nicht, aber der öV-Punkt wird billiger. Während für die betroffenen Gemeinden höhere Beiträge resultieren, sinken diese für Gemeinden ohne Änderung der Haltestellenrelevanz leicht.
- Die Anpassung einiger Elemente der Kostenbeitragsverordnung (z.B. Gewichtungsfaktoren der Verkehrsmittel) führte auf das Jahr 2013 zu Verschiebungen zwischen den Gemeinden.

Insgesamt liegen die Ausgaben des Kantons Bern 5% über dem Schweizer Durchschnitt. Der Grund dafür ist, dass die Anzahl der Personenkilometer im Regional- und Ortsverkehr gemessen an der Einwohnerzahl deutlich überdurchschnittlich ist. Die Ausgaben pro Kilometer sind dafür unterdurchschnittlich.

Von den 359 Mio. CHF Gesamtaufwand des Kantons für den öffentlichen Verkehr im Jahr 2015 wurden den Gemeinden 120 Mio. CHF belastet, 239 Mio. CHF verblieben dem Kanton. Die Belastungen für die einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich. Sie bewegen sich für das Jahr 2014 zwischen 39 CHF (z.B. Rebévelier) und 235 CHF (Stadt Bern) pro Kopf. Im gewichteten Durchschnitt beträgt der Gemeindebeitrag jährlich 118 CHF pro Einwohner. Die Zahlungen machen für alle Gemeinden weniger als 1.7 Steueranlagezehntel aus und betragen im Mittel 0.8 Steueranlagezehntel.

b) Verteilungswirkung

Im Gegensatz zu anderen Lastenausgleichen geht es beim öffentlichen Verkehr nicht um Gemeindeausgaben, welche in einem Topf gesammelt werden und gemeinsam getragen werden. Vielmehr geht es um kantonale Ausgaben, an denen sich die Gemeinden beteiligen. Da sich weder die Kosten noch die Nutzen eindeutig auf Gemeinden aufteilen lassen, kann kein Verteilungseffekt berechnet werden.¹⁸

Möglich ist einzig aufzuzeigen, welche Gemeinden sich aufgrund ihres Bevölkerungsanteils an den Gesamt-öV-Kosten prozentual in einem grösseren Umfang beteiligen als Kosten durch ihr Verkehrsangebot ausgelöst werden. Es zeigt sich, dass 29 Gemeinden gemäss ihrem Anteil am Verkehrsangebot prozentual gesehen weniger an den Gesamtkosten mittragen. Dies sind mehrheitlich urbane Gebiete und v.a. die Städte. Bern beispielsweise besitzt 32% des gesamten Verkehrsangebotes des Kantons und übernimmt 26% der gesamten, von den Gemeinden zu übernehmenden öV-Kosten. Bern kommt folglich in einem kleineren Umfang an den öV-Kosten der Gemeinden auf als es Kosten durch sein Verkehrsangebot auslöst. Allerdings werden die öV-Angebote in der Stadt Bern zu einem guten Teil von auswärtigen Pendlern genutzt, während die Stadtberner Bevölkerung selber das öV-Angebot anderer Gemeinden weniger ausgeprägt benutzt. Dem gegenüber stehen auch Gemeinden ohne öV-Erschliessung, die die Grundbeiträge pro Kopf als zu hoch erachten (z.B. Gondiswil, Oeschenschwil, Mötschwil).

Zwei Tabellen mit den Auswertungen, eine mit ausgewählten Gemeinden und eine nach Verwaltungskreisen, befinden sich im Anhang (Kapitel 6.2). Die Verwaltungskreise Bern-Mittelland sowie Biel beteiligen sich in einem kleineren Umfang an den öV-Kosten als sie nach Verkehrsangebot an Kosten verursachen.

¹⁸ Die Verteilungswirkung im Lastenausgleich öV können nicht ermittelt werden, da uns die notwendigen Fahrgastinformationen bzw. Pendlerströme nicht zur Verfügung stehen. Immerhin zeigen Pendlerbewegungen der Stadt Bern, dass im öV das Pendlersaldo (Zupendelnde minus Wegpendelnde) in der Stadt Bern deutlich höher liegt als die Zahl der Binnenpendelnden (Statistik Stadt Bern: Zu-, Weg- und Binnenpendelnde nach Verkehrsmittelwahl).

c) Beurteilung und Optimierungspotenzial

Ein Optimierungspotenzial ist im Lastenausgleich öV mindestens aus einer Datenbetrachtung heraus nicht zu definieren.

2.3.6 LA «Neue Aufgabenteilung»

a) Überblick

Der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» wurde mit der FILAG-Revision 2012 eingeführt, um die Mehr- und Minderbelastungen durch die Lastenverschiebungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton auszugleichen. Die wichtigsten Pfeiler des Bereichs «Neue Aufgabenteilung» sind¹⁹:

- Für den Kinder- und Erwachsenenschutz ist neu der Kanton zuständig, Gemeinden zahlen Ausgleich.
- Kinder- und Jugendbereich: Gemäss neuer Aufgabenteilung ist der Kinder- und Jugendbereich neu lastenausgleichsberechtigt, Gemeinden erhalten Ausgleich.
- Altersbereich: Gemäss neuer Aufgabenteilung ist der Altersbereich neu nicht mehr lastenausgleichsberechtigt, Gemeinden bezahlen Ausgleich.
- Krankenkassenprämienverbilligungen Sozialhilfe-Beziehende: Die Differenz zwischen maximaler Prämienverbilligung und vollständigem Erlass der Prämien ist neu lastenausgleichsberechtigt. Gemeinden bezahlen Ausgleich.
- Alters- und Behindertenpflege wird vollumfänglich ganz vom Kanton übernommen: Gemeinden bezahlen Ausgleich

Seit der Einführung des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» kam es stets zu einem Saldo zu Gunsten des Kantons. Es darf hier aber nicht ohne Weiteres von einer zusätzlichen Belastung für die Gemeinden gesprochen werden. Denn ohne die Übernahme der Aufgaben durch den Kanton hätten die Gemeinden für die Aufgaben aufkommen müssen. Der Kanton wird von den Gemeinden kompensiert für diejenigen Aufgaben, welche er übernommen hat. Wichtig ist hier anzumerken, dass die Ausgleichszahlungen der Gemeinden an den Kanton für die übernommenen Aufgaben im Regelfall auf dem Kostenniveau des Übernahmejahres fixiert und im Verlauf der Jahre nicht mehr den aktuellen Kosten angepasst wurden.²⁰

Der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» ist seit seiner Einführung bis 2014 stetig gestiegen, von 86 Mio. CHF im Jahr 2012 auf 208 Mio. CHF im Jahr 2014. Auf das Jahr 2015 hingegen das Volumen wieder gesunken auf 189 Mio. CHF. Der erste Anstieg von 2012 auf 2013 von 86 Mio. auf 173 Mio. CHF ist hauptsächlich begründet durch die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz per 2013, während der zweite Anstieg

¹⁹ Gemäss Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» 2017.

²⁰ Beispiel: Die Ergänzungsleistungen für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, werden seit 2012 alleine durch den Kanton getragen. Die Gemeinden bezahlen dafür jährlich seit 2012 63 Mio. CHF in den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung».

von 2013 auf 2014 durch eine Korrektur der Lastenverschiebungen aus dem Projekt FILAG-Revision 2012 (Korrektur der FILAG-Globalbilanz 2012) zurückzuführen ist.

b) Verteilungswirkung

Die Zahlungen in den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» betragen für die Gemeinden im Jahr 2015 pro Kopf 187 CHF. Für mehr als 90% der Gemeinden entsprechen diese Beiträge einem Wert zwischen einem und drei Steueranlagezehnteln, im ungewichteten Durchschnitt knapp zwei Steueranlagezehnteln.

Da sich die Gemeinden per Wohnbevölkerung an den Kosten im LA «Neue Aufgabenteilung» beteiligen, besteht das Risiko, dass durch den Kostenanstieg die Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden steigen, weil die Pro-Kopf-Beiträge die finanzschwachen Gemeinden stärker belasten als die finanzstarken. Sofern die Lastenneuverteilung jedoch Gefässe betrifft, welche die Kosten nach Bevölkerungsanteil tragen wie bspw. in den Lastenausgleichen Sozialhilfe oder Sozialversicherungen verteilen, hat dies keinen Einfluss auf die Disparitäten.

c) Beurteilung und Optimierungsbedarf

Zur Saldierung des Lastenausgleichs wäre eine Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton möglich oder eine Reduktion des Saldos mittels Aufgabenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden.

Eine Steuerbelastungsverschiebung würde zu einem Abbau der Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden führen, da bei einer finanzstarken Gemeinde die Einbusse an Steuereinnahmen pro Einwohner höher wäre als die Entlastung pro Einwohner im LA «Neue Aufgabenteilung». Eine Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton wird von den Gemeinden aber nicht erwünscht. (Reduktion Steuereinnahmen, «Bedeutungsverlust»).

2.4 Ausgleichseffekte

2.4.1 Beschreibung von Ausgleichseffekten

In den folgenden Abschnitten werden die vom FILAG ausgelösten Ausgleichseffekte zwischen den Gemeinden und vom Kanton zu den Gemeinden betrachtet.²¹ Der Finanz- und Lastenausgleich führt zu zwei Arten von Verteilungseffekten:

- **Horizontaler Ausgleich:** Umverteilungen aus den Gefässen, zu denen die Gemeinden Beiträge einzahlen und beziehen. Einen horizontalen Ausgleich gibt es im Disparitätenabbau

²¹ Es handelt sich dabei um eine Annäherung. Die Datenlage lässt eine vollständige und gemeindescharfe Umverteilungsbilanz nicht zu.

und in den Lastenausgleichsgefässen. Der Ausgleich wird anhand des Lastenausgleichs Sozialhilfe erläutert:

- Finanzierung: Der Gemeindeanteil wird gemäss Bevölkerungszahl von den Gemeinden getragen: Einwohnerstarke Gemeinden bezahlen automatisch höhere Beiträge, die Pro-Kopf-Beiträge sind jedoch für alle Gemeinden gleich hoch, unabhängig davon ob sie «reich» oder «arm» sind.
- Umverteilung: Da sich die Gemeinden mit gleichen Pro-Kopf-Beiträgen an den Kosten beteiligen, profitieren Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Kosten pro Kopf, da ihre wahren Kosten über den anteilmässig zu tragenden Kosten liegen. Gemeinden mit unterdurchschnittlich hohen Kosten pro Kopf bezahlen hingegen mehr.
- Vertikaler Ausgleich: Ausgleich, welcher die Gemeinden über den Kanton erhalten. Einen vertikalen Ausgleich gibt es über die Mindestausstattung und die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden. Bei der Mindestausstattung zahlt der Kanton denjenigen Gemeinden, welche Anspruch auf eine Mindestausstattung haben, den Betrag.

Exkurs: Umverteilungseffekte über Kantonssteuern

Neben diesen beiden Effekten gibt es einen vertikalen Umverteilungseffekt über die Kantonssteuern. Die Umverteilung findet von finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürgern statt, da die finanzstarken Personen über ihre Steuerzahlung einen höheren Anteil an den kantonalen Kosten beitragen als finanzschwache Personen, welche von dieser Umverteilung profitieren.

Bei der vorliegenden Untersuchung geht es um die Evaluation des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden, d.h. zwischen zwei staatlichen Ebenen, welche übertragene und selbstgewählte Aufgaben erfüllen und selber finanzieren müssen. Umverteilungseffekte zwischen Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürger sind für die Beurteilung der FFLAG-Gefässe nicht relevant; entsprechend verzichten wir auf eine Analyse der vertikalen Umverteilungseffekte.

2.4.2 Analyse des horizontalen Ausgleichs

Der horizontale Ausgleich wurden für folgende Instrumente berechnet:

- Disparitätenabbau;
- Gemeindeanteil im LA Sozialhilfe;
- Gemeindeanteil im LA Sozialleistungen;

Nicht erfasst werden

- die LA Lehrergehälter, da mit dem heutigen Finanzierungsmodell jede Gemeinde grundsätzlich jene Kosten zahlt, die sie aufgrund ihrer selbstbestimmten Schulstrukturen tatsächlich verursacht;

- die LA öffentlicher Verkehr, weil hier keine Beiträge an Gemeinden bezahlt werden und der Nutzen nicht auf die Gemeinden aufgeteilt werden kann;
- LA «Neue Aufgabenteilung»: da die effektiven Kosten und somit die Umverteilungen einer Gemeinde nicht bekannt sind.

Die nachfolgenden Berechnungen beziehen sich auf das Jahr 2015.

Abbildung 2-24 gibt eine Übersicht über die horizontale Umverteilung bei den drei untersuchten Gefässen Disparitätenabbau, LA Sozialhilfe und LA Sozialversicherungen. Folgende Beobachtungen können angestellt werden:

- Disparitätenabbau: Beim Disparitätenabbau kommt es zu horizontalen Umverteilungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden in der Höhe von rund 98 Mio. CHF. Die Mehrheit der Bevölkerung profitiert von diesen Ausgleichszahlungen, im Durchschnitt mit 155 CHF pro Kopf oder rund 1.4 Steueranlagezehntel. Die reichen Gemeinden bezahlen im Durchschnitt rund 259 CHF pro Kopf, was im Schnitt 1.4 Steueranlagezehntel entspricht.
- LA Sozialhilfe²²: Der LA Sozialhilfe ist das Gefäss mit dem grössten Ausgleichsvolumen. Etwas weniger als die Hälfte der Bevölkerung profitiert von Ausgleichszahlungen, welche mit 156 CHF pro Kopf bzw. 1 Steueranlagezehntel relativ hoch sind. Im LA Sozialhilfe kommt es zu klaren Umverteilungen von ruralen zu urbanen Gemeinden.
- LA Sozialversicherungen: Das Gesamtvolumen im LA Sozialversicherungen ist mit 220 Mio. CHF ebenfalls beträchtlich. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung gehört zu den Nettozahlern. Im Durchschnitt liegen jedoch die Nettozahlungen sowie die Nettoempfänge mit knapp einen halben Steueranlagezehntel deutlich unter denjenigen in der Sozialhilfe.
- Saldo horizontal: Der Saldo horizontal ist die Summe der Teileffekte für die drei untersuchten Gefässe. Dabei heben sich gewisse Ausgleichseffekte in einer Gemeinde auf. Die Stadt Bern beispielsweise erhält durch ihre hohen Sozialhilfekosten und EL-Kosten pro Kopf Ausgleichszahlungen, leistet aber durch ihre Finanzstärke Ausgleichszahlungen im Disparitätenabbau. Per Saldo werden 124.2 Mio. CHF umverteilt. Etwas weniger als jeder zweite Einwohner im Kanton Bern profitiert insgesamt vom horizontalen Ausgleich, im Durchschnitt mit rund 266 CHF pro Kopf (rund 2.3 Steueranlagezehntel). Die Nettozahlungen liegen für die zahlenden Gemeinden etwas tiefer bei 228 CHF pro Person bzw. rund 1.4 Steueranlagezehntel.

²² Die Besoldungskosten für die Sozialarbeitenden eines Sozialdienstes wurden gemäss Bevölkerungszahl auf die jeweiligen Gemeinden eines Sozialdienstes verteilt.

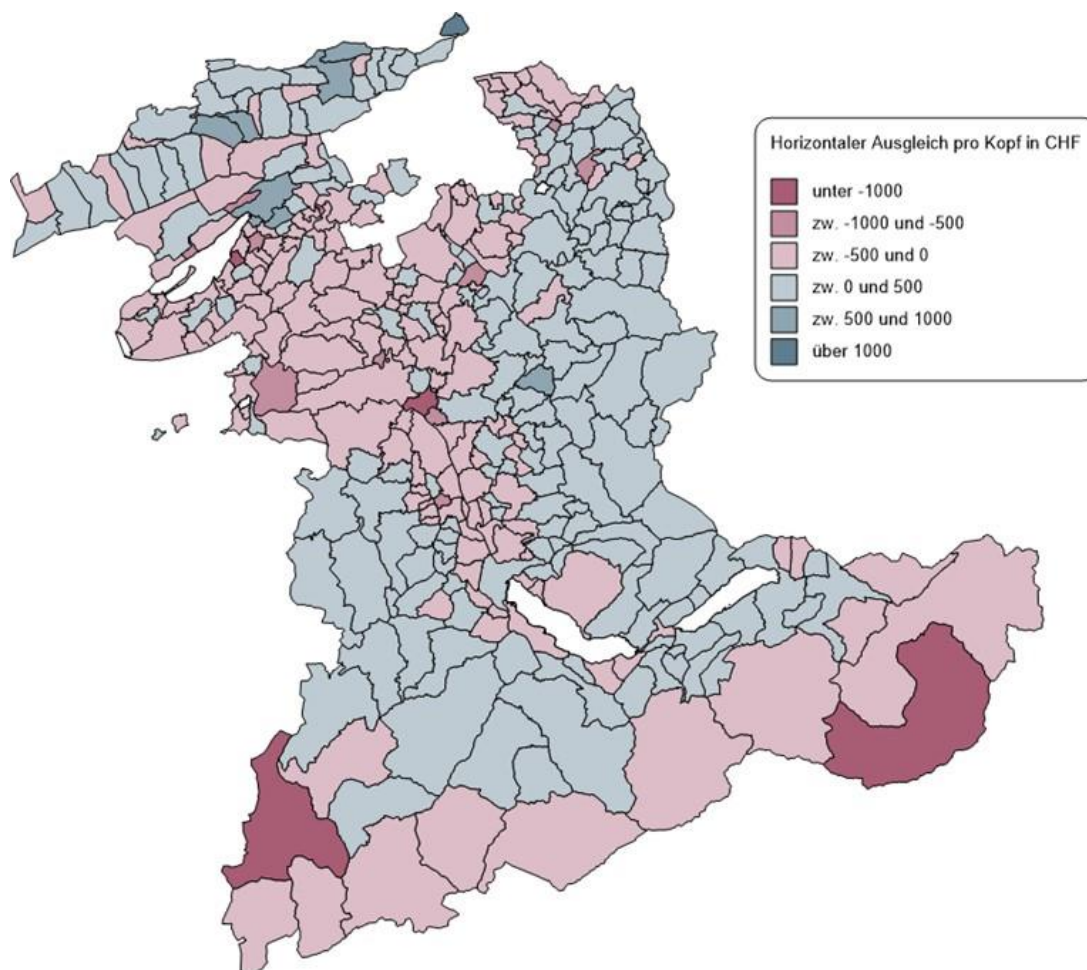
Abbildung 2-24: Bilanz der horizontalen Umverteilung für das Jahr 2015: + = Empfang (Nutzen), - = Zahlung (Belastung)

Horizontaler Ausgleich					
Merkmal	Einheit	Disparitätenabbau	LA Sozialhilfe	LA EL	Saldo horizontal
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF	98.1	512.8	220.0	1'173.0
Umverteilung (Nettozahlungen)	Mio. CHF	98.1	72.7	30.5	124.2
Nettozahler	Anzahl Gemeinden	59	309	256	180
Nettozahler	Bevölkerung	37%	54%	52%	54%
Nettoempfänger	Anzahl Gemeinden	297	47	100	176
Nettoempfänger	Bevölkerung	63%	46%	48%	46%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf	-1'535	-334	-217	-1'838
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-6.6	-5.7	-4.9	-9.0
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf	689	532	318	1'208
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	14.3	6.3	4.4	25.0
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf	-259	-134	-58	-228
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.4	-1.1	-0.4	-1.4
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf	155	156	63	266
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.4	1.0	0.4	2.3

Abbildung 2-25 zeigt eine Karte des Kantons mit den horizontalen Ausgleichen pro Kopf aller Gemeinden. Generell können folgende Beobachtungen angestellt werden:

- Bedeutende Nettozahler pro Kopf sind meist finanzstarke Gemeinden mit einem HEI deutlich über 100 (Beispiele: Muri, Guttannen, Saanen) und geringen Sozialhilfekosten pro Kopf.
- Grosse Nettoempfänger haben in der Regel relativ hohe Sozialhilfekosten pro Kopf und einen HEI klar unter 100 (Beispiele: Moutier, Schelten, Tavannes).
- Städte: Bei den Städten ergibt sich bis auf die Stadt Bern ein einheitliches Bild. Ausser der Stadt Bern sind alle Städte per Saldo Nettoempfänger. Dies ist v.a. auf die überdurchschnittlich hohen Sozialhilfekosten pro Kopf zurück zu führen. Dass Bern als einzige Stadt Nettozahler ist, rührt daher, dass sie als einzige Stadt im Disparitätenabbau Zahlungen leistet.

Abbildung 2-25: Horizontaler Ausgleich in CHF pro Kopf 2015: - = Nettozahler, + = Nettoempfänger



Gemeindebeispiele für den horizontalen Ausgleich befinden sich im Anhang A.

2.4.3 Analyse des vertikalen Ausgleichs

Der vertikale Ausgleich wird über die folgenden Instrumente berechnet:

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

Abbildung 2-26 fasst die vertikalen Umverteilungen zusammen. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

- Mindestausstattung: Nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung, welche in finanzschwachen Gemeinden lebt, profitiert von der Mindestausstattung, durchschnittlich mit 156 CHF pro Kopf (rund 1.9 Steueranlagezehntel).
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden: Beim geografisch-topografischen Zuschuss profitiert mehr als die Hälfte der Gemeinden, wobei dieser Zuschuss für einzelne Gemeinden sehr viel ausmachen kann. Bei der pauschalen Zentrumsabgeltung werden nur die drei grossen Städte abgegolten, während – definitionsgemäss – bei soziodemografischen Zuschuss alle Gemeinden (bis auf diejenige, welche auf null gesetzt wurde) profitieren.
- Per Saldo beträgt das Gesamtvolumen im vertikalen Ausgleich rund 176.5 Mio. CHF. Im Durchschnitt erhalten die Gemeinden 174 CHF pro Kopf oder rund 1.3 Steueranlagezehntel.

Abbildung 2-26: Bilanz des vertikalen Ausgleichs für das Jahr 2015

Vertikaler Ausgleich						
Merkmal	Einheit	Mindest- aus- stattung	Geo- topogr- Zuschuss	pauschale Zentrums- lastenabgeltung	Sozio- demogr.- Zuschuss	Saldo vertikal
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF	34.3	38.7	90.8	12.7	176.5
Anzahl Empfänger	Anzahl Gemeinden	171	242	3	355	356
Anzahl Empfänger	Bevölkerung	22%	28%	22%	100%	100%
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf	601	1'253	487	25	1'803
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	11.4	25.9	2.5	0.4	37.1
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf	156	139	401	13	174
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.9	1.3	2.3	0.1	1.3

2.4.4 Gesamtbilanz

Die Gesamtbilanz ist die Summe des horizontalen und vertikalen Ausgleichs. In Abbildung 2-27 wird die Gesamtbilanz für die untersuchten Instrumente zusammengestellt. Die Berechnungen zeigen folgendes:

- Das Gesamtvolumen der Instrumente beträgt 1.0 Mrd. CHF.
- Per Saldo gehören 63% der Bevölkerung zu den Nettoempfängern, wobei diese im gewogenen Durchschnitt rund 410 CHF pro Kopf oder rund 3.1 Steueranlagezehntel erhalten. Die Nettozahler bezahlen hingegen im Durchschnitt 233 CHF oder 1.6 Steueranlagezehntel.

Abbildung 2-27: Bilanz des horizontalen und vertikalen Ausgleichs 2015

Total horizontaler+vertikaler Ausgleich										
Merkmal	Einheit	Disparitätsabbau	Mindestausstattung	Geo-topogr. Zuschuss	pauschale Zentrumslastenabgeltung	Sozio-demogr. Zuschuss	LA Sozialhilfe	LA EL	Saldo	
									horizontal + vertikal	
Gesamtvolumen des Gefässes Umverteilung (Nettozahlungen)	Mio. CHF	-	98.1	34.3	38.7	90.8	12.7	512.8	220.0	1'007.4
		98.1					72.7	30.5		124.2
Nettozahler	Anzahl Gemeinden	59	-	-	-	-	309	256		134
Nettozahler	Bevölkerung	37%	-	-	-	-	54%	52%		37%
Anzahl Empfänger	Anzahl Gemeinden	297	171	242	3	355	47	100		222
Anzahl Empfänger	Bevölkerung	63%	22%	28%	22%	100%	46%	48%		63%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf	-1'535	-	-	-	-	-334	-217		-1'826
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-6.6	-	-	-	-	-5.7	-4.9		-9.0
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf	689	601	1'253	487	25	532	318		2'481
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	14.3	11.4	25.9	2.5	0.4	6.3	4.4		51.3
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf	-259	-	-	-	-	-134	-58		-233
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.4	-	-	-	-	-1.1	-0.4		-1.6
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf	155	156	139	401	13	156	63		410
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.4	1.9	1.3	2.3	0.1	1.0	0.4		3.1

2.5 Entwicklung der Finanzströme 2008 bis 2015 im FILAG

Die Wirkungen des FILAG werden zunächst mittels einer Finanzstromanalyse anhand der Gesamteffekte auf die Gemeinde- und Kantonsfinanzen dargestellt. Bei der Finanzstromanalyse geht es darum zu zeigen, in welchen Bereichen die Gemeinden effektiv belastet oder entlastet wurden und welche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden vorherrschen. Die wichtigsten Ergebnisse der Gesamtbilanz wurden bereits in den LAnaWi-Berichten dargestellt. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Analysen des FILAG zusammengefasst und die wesentlichen Entwicklungen sowohl aus kantonaler, kommunaler und städtischer Sicht aufgezeigt.

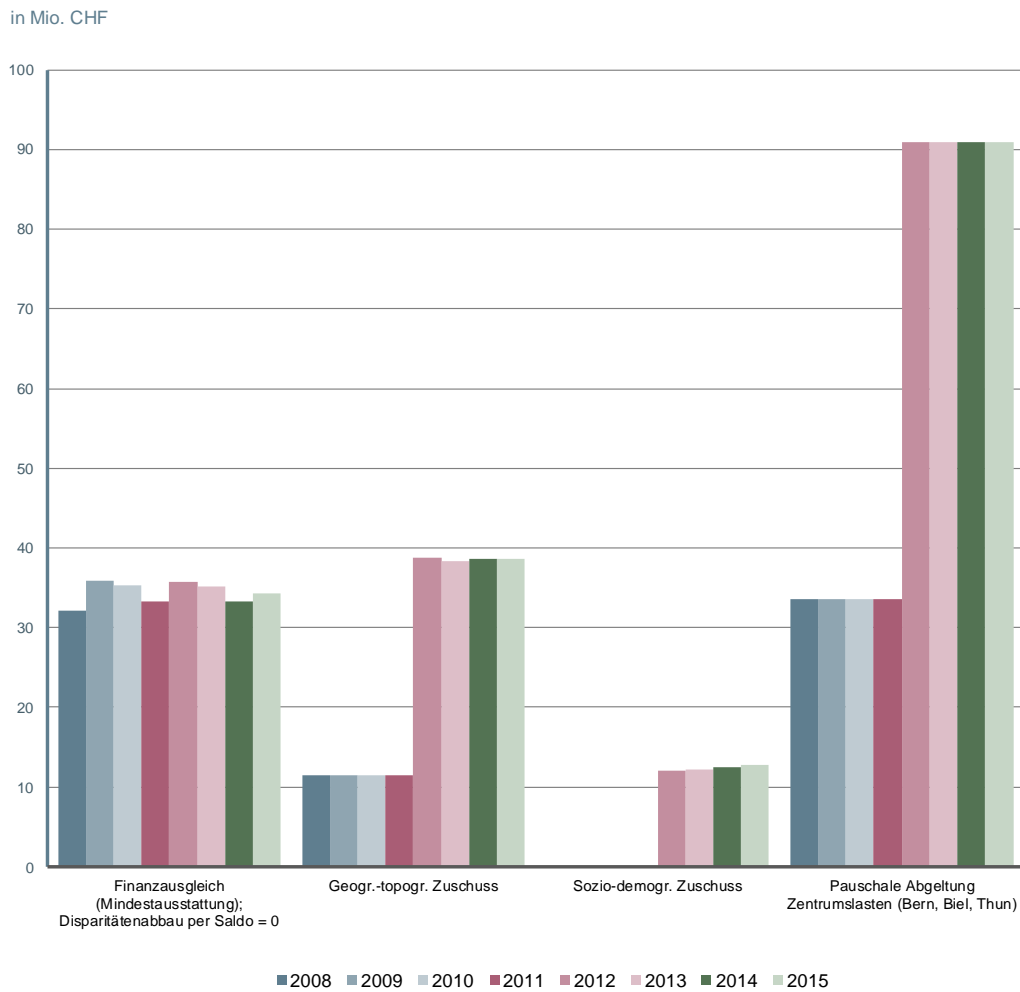
2.5.1 Kantonale Betrachtung

a) Finanzausgleich

Gesamthaft betrachtet zeigt sich, dass die Gemeinden durch die FILAG-Revision 2012 vom Kanton heute deutlich mehr Mittel im Finanzausgleich erhalten als in den Jahren 2008 bis 2011 (vgl. Abbildung 2-28). Während die kantonalen Zahlungen an die Gemeinden im Finanzausgleich 2008 rund 79 Mio. CHF betragen, summierten sich die Zahlungen im Jahr 2015 auf knapp 177 Mio. CHF, also auf mehr als doppelt so viel. Die Gründe für diese Verdoppelung sind

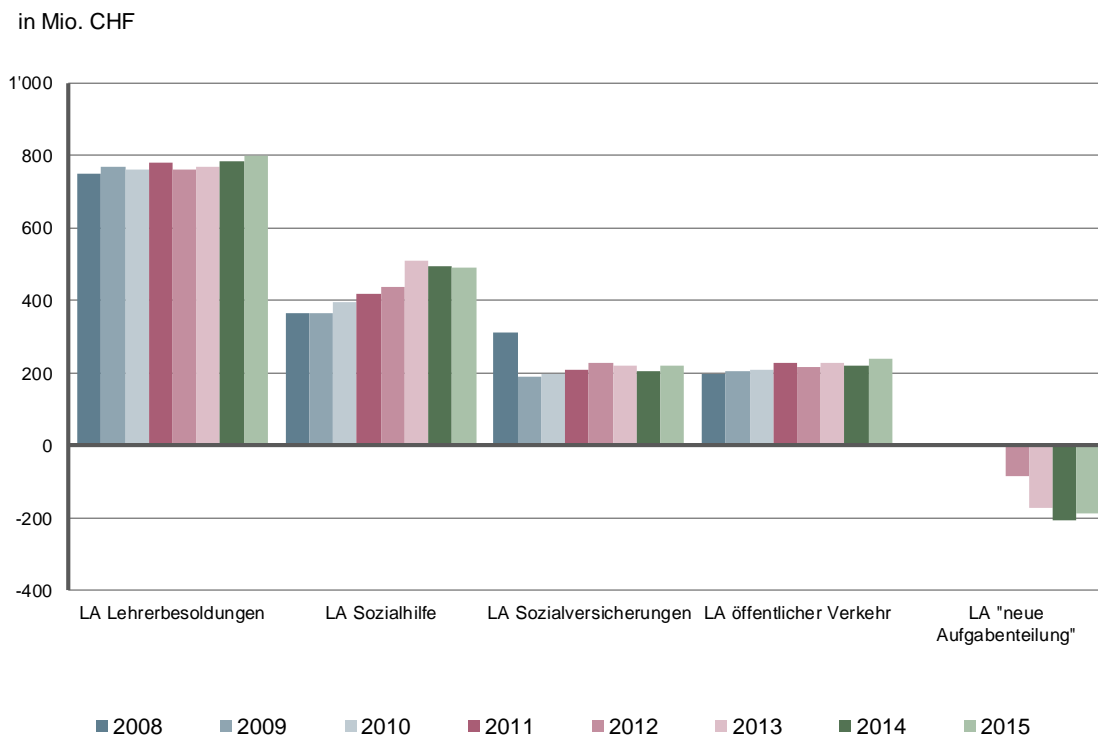
- die vollständige Übernahme der Zentrumslasten durch den Kanton: Der Umfang der Abgeltung wurde mit der FILAG-Revision 2012 verdreifacht;
- die Erhöhung des geografisch-topografischen Zuschusses: Die strukturell bedingten Mehraufwendungen der Gemeinden werden seit 2012 vom Kanton stärker abgegolten, wodurch die Ausgaben des Kantons von 11.5 Mio. CHF im Jahr 2008 auf 38.7 Mio. CHF im Jahr 2015 gestiegen sind;
- die Einführung des sozio-demografischen Zuschusses von über 12 Mio. CHF.

Abbildung 2-28: Entwicklung des Finanzausgleichs von 2008 bis 2015: Kantonale Zahlungen an die Gemeinden



b) Lastenausgleich

Die finanziellen Belastungen des Kantons im Bereich der Lastenausgleiche haben sich gesamthaft betrachtet seit der FILAG-Revision 2012 nur wenig verändert (vgl. Abbildung 2-29).

Abbildung 2-29: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2008 bis 2015: Anteile des Kantons

Die Aufwände des Kantons sind – ausser im Bereich LA «Sozialversicherungen» – seit der FILAG-Revision 2012 gestiegen. Gleichzeitig kam es seit der Einführung des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» im Jahr 2012 jedoch stets zu einem Saldo zu Gunsten des Kantons, wobei die Beiträge der Gemeinden bis zum Jahr 2015 gestiegen sind.

Der Kanton hat seit der FILAG-Revision 2012 im Rahmen des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» mehrere Aufgaben von den Gemeinden übernommen, welche neu nicht mehr lastenausgleichsberechtigt sind. Dass seine Kosten im Lastenausgleich nicht wie bei den Gemeinden stark angestiegen sind, darf nicht damit gleichgesetzt werden, dass der Kanton grundsätzlich konstante Kosten hat.

c) Staatsbeiträge

Die bis 2011 bezahlten Staatsbeiträge für Gemeindestrassen wurde mit der FILAG-Revision 2012 aufgehoben und durch eine Erhöhung des Zuschusses für Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten kompensiert. Somit bezahlt der Kanton seit 2012 einzig Staatsbeiträge für Musikschulen. Der Beitrag des Kantons Bern an die Musikschulen beläuft sich auf 30% der durch die Lehrkräfte und Schulleitungen verursachten und an die Unterrichtseinheiten anrechenbaren Personalkosten. Mit dem neuen Musikschulgesetz vom 8. Juni 2011 wurde die finanzielle Beteiligung des Kantons ab 2012 von 20% auf 30% angehoben, wodurch sich die Beiträge an die Musikschulen vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 von 11 auf knapp 17

Mio. CHF erhöhten. In den Folgejahren kam es aufgrund der geringen Veränderungen in den Personalkosten kaum zu Änderungen in den Musikschulbeiträgen.

d) Fazit aus kantonaler Sicht

Die nachfolgende Abbildung 2-30 zeigt die Veränderungen in der finanziellen Belastung des Kantons.

Abbildung 2-30: Entwicklung der Finanzströme 2008-2015: Mehrbelastung (+) Kanton in CHF

Jahr	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Mehrbelastung 2008/ 2015	Mehrbelastung 2012/ 2015
<i>Kanton zahlt: in Mio .CHF</i>								
LA Lehrerbesoldungen	767	779	761	770	783	798	31	37
LA Sozialhilfe	366	420	437	510	494	492	126	54
LA Sozialversicherungen	189	210	226	219	204	219	30	-7
LA öffentlicher Verkehr	204	229	218	228	221	239	35	21
LA " neue Aufgabenteilung"	0	0	-86	-173	-208	-189	-189	-102
Total LA	1'526	1'637	1'557	1'555	1'495	1'560	33	3
Direkter Finanzausgleich (Mindestausstattung)	32	33	36	35	33	34	2	-1
Sonderfallregelung	2	0	0	0	0	0	-2	0
Geo-topogr. Zuschuss	12	12	39	38	39	39	27	0
Sozio-demogr. Zuschuss	0	0	12	12	12	13	13	1
Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	34	34	91	91	91	91	57	0
Total FA	79	78	177	176	175	177	98	-1
Beiträge Strassen	34	34	0	0	0	0	-34	0
Beiträge Musikschulen	11	11	17	17	17	17	6	0
Total Belastung Kanton ohne LA	1'650	1'760	1'751	1'748	1'687	1'753	103	3
"neue Aufgabenteilung"	1'650	1'760	1'837	1'921	1'894	1'942	292	105

*Ab dem Jahr 2012 wurde der Beitrag Strassen (Unterhalt der Gemeindestrassen) aufgehoben und wird neu nun durch eine Erhöhung des Zuschusses für Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten kompensiert.

Der Kanton wurde im Jahr 2015 im Vergleich zu 2008 um 103 Mio. CHF und im Vergleich zu 2012 um 3 Mio. CHF mehrbelastet. Die geringe Mehrbelastung von 3 Mio. CHF im Vergleich zu 2012 stammt jedoch hauptsächlich durch den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» und ist rechnerischer Natur, da der Kanton von den Gemeinden Lasten im selben Umfang übernommen hat. Somit ist eine Betrachtung der Lasten des Kantons ohne den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» sinnvoll. In diesem Fall zeichnet sich für den Kanton ein anderes Bild ab: Ohne den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» trägt der Kanton im Vergleich zum Jahr 2008 eine Mehrbelastung von 292 Mio. CHF und im Vergleich zum Jahr 2012 eine Mehrbelastung von 105 Mio. CHF. Somit sind Belastungen des Kantons mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

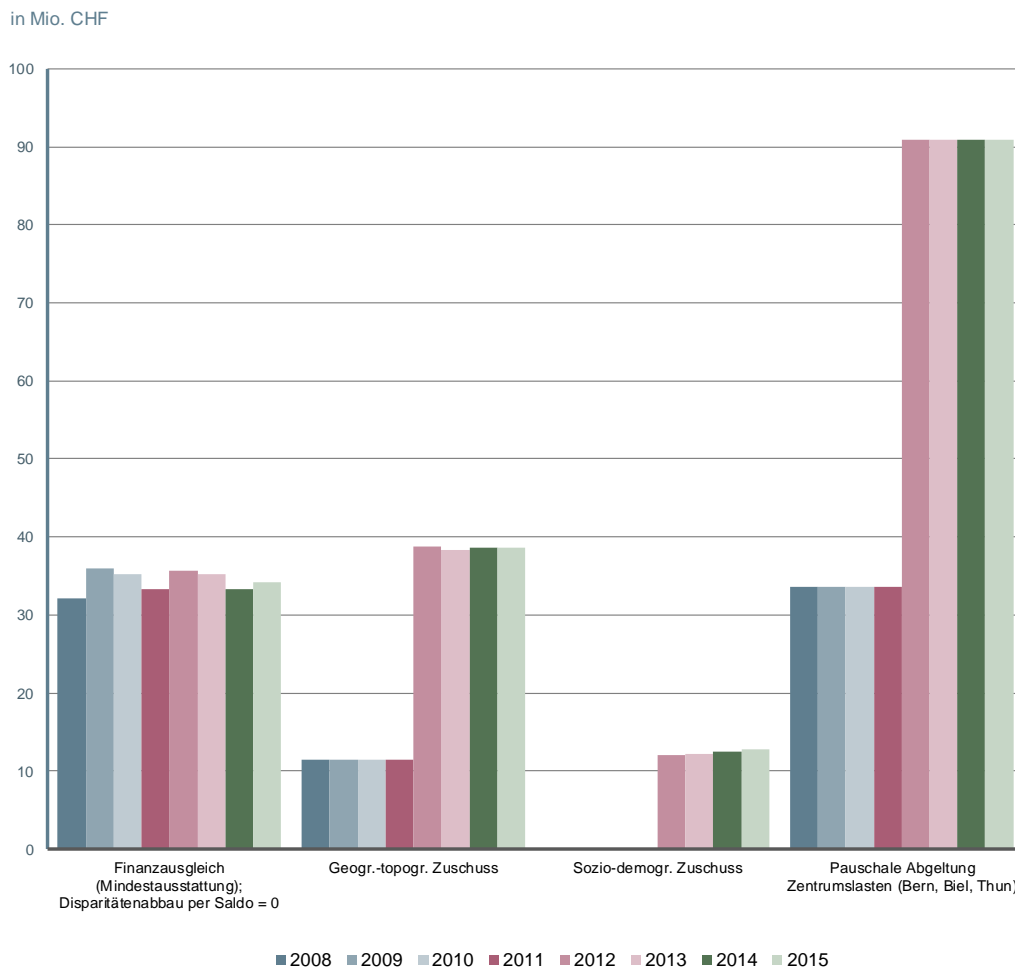
2.5.2 Gemeindebetrachtung

a) Finanzausgleich

Für die Gesamtheit der Gemeinden haben sich die Finanzströme im Finanzausgleich umgekehrt zum Kanton entwickelt. Während die Gemeinden vom Kanton vor der Teilrevision 2008 rund 79 Mio. erhielten, stiegen die Beiträge 2015 auf rund 177 Mio. CHF (siehe Abbildung 2-31). Dieser markante Anstieg ist durch folgende Veränderungen zu erklären:

- Der grösste Teil des Anstiegs kam durch die erhöhten Zahlungen an die Städte Bern, Biel und Thun im Rahmen der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten zustande: Der Einbezug der bis 2011 nicht pauschal abgegoltenen Kulturlasten sowie die Übernahme des Finanzierungsanteils der Agglomerationsgemeinden von 25 Prozent durch den Kanton führten zu einem Anstieg der kantonalen Zahlungen von 31 Mio. auf 91 Mio. CHF. Somit profitieren 3 Gemeinden vom Grossteil der kantonalen Beiträge. Diese drei Städte machten 2015 jedoch rund 22% der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern aus.
- Die kantonalen Zahlungen an die Gemeinden wurden durch den mit der FILAG-Revision 2012 eingeführten soziodemografischen Zuschuss zur Abfederung des Selbstbehaltes von 20 Prozent bei ausgewählten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe um fast 13 Mio. CHF erhöht.
- Die kantonalen Zahlungen an die geografisch-topologisch belasteten Gemeinden erhöhten sich seit 2012 von 12 Mio. auf 39 Mio. CHF, da die strukturell bedingten Mehraufwendungen von geografisch-topologisch benachteiligten Gemeinden mit der Gesetzesrevision stärker abgegolten werden. Durch diese Beiträge wird jedoch gleichzeitig ein wesentlicher Teil des Wegfalls des Kantonsbeitrages an den Unterhalt der Gemeindestrasse kompensiert, welche durch die indirekte Änderung des Strassengesetzes erfolgte. 2015 erhielten 242 Gemeinden einen geografisch-topografischen Zuschuss.

Die Zahlungen für die Mindestausstattung der Gemeinden hingegen blieben seit der FILAG-Revision 2012 beinahe unverändert.

Abbildung 2-31: Entwicklung des Finanzausgleichs von 2008 bis 2015: Erhaltene Zahlungen vom Kanton

b) Lastenausgleich

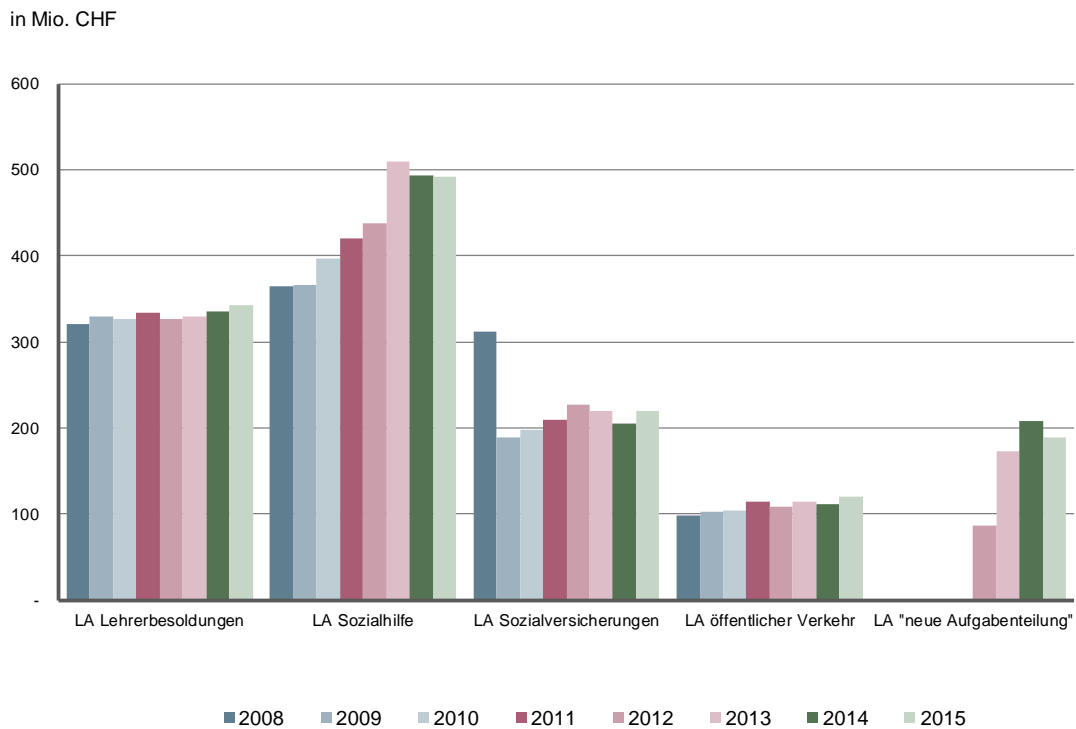
Abbildung 2-32 zeigt die Entwicklung der Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleichssysteme im Zeitraum 2008 bis 2015. Bei der Einführung des FILAG 2002 wurden die Gemeinden in den Lastenausgleichen entlastet, was jedoch mit einer Steuersubstratverschiebung zugunsten des Kantons kompensiert wurde. Gezielt entlastet wurden 2002 u.a. die Städte und die ländlichen Gemeinden mit einer strukturell bedingten hohen Steuerbelastung. Seit der FILAG-Revision 2012 haben die Gemeinden grössere Lasten zu tragen.

Diese Mehrbelastungen sind v.a. durch die Mehrausgaben in der Sozialhilfe zu begründen: Beim LA Sozialhilfe ist ein klarer Trend zur Kostenzunahme ersichtlich. Dass der Anteil der Gemeinden im LA Sozialhilfe im Jahr 2014 leicht rückläufig war, kam u.a. dadurch zu Stande, dass der Kanton seit 2013 die Kosten für die Erwachsenen- und Kinderschutzmassnahmen übernimmt und die Gemeinden demzufolge im LA Sozialhilfe entsprechend entlastet wurden.

Auch der LA «Neue Aufgabenteilung» schlägt bei den Gemeinden stark zu Buche. Der mit der FILAG-Revision 2012 eingeführte Lastenausgleich ist seit seiner Einführung gestiegen, von 86 Mio. CHF im Jahr 2012 auf 189 Mio. im Jahr 2015. Der LA «Neue Aufgabenteilung» dient als Gefäss zur Kompensation von Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Somit darf hier nicht direkt von einer zusätzlichen Belastung gesprochen werden, denn ohne die Übernahme der Aufgaben durch den Kanton, hätten die Gemeinden für die Aufgaben – in anderer Form – aufkommen müssen.

Die LA Lehrergehälter Volksschule, Sozialversicherung und öffentlicher Verkehr sind über die Jahre 2008 bis 2015 relativ konstant geblieben.

Abbildung 2-32: Entwicklung des Lastenausgleichs von 2008 bis 2015: Anteil der Gemeinden



c) Entwicklung der Belastungen für die Gemeinden

In diesem Abschnitt werden die Entwicklungen der Belastungen für die Gemeinden und speziell für die Städte Biel, Bern, Thun, Burgdorf und Langenthal für verschiedene Zeiträume betrachtet:

- der Zeitraum 2008 bis 2015 für eine Gesamtübersicht
- der Zeitraum 2011/2012 für den Übergang zur FILAG-Revision 2012
- der Zeitraum 2012 bis 2015 seit der FILAG-Revision 2012

Gesamtbetrachtung: Zeitraum 2008 bis 2015²³

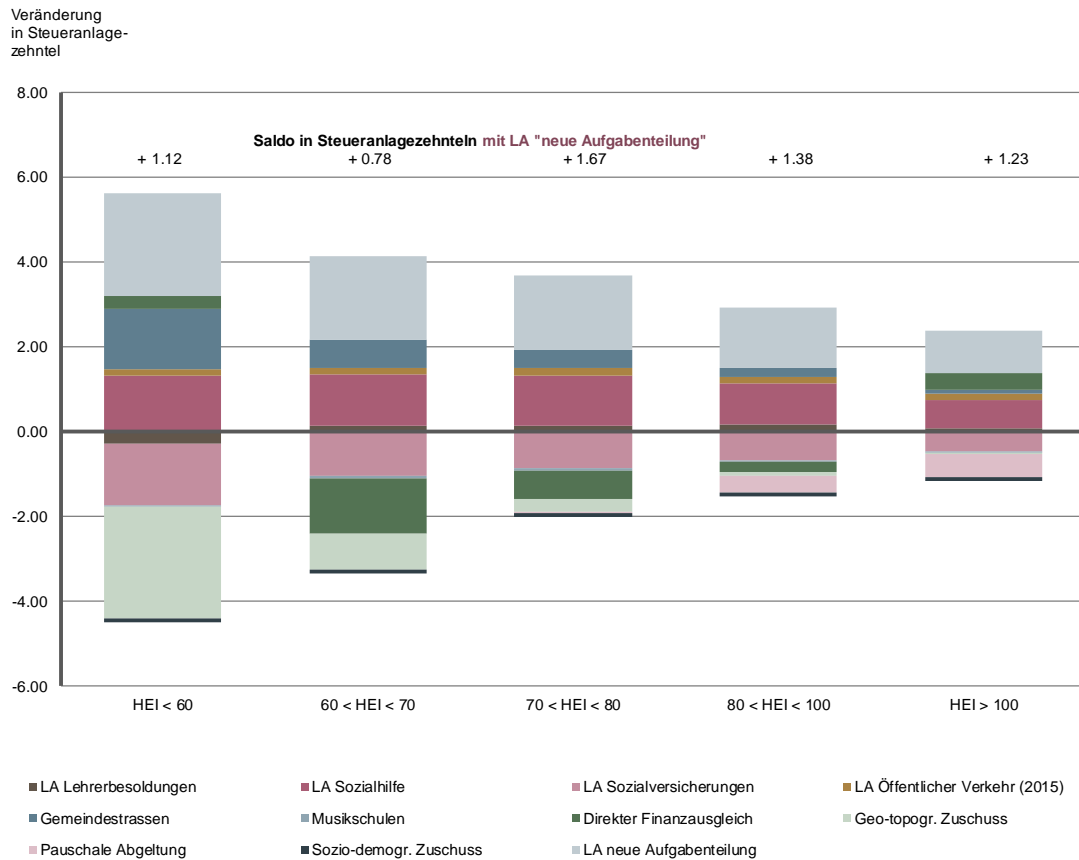
Die Abbildung 2-33 zeigt die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit dem Jahr 2008 auf. Für sämtliche Gemeinden kam es im Vergleich zum Jahr 2008 zu Mehrbelastungen.

In Steueranlagezehntel am stärksten von Mehrbelastungen betroffen, sind mittleren Gemeinden ($70 < \text{HEI} < 80$) mit einer Mehrbelastung von 1.67 Steueranlagezehntel und die mittleren Gemeinden ($80 < \text{HEI} < 100$) mit einer Mehrbelastung von 1.38 Steueranlagezehntel. Bemerkenswert ist, dass die beiden finanzschwächsten Gemeindekategorien die tiefsten Mehrbelastungen aufweisen, obwohl die Lastenausgleichszahlungen der Gemeinden unabhängig von der Steuerkraft zu leisten sind. Der Hauptgrund für diese Entwicklung ist die Erhöhung des geografisch-topografischen Zuschusses im Jahr 2012, von welcher diese beiden Gemeindekategorien am meisten profitieren konnten.

Die Mehrbelastungen sind bei allen Gemeindekategorien hauptsächlich durch den Kostenanstieg bei den Lastenausgleichssystemen Sozialhilfe und «Neue Aufgabenteilung» begründet. Die Mehrbelastungen aller Gemeinden konnten, wie aus Abbildung 2-33 ersichtlich, v.a. durch den geografisch-topografischen Zuschuss abgedeckt werden. Zu einer zusätzlichen Entlastung kam es durch den NFA-bedingten Wegfall der Beiträge an die AHV und IV im Lastenausgleich Sozialversicherungen.

²³ Für alle nachfolgenden Analysen basiert die Einteilung nach HEI-Kategorien auf dem HEI-Wert des Jahres 2015. Als Steueranlagezehntel wurde der Wert des Jahres 2015 gewählt.

Abbildung 2-33: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2008/2015, in Steueranlagezehntel gemessen, mit LA «neue Aufgabenteilung»



Da die Gemeinden Aufgaben im Umfang des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» an den Kanton übergeben haben und diese Ausgaben vor der Übergabe nicht vollumfänglich im Lastenausgleichssystem erschienen sind, ist eine Betrachtung der Belastung der Gemeinde ohne diesen Lastenausgleich sinnvoll. Abbildung 2-34 zeigt die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit dem Jahr 2008 ohne den LA «neue Aufgabenteilung» auf. Betrachtet man nämlich die Situation für die Gemeinden ohne den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung», ergibt sich ein anderes Bild: Alle Gemeindekategorien ausser die der finanzstärksten Kategorie erfuhren seit 2008 eine Minderbelastung. Die Zahlungen im LA «Neue Aufgabenteilung» sind nicht von der Steuerkraft abhängig und machen so bei den finanzstärksten Gemeinden weniger aus, wodurch weniger «Mehrbelastung» wegfällt.

Abbildung 2-34: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2008/2015, in Steueranlagezehntel gemessen, ohne LA «neue Aufgabenteilung»

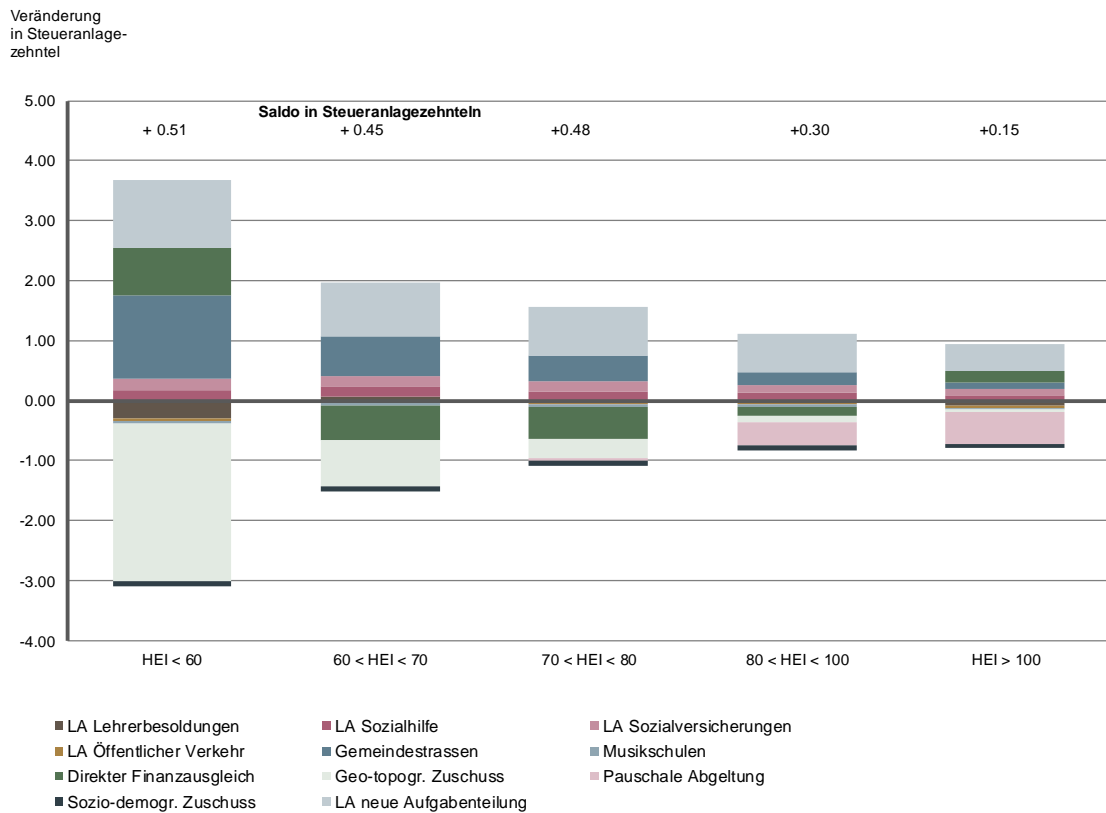


Übergang 2011/2012

Abbildung 2-35 zeigt die Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2011/2012 auf. Die Mehrbelastung, welche die FILAG-Revision 2012 mit sich gebracht hat, nimmt (bis auf eine Ausnahme) mit der Finanzstärke der Gemeinden ab.

Auffallend ist, dass bei den finanzschwächsten Gemeinden eine spürbare Mehrbelastung im direkten Finanzausgleich festzustellen ist. Dies ist auf die Senkung des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 mit der FILAG-Revision 2012 zurückzuführen. Durch die Senkung des Harmonisierungsfaktors wurde verhindert, dass durch den Finanzausgleich die finanzschwächsten Gemeinden bessergestellt werden als weniger finanzschwache. Folglich kam es bei den finanzschwächsten Gemeinden zu Einbussen bei der Mindestausstattung. Die pauschale Abgeltung hat bei den zwei Kategorien der finanzstärksten Gemeinden zu einer Entlastung geführt, weil alle Städte einen HEI von über 80 haben und in diese beiden Kategorien fallen.

Abbildung 2-35: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2011/2012, in Steueranlagezehntel gemessen

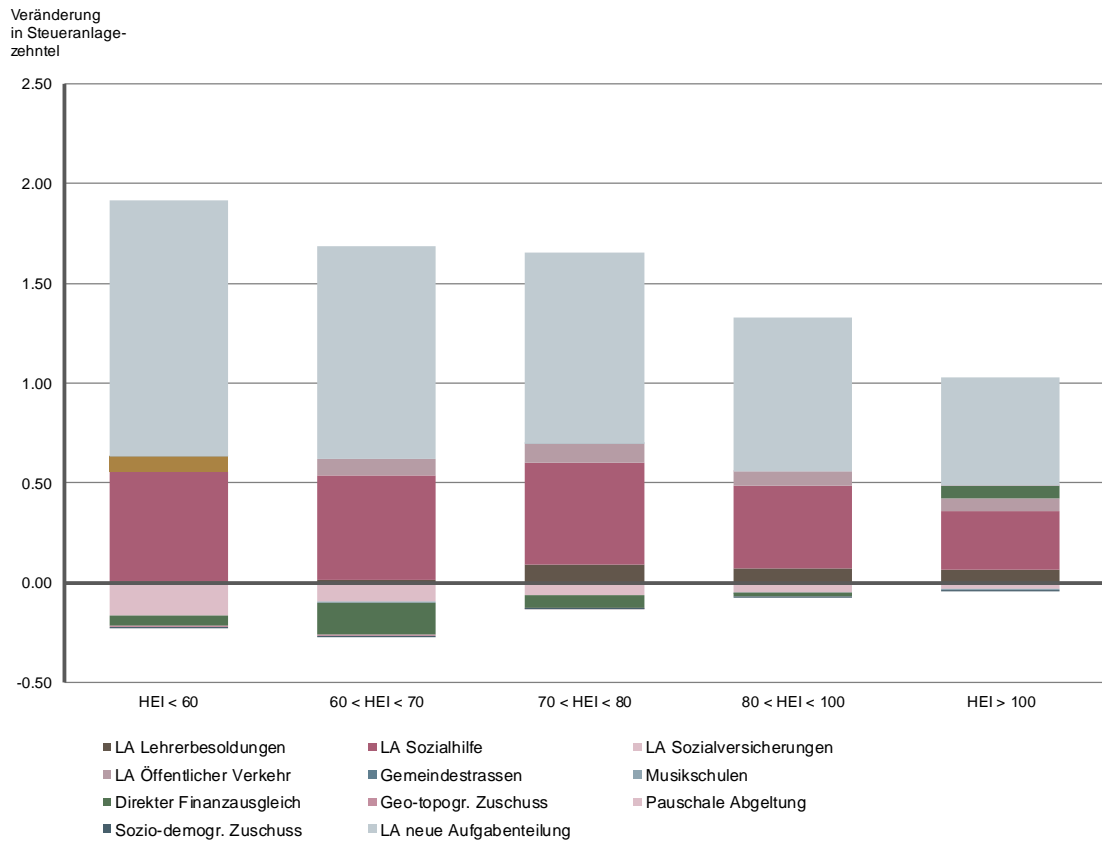


Seit der FILAG-Revision 2012: 2012 bis 2015

Wie in Abbildung 2-36 ersichtlich, haben in den drei Jahren seit der FILAG-Revision 2012 sämtliche HEI-Gemeindekategorien eine Erhöhung der Belastung erfahren. Die Mehrbelastung nimmt in Steueranlagezehntel gemessen (ausser einer Ausnahme) mit der Finanzstärke der Gemeinden ab.

Wie auch in den anderen Zeiträumen stellen die Kostenanstiege bei den Lastenausgleichen Sozialhilfe sowie «Neue Aufgabenteilung» bei allen Gemeindekategorien die wichtigsten Kostentreiber dar. Die Mehrbelastung durch den LA «Neue Aufgabenteilung» ist jedoch seit der FILAG-Revision 2012 besonders dominant. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Mehrbelastung rechnerischer Art ist, da der Kanton von den Gemeinden Lasten im gleichen Umfang übernommen hat.

Abbildung 2-36: Veränderung der Belastung der Gemeinden im Zeitraum 2012/15, in Steueranlagezehntel



Im Unterschied zum Vergleich 2008 und 2015 kommt es jedoch auch ohne Einbezug des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» zu einer Mehrbelastung aller Gemeindekategorien. Die Ursache dieser Mehrbelastung ist im Kostenanstieg der Sozialhilfe zu finden.

d) Entwicklung der Belastung der Städte

In diesem Abschnitt werden die Entwicklungen der Belastungen für die fünf Städte Biel, Bern, Thun, Burgdorf und Langenthal betrachtet.

Eine der wichtigsten Optimierungen der FILAG-Revision 2012 war die Erhöhung der Abgeltungen für die strukturell bedingten Sonderlasten der Städte mit Zentrumsfunktionen: Mit der FILAG-Revision 2012 wurden die pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten für die Städte Bern, Biel und Thun von bisher 44.7 Mio. CHF auf knapp 91 Mio. CHF erhöht. Der Grossteil davon, rund 63 Mio. CHF, geht an die Stadt Bern.

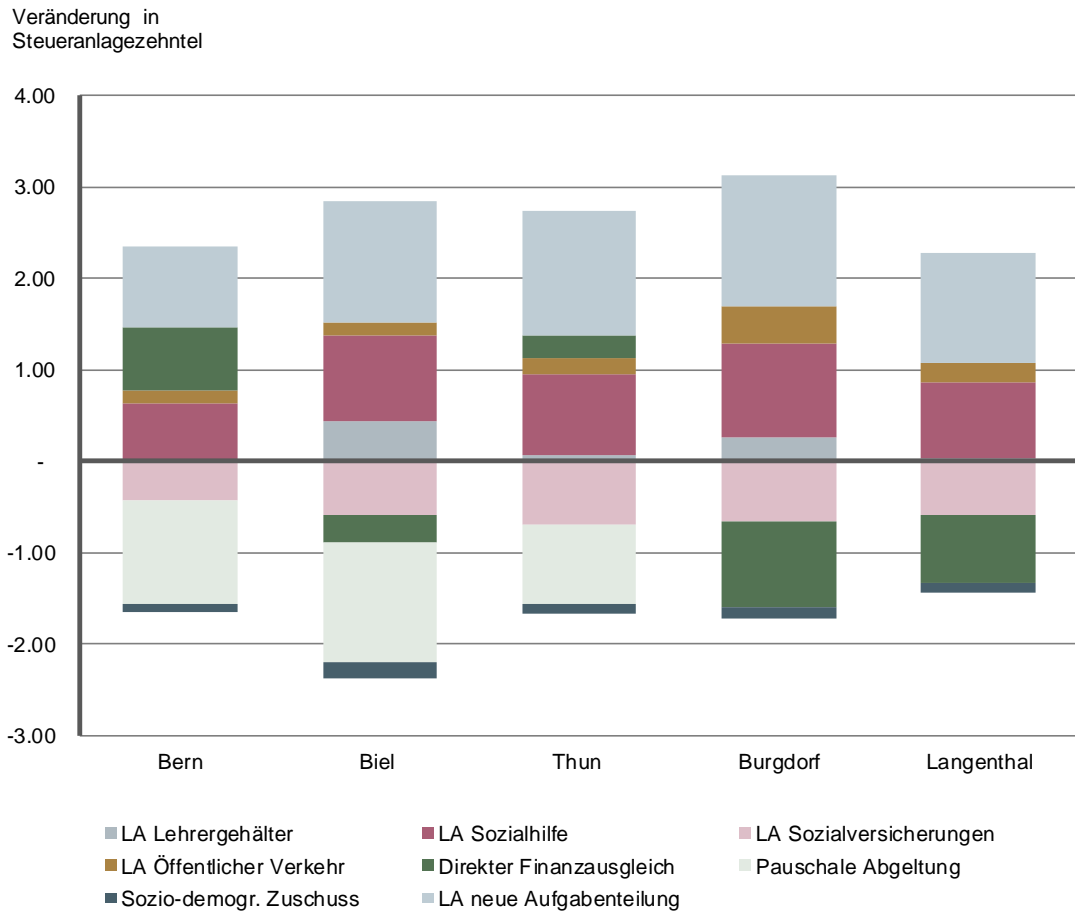
Gesamtbetrachtung: Zeitraum 2008/2015

Wenn wir die Entwicklung der Belastung aus Sicht der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal in Steueranlagezehntel betrachten, zeigt sich eine Mehrbelastung aller Städte im Zeitraum 2008/2015 (vgl. Abbildung 2-37). In Steueranlagezehntel gemessen, fällt die Erhöhung der Belastung bei den Städten Bern und Biel moderat bis nicht existent aus, während die Mehrbelastung bei der Stadt Thun deutlicher ausfällt.

Die Mehrbelastung der Städte ist in erster Linie, wie auch bei den anderen Gemeinden, auf die Lastenausgleiche «Neue Aufgabenteilung» und Sozialhilfe zurückzuführen. Im Lastenausgleich Sozialhilfe stiegen die Mehrbelastungen um bis zu 1.01 Steueranlagezehntel (Burgdorf) an. Auch beim Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» fällt die Mehrbelastung aller Städte deutlich aus, mit einem Maximum von 1.44 Steueranlagezehntel für Thun. Betrachtet man jedoch auch hier die Situation der Städte ohne Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung», zeigt sich eine Minderbelastung aller Städte. Die Stadt Biel beispielsweise wäre ohne den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» im Vergleich zum Jahr 2008 um 0.8 Steueranlagezehntel weniger belastet. Neben der Mehrbelastung durch die Lastenausgleiche Sozialhilfe und «Neue Aufgabenteilung» werden die Städte Bern und Thun durch den direkten Finanzausgleich 2015 mehrbelastet, jedoch – wie auch Biel – durch die höhere pauschale Abgeltung entlastet. Biel, Burgdorf und Langenthal werden durch den direkten Finanzausgleich 2015 stärker entlastet.

Im Vergleich mit den anderen Gemeinden in der gleichen Finanzstärkenkategorie steht es um die Städte im FILAG aber grundsätzlich gut. Im gleichen Zeitraum beträgt die Mehrbelastung für die Gesamtheit der Gemeinden in der HEI-Kategorie 80-100 in Steueranlagezehntel gemessen 1.38. Im Vergleich dazu wiesen die Städte Thun, Biel, Langenthal und Burgdorf, welche dieser HEI-Kategorie angehören, allesamt eine tiefere Mehrbelastung auf.

Abbildung 2-37: Veränderung der Belastung der Städte im Zeitraum 2008/2015, in Steueranlagezehntel gemessen



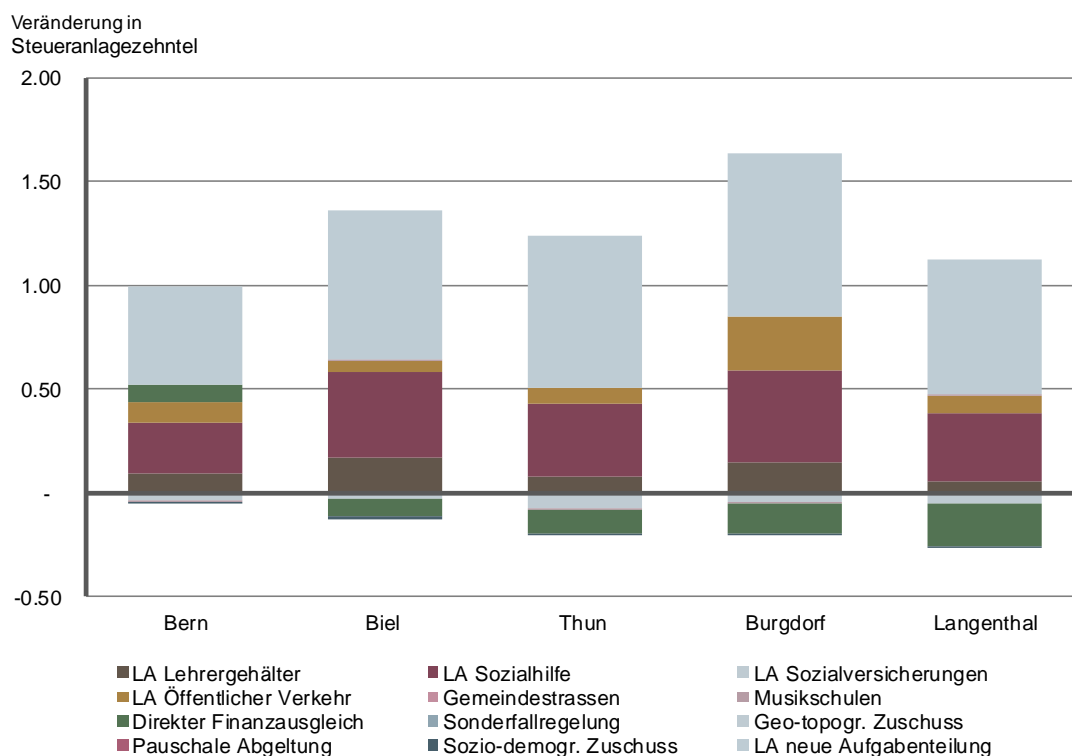
Im Übergang 2011/12

In Übergang zur FILAG-Revision 2012 kommt die Erhöhung der Abgeltung der Zentrumslasten klar zur Geltung: Die Städte Bern und Biel werden durch die Abgeltung stark entlastet, so dass sie sogar eine gesamthafte Minderbelastung erfahren, obwohl die Stadt Bern im direkten Finanzausgleich erheblich höhere Zahlungen leisten muss. Langenthal ist durch die starke Entlastung im direkten Finanzausgleich gesamthafte minderbelastet.

Seit der FILAG-Revision 2012: Zeitraum 2012/2015

Seit der FILAG-Revision 2012 haben alle Städte eine Erhöhung der Belastung zu tragen. Diese besteht auch dann, wenn der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» nicht miteinbezogen wird. In Steueranlagezehntel betrachtet, fällt v.a. die hohe Mehrbelastung in der Sozialhilfe auf.

Abbildung 2-38: Veränderung der Belastung der Städte im Zeitraum 2012/2015, in Steueranlagezehntel gemessen



e) Fazit aus kommunaler Sicht

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzströme im Zeitraum 2008 bis 2015 (vgl. Abbildung 2-39) ist klar erkennbar, dass die Gemeinden im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2008 mit insgesamt rund 196 Mio. CHF mehr belastet wurden. Der grösste Teil dieser Mehrbelastung kam während der letzten Jahre zustande. Die Hauptgründe dafür liegen bei den gestiegenen Kosten für die Sozialhilfe sowie dem neu konzipierten Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung». Einzig beim Lastenausgleich Sozialversicherungen kam es zu einer Entlastung durch die Einführung der NFA im Jahr 2008, wodurch die individuellen Leistungen der AHV und IV ab dem Jahr 2009 ausschliesslich vom Bund finanziert werden.

Betrachtet man die Situation ohne den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung», relativiert sich die Belastung der Gemeinden: Die Mehrbelastung der Gemeinden reduziert sich von 176 Mio. CHF auf 74 Mio. CHF im Vergleich zum Jahr 2012. Im selben Zeitraum erfuhr der Kanton

eine Mehrbelastung von 105 Mio. CHF. Der Anteil des Kantons am Gesamtvolumen aller Lastenausgleich hat seit 2008 von 60% auf 53% abgenommen, was vor allem auf den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» zurückzuführen ist.

Abbildung 2-39: Entwicklung der Finanzströme 2008-2014: Mehrbelastung der Gemeinden in CHF

Jahr	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Mehrbelastung 2008/ 2015	Mehrbelastung 2012/ 2015
Gemeinden zahlen :								
in Mio. CHF								
LA Lehrerbessoldungen	321	334	326	330	336	342	21	16
LA Sozialhilfe	365	420	437	510	494	492	127	54
LA Sozialversicherungen	311	210	226	219	204	219	-92	-7
LA öffentlicher Verkehr	98	114	109	114	111	120	21	10
LA "neue Aufgabenteilung"	-	-	86	173	208	189	189	102
Total LA	1'096	1'077	1'185	1'347	1'352	1'361	265	176
Gemeinden erhalten:								
in Mio. CHF								
Beiträge Strassen	34	34	-	-	-	-	-34	-
Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag)	11	11	17	17	17	17	6	-0
Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	32	33	36	35	33	34	2	-1
Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle)	2	-	-0	-0	-0	-0	-2	0
Geo-topogr. Zuschuss	12	12	39	38	39	39	27	-0
Sozio-demogr. Zuschuss	-	-	12	12	12	13	13	1
Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag)	34	34	91	91	91	91	57	-
Total FA	123	123	194	193	192	193	70	-1
Total Belastung Gemeinden	972	954	992	1'154	1'160	1'168	196	176
ohne LA								
"neue Aufgabenteilung"	972	954	905	981	952	979	7	74

3 Beurteilung der Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz

3.1 Überblick

Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz werden folgende Aspekte beurteilt:

- Zweckmässigkeit des direkten Finanzausgleiches und der Zuschüsse für besonders belastete Gemeinden gemäss dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
- Zweckmässige Entflechtung der Aufgaben
- Beseitigung von kostentreibenden Anreizen
- Transparenz des Finanz- und Lastenausgleichs
- Handlungsspielraum der Gemeinden

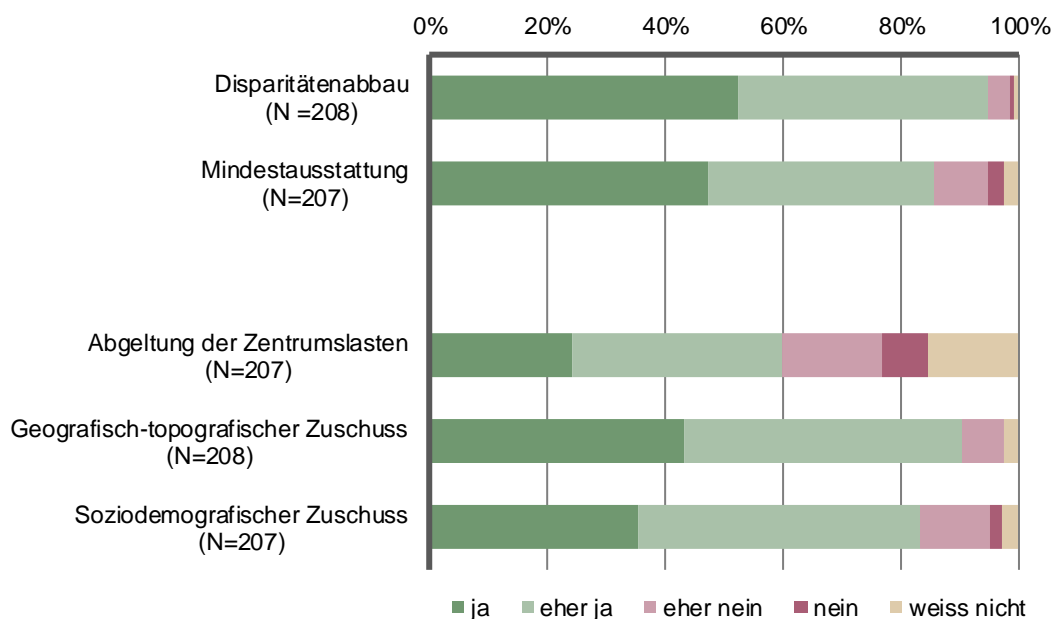
Die Erreichung dieser Ziele wurde in erster Linie anhand einer Umfrage bei den Berner Gemeinden geprüft. Mitte September 2016 wurden sämtliche 356 Gemeinden des Kantons Bern darum gebeten, mittels einer Online-Umfrage ihre Erfahrungen mit dem FILAG kundzutun. Im Zeitraum vom 19. September bis 31. November 2016 haben 215 Gemeinden davon Gebrauch gemacht. Bewusst wurden die Fragen an den Gesamtgemeinderat gestellt, um auch die politische Stimmung zu erfassen. Die Rücklaufquote betrug 60% der Gemeinden; bevölkerungsgewichtet betrug die Rücklaufquote rund 81%. Die Ergebnisse der Umfrage sind im Materialienbericht detaillierter beschrieben.²⁴ Grundsätzlich beurteilen die Gemeinden die Mechanik des gültigen FILAG als gut bis sehr gut (83% der antwortenden Gemeinden). Im Verhältnis zu den übrigen Regionen geben aus der Region Oberland-Ost weniger Gemeinden eine gut bis sehr gute Note ab (64% der Gemeinden). Keine der Städte bewertet die Mechanik als sehr gut, ländliche Gemeinden und Agglomerationsgemeinden sind im Vergleich etwas positiver gegenüber der Mechanik des FILAG. Ansonsten sind keine Unterschiede zwischen den Regionen, der Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzkraft oder Bevölkerungsgrösse festzustellen.

²⁴ Ecoplan (2017), Evaluation FILAG 2016. Befragung der Gemeinden. Materialienbericht.

3.2 Beurteilung der Gemeinden

3.2.1 Zweckmässigkeit der Instrumente des Finanzausgleichs

Abbildung 3-1: Zweckmässigkeit der Instrumente des Finanzausgleichs gemäss Gesetz – Gemeindebefragung 2016



Die Zweckmässigkeit des direkten Finanzausgleichs ist unbestritten: Fast 95% der Gemeinden erachten den Disparitätenabbau als zweckmässig oder eher zweckmässig. Einzelne Gemeinden fänden es fairer, wenn bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags Erträge aus Kiesabbau, Wasserzinsen und ähnlichem ebenfalls berücksichtigt würden. Auch die Mindestausstattung wird von etwas mehr als 85% der Gemeinden als (eher) zweckmässig eingestuft.

Bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden ist das Bild weniger deutlich: Insbesondere die Abgeltung der Zentrumslasten wird nur von ungefähr 60% der Gemeinden als zweckmässig oder eher zweckmässig eingestuft. 25% der Gemeinden erachten sie nicht oder eher nicht als zweckmässig. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich, dass gerade für Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner bei der Abgeltung der Zentrumslasten die Zweckmässigkeit nicht gegeben ist (45% der Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern). Aus ihrer Sicht setzt die Abgeltung den Fokus zu stark auf die Kernstädte. Es müssten auch die Lasten der Agglomerationen und regionalen Zentren berücksichtigt werden. Wo genau die Grenze gezogen werden soll, darüber sind sich die Gemeinden nicht einig: Eine Gemeinde fordert beispielsweise zusätzlich, dass die «Zentrumsfunktion» der Tourismusstandorte abgegolten wird.

Den geografisch-topografischen Zuschuss erachten 90% als (eher) zweckmässig, den soziodemografischen Zuschuss ebenfalls 83% der Gemeinden. Davon kommt aus den Städten keine kritische Stimme, sondern nur aus den Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden.

3.2.2 Zweckmässige Aufgabenteilung (Lastenausgleichssysteme)

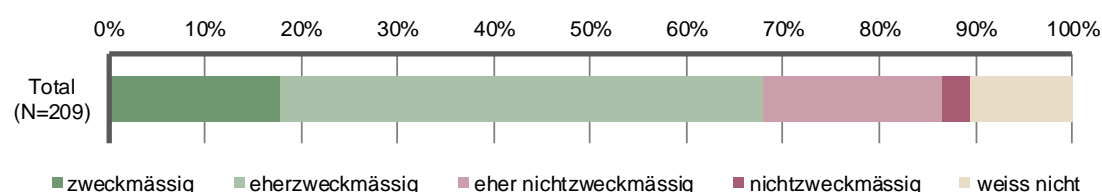
Im Rahmen des Projektes FILAG-Revision 2012 wurden verschiedene Aufgabenteilungsprojekte umgesetzt, insbesondere in den Bereichen der Sozialhilfe, der Ergänzungsleistungen (EL) und der Volksschule. Die Antworten

a) Bereich Sozialhilfe: Aufgabenteilung mit der FILAG-Revision 2012

Im Bereich der Sozialhilfe sind folgende Änderungen erfolgt:

- Gemäss neuer Aufgabenteilung sind die Kosten für den Altersbereich (d.h. die EL-Kostenobergrenze überschreitenden Pflegekosten) neu nicht mehr lastenausgleichsberechtigt.
- Gemäss neuer Aufgabenteilung sind die Kosten für den Kinder- und Jugendbereich mit Behinderung / Pflegebedarf neu lastenausgleichsberechtigt.
- Die Kosten der Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien sind weiterhin lastenausgleichsberechtigt. Der Selbstbehalt der Gemeinden beträgt 20% der Kosten bei bestimmten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe (z.B. familienergänzende Angebote im Kinderbetreuungsbereich- und Jugendbereich).
- Im Bereich der individuellen Sozialhilfe wurde das Bonus-Malus-System eingeführt.

Abbildung 3-2: Zweckmässigkeit der Aufgabenteilung mit der FILAG-Revision 2012 in der Sozialhilfe – Gemeindebefragung 2016



Fast 70% der Gemeinden erachten die Aufgabenteilung als (eher) zweckmässig. Im Vergleich zu den Aufgabenteilungen bei den Ergänzungsleistungen und der Volksschule sind das weniger Gemeinden (vgl. nächste Abschnitte: je 83% / 82% der Gemeinden). Insbesondere kleineren Gemeinden fällt es schwierig, die Zweckmässigkeit zu beurteilen (fast 20% der Gemeinden mit weniger als 500 Einwohner geben ein «weiss nicht» an).

Kritisiert wird von einigen Gemeinden der Selbstbehalt der Gemeinden von 20% bei den Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien und das Bonus-Malus-System:

- Einige Gemeinden erachten den Selbstbehalt von 20% bei Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien als zu tief. Die Gemeinden hätten damit keinen Anreiz, Kosten zu sparen.

Andere Gemeinden finden den Selbstbehalt von 20% zu hoch, denn er sei für finanzschwache Gemeinden nicht tragbar, und die Kosten könnten bei hohen Fallzahlen aus dem Ruder laufen. Die Beteiligung der Gemeinden bei den Kosten sei auch nicht sinnvoll, da die Gemeinden keine Steuerungsmöglichkeiten hätten.

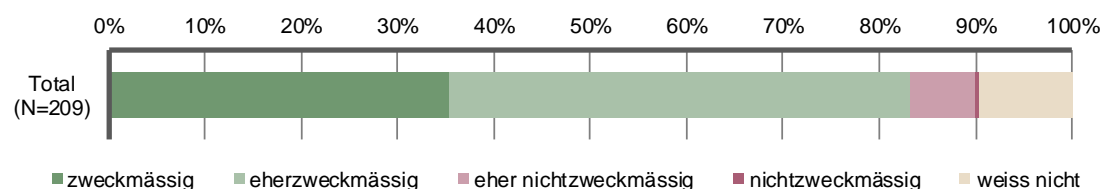
- Das Bonus-Malus-System bei der individuellen Sozialhilfe verfehle den Zweck und bewähre sich nicht. Diese Kritik wird im Vergleich häufig genannt. Spezifisch in der Kritik stehen die gewählten Kriterien und Parameter. Diese seien von der Gemeinde nicht steuerbar, weshalb ein Bonus nicht zielgerichtet erarbeitet werden könne.

b) Bereich Ergänzungsleistungen: Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012

Bei den Ergänzungsleistungen hat sich mit der Revision 2012 folgendes geändert:

- Gemäss neuer Aufgabenteilung ist der Alters- und Behindertenbereich im Erwachsenenbereich nicht mehr lastenausgleichsberechtigt, deshalb trägt der Kanton die Kosten allein.
- Die Gemeinden beteiligen sich über den Lastenausgleich an den Krankenkassenprämien für EL-Beziehende. EL-Beziehende haben Anspruch auf mindestens die maximale ordentliche Prämienverbilligung, die von Bund und Kanton finanziert werden. Die Differenz zwischen maximal ordentlicher Prämienverbilligung und vollständigem Erlass der Prämien (höchstens im Umfang der kantonalen Durchschnittsprämie) ist lastenausgleichsberechtigt.

Abbildung 3-3: Zweckmässigkeit der Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012 bei den Sozialversicherungen – Gemeindebefragung 2016



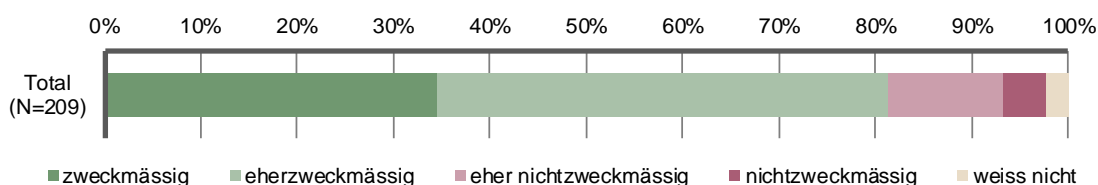
Die Aufgabenentflechtung wird grossmehrheitlich als zweckmässig oder eher zweckmässig beurteilt. Etwa 15 Gemeinden beurteilen die Aufgabenentflechtung bei den Ergänzungsleistungen jedoch als eher nicht zweckmässig (kein Muster nach Gemeindegrösse u.ä. erkennbar). Die Gemeinden hätten in diesem Bereich keine **Steuerungsmöglichkeit**, der Lastenausgleich entspreche deshalb nicht der Aufgabenteilung. Kleinere Gemeinden bezweifeln die Zweckmässigkeit, weil eine mit der Alterung der Bevölkerung und einer zunehmenden Tendenz an EL-Bezüger eine **immer höhere Last** auf sie zukomme, die sie nicht tragen können.

c) Bereich Volksschule: Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012

Die wichtigste Änderung beim Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule (Neue Finanzierung Volksschule NFV) im Rahmen der FILAG-Revision 2012 waren:

- Jede Gemeinde zahlt neu die Hälfte ihrer Gehaltskosten, die andere Hälfte trägt der Kanton.
- Zusätzlich erhalten die Gemeinden topografisch und soziodemografisch abgestufte Beiträge pro Schülerin und Schüler (20% der Gehaltskosten im Gemeindeteil).

Abbildung 3-4: Zweckmässigkeit der Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012 in der Volksschule – Gemeindebefragung 2016



81% aller Gemeinden beurteilen die neue Finanzierung der Volksschule als zweckmässig oder eher zweckmässig. Je grösser die Gemeinde bevölkerungsmässig, desto grösser der Anteil der Gemeinden, die die neue Finanzierung der Volksschule als (eher) zweckmässig beurteilen. Kleinere Gemeinden sind insbesondere mit der Abgeltung pro Schüler und Schülerin nicht zufrieden, weil so kleine Klassen nicht mehr finanziert werden könnten. Kritisiert wird auch, dass der Kanton viele Vorgaben mache (Besoldungssystem, Besoldungsanstieg, Räumlichkeiten, Anzahl Klassen und Lehrer), das Volksschulgesetz kantonal sei und die Gemeinden trotzdem 30% der Kosten tragen müssten.

d) Lastenausgleichssysteme aktuell

Die **Lastenausgleichssysteme** bezwecken die Aufteilung der Kosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Aktuell erfolgt die Kostenteilung wie folgt:

- LA Lehrergehälter: 70% Kanton, 30% Gemeinden
- LA Sozialhilfe: 50% Kanton, 50% Gemeinden
- LA Sozialversicherungen: 50% Kanton, 50% Gemeinden
- LA öffentlicher Verkehr: 2/3 Kanton, 1/3 Gemeinden

Insgesamt beurteilen ungefähr 80% der Gemeinden die heutige Verteilung der Lasten zwischen Kanton und Gemeinden als (eher) zweckmässig. Die Verteilung der Lasten aus der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen sind im Vergleich weniger positiv beurteilt. Dies sind auch die Ausgleiche, bei welchen die Gemeinden anteilmässig mehr bezahlen müssen (50%). Gemeinden, die die Verteilung der Lasten zwischen Kanton und Gemeinden als (eher) nicht zweckmässig beurteilen, sind der Meinung, dass die Logik «Wer zahlt, befiehlt» nicht erfüllt sei. Die Gemeinden seien auch nicht verantwortlich für die Kostensteigerung und müssten deshalb die Mehrkosten nicht mitfinanzieren. Dies betreffe insbesondere die Lastenausgleiche Lehrergehälter, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen, bei denen der Kanton umfangreiche Vorgaben mache. Die kritischen Stimmen kommen eher von kleineren, ländlichen Gemeinden.

Alle grösseren, städtischen Gemeinden bewerten die Verteilung beim Lastenausgleich Lehrergehälter und öffentlichen Verkehr als (eher) zweckmässig. Akzentuiert kommt diese Beobachtung beim Lastenausgleich Sozialversicherungen zum Vorschein.

Die Lasten sollen unter den Gemeinden gerecht verteilt werden. Alle Lasten werden zumindest zu einem Teil gemäss der Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt. Beim Lastenausgleich Lehrergehälter wird den Gemeinden zudem ein Teil über topografisch und soziodemografisch abgestufte Beiträge pro SuS verteilt, beim Lastenausgleich öV zwei Drittel über das effektive Verkehrsangebot in der Gemeinde.

Die Verteilung der Lasten unter den Gemeinden wird grossmehrheitlich als (eher) zweckmässig beurteilt. Bei der Sozialhilfe sind es aber immerhin 20% der Gemeinden, die die Verteilung gemäss Wohnbevölkerung als (eher) nicht zweckmässig betrachten, dies wegen folgender Gründe:

- Die Struktur der Bevölkerung werde nicht beachtet. Besser wäre es, wenn beispielsweise die Anzahl Kinder abgezogen oder nur die Anzahl Steuerpflichtige beachtet würde.
- Eine bevölkerungsmässige Verteilung entspreche nicht dem Verursacherprinzip, und gerade kleine Landgemeinden würden übermässig belastet (zunehmend durch stetige Kostensteigerung).
- Wächst eine Gemeinde aufgrund der Zuwanderung von Sozialfällen, so bezahlt sie einen grösseren Anteil der Lastenausgleiche (höherer Bevölkerungsanteil), ohne dass sie mehr Steuereinnahmen generiert (keine Steuereinnahmen von Sozialfällen).

Beim Lastenausgleich Lehrergehälter erachten die kritisierenden Gemeinden die Abgeltung pro Schüler und Schülerin als nicht zweckmässig.

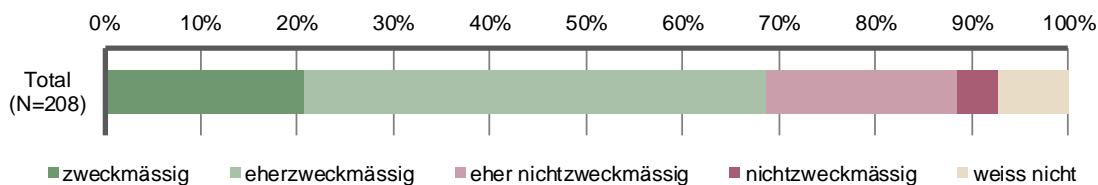
Eine vertiefte Betrachtung zeigt folgendes:

- Beim LA Sozialhilfe sind regionale Unterschiede zu beobachten. Aus der Region Oberrhein beurteilen verhältnismässig viele Gemeinden die bevölkerungsmässige Verteilung als zweckmässig (96% der Gemeinden). Von den Gemeinden in der Region Oberland Ost sind es dahingegen nur 64%.
- Beim LA Sozialversicherung zeigt sich eine Stadt-Land-Kluft resp. eine Kluft zwischen kleinen und grossen Gemeinden, wobei kleine Gemeinden eher kritisch sind.
- Nicht ganz überraschend wird die Verteilung der Lasten aus dem LA öffentlicher Verkehr insbesondere von Agglomerationsgemeinden als (eher) zweckmässig beurteilt.

e) Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung»

Der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» wurde mit der FILAG-Revision 2012 eingeführt, um Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton gegenseitig zu verrechnen.

Abbildung 3-5: Zweckmässigkeit des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» - Gemeindebefragung 2016



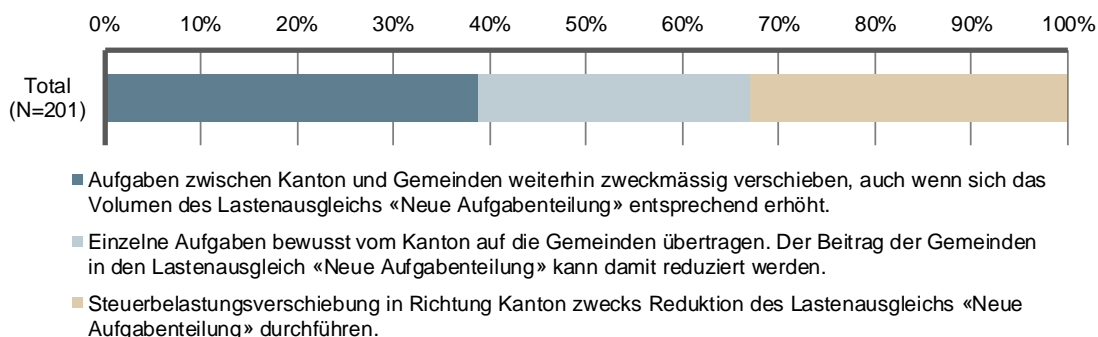
Die Einführung des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» mit der FILAG-Revision 2012 wird von weniger als 70% der Gemeinden als (eher) zweckmässig beurteilt (vgl. Abbildung 3-5). Ganze 24% der Gemeinden – insbesondere mittelgrosse Gemeinden - erachten die Einführung als eher nicht zweckmässig oder sogar nicht zweckmässig. Davon erwähnen vier Gemeinden, dass sie den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» als Zwischenlösung schon als zweckmässig betrachten, wegen steigenden Umfangs des Gefässes nicht aber als langfristige Lösung.

18% der Gemeinden, die die den Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» als (eher) nicht zweckmässig einstufen, würden bei einem Lastenausgleichsvolumen wie aktuell eine **Steuerbelastungsverschiebung** zum Kanton bevorzugen, denn eine solche Verschiebung sei

- transparenter und ehrlicher,
- gerechter, weil mit dem LA «Neue Aufgabenteilung» steuerschwache Gemeinden übermässig belastet würden (da Aufteilung gemäss Einwohnerzahl),
- einfacher für die Budgetierung innerhalb der Gemeinde.

Ein ähnliches Ergebnis zeigt die Rückmeldung der Gemeinden auf die Frage, wie mit weiter anwachsenden Ausgleichzahlungen im Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» umgegangen werden soll (vgl. Abbildung 3-6).

Abbildung 3-6: Vorgehen im Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» - Gemeindebefragung 2016



Insgesamt zeigt sich bei den Gemeinden keine klare Tendenz, wie mit weiter anwachsenden Ausgleichzahlungen im Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilungen» umgegangen werden

soll. Eine Steuerbelastungsverschiebung in Richtung Kanton (Variante 3) scheint durchaus ein gangbarer Weg. Einige Gemeinden erachten eine Kombination der Varianten als sinnvoll.²⁵

Eine vertiefte Betrachtung der Antworten zeigt Unterschiede zwischen den Gemeindegrössen: Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner bevorzugen es deutlich, die Aufgaben weiterhin zwischen Kanton und Gemeinden zweckmässig zu verschieben (Variante A), auch wenn sich das Volumen des Lastenausgleichs «Neue Aufgabenteilung» entsprechend erhöht (62% der Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner). Auch Gemeinden mit einem HEI über 90, sowie Städte bevorzugen diese Option.

Die Gemeinden nennen weitere Gründe, weshalb sie die Einführung des Lastenausgleiches «Neue Aufgabenteilung» als eher nicht zweckmässig betrachten:

- Die Gemeinden haben mit dem Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» Einflussmöglichkeit verloren, müssen aber weiterhin bezahlen.
- Die finanzielle Entlastung durch die Aufgabenverschiebung stehe nicht im Verhältnis zur finanziellen Mehrbelastung mit dem LA «Neue Aufgabenteilung», insbesondere bei kleinen Gemeinden.
- Von einigen Gemeinden wird die neue Aufgabenteilung als nicht zweckmässig betrachtet, weil sie meinen, dass die Gemeinden die Aufgabe besser erfüllen könnten. Es sei nie überprüft worden, ob der Kanton die Leistungen effektiv kosteneffizienter erbringe.
- Insgesamt sei das Volumen im Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» zu gross.

3.2.3 Kostentreibende Anreize

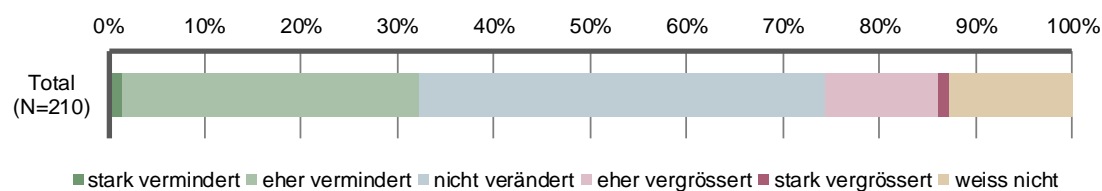
Der alte Finanzausgleich (vor 2002) enthielt verschiedene Fehlanreize, die tendenziell kostentreibend wirkten. Ein Ziel der (Teil-)Revisionen war es jeweils, kostentreibende Anreize zu reduzieren, so auch in der FILAG-Revision 2012.

a) Bereich Sozialhilfe

Im Bereich der **Sozialhilfe** wurde mit der FILAG-Revision 2012 ein Selbstbehalt von 20% bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe eingeführt, das Controlling in der individuellen Sozialhilfe verstärkt und der Einsatz von Sozialinspektoren ermöglicht. Ebenfalls wurde ein Bonus-Malus-System eingeführt.

²⁵ In der Umfrage konnte nur eine der drei Varianten gewählt werden. Drei Gemeinden schrieben aber in der Kommentarspalte, dass sie eine Kombination der Varianten bevorzugen würden. Aufgrund der unklaren Antworttendenz ist davon auszugehen, dass weitere Gemeinden eine Kombination bevorzugen würden.

Abbildung 3-7: Veränderung der kostentreibenden Anreize in der Sozialhilfe – Gemeindebefragung 2016



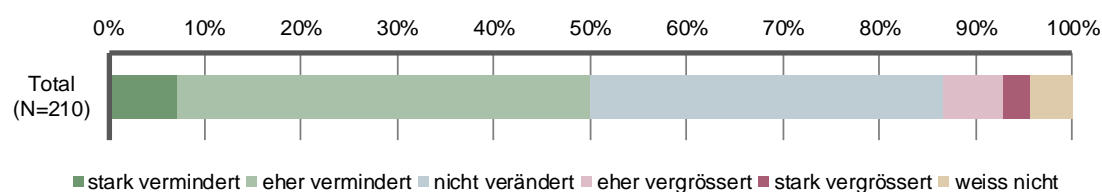
Aus Sicht der meisten Gemeinden haben sich die kostentreibenden Anreize vermindert oder blieben unverändert. 13% der Gemeinden (nur Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohner) haben den Eindruck, dass sich die Anreize vergrösserten. Dies weil:

- Der Selbstbehalt der Gemeinden zu gering sei oder in gewissen Bereichen fehle.
- Der zu geringe Selbstbehalt der Gemeinden bei Kindertagesstätten und schulergänzender Kinderbetreuung dazu führe, dass Gemeinden extra ein Angebot eröffnen, weil sie ja so oder so Kinderbetreuung in anderen Gemeinden mitfinanzieren müssten.

b) Bereich Volksschule

Ziel des **neuen Finanzierungsmodells bei der Volksschule** war es, die Gemeinden deutlich stärker als bisher an einer wirtschaftlichen Schulorganisation zu beteiligen und so die kostentreibenden Anreize zu reduzieren. Der Grossteil der Gemeinden hat den Eindruck, dass die FILAG-Revision 2012 die kostentreibenden Anreize in der Volksschule verminderten (50%) oder nicht veränderten (37%). 9% der Gemeinden beobachteten eine (leichte) Vergrösserung kostentreibender Anreize.

Abbildung 3-8: Veränderung der kostentreibenden Anreize in der Volksschule – Gemeindebefragung 2016



Regional bestehen grosse Unterschiede; während im Emmental und in der Region Thun-Oberland West ca. 65% der Gemeinden eine Verminderung der kostentreibenden Anreize in der Volksschule beobachteten, sind es in der Region Oberrhein nur 26% der Gemeinden.

Beinahe 60% der Gemeinden sehen im aktuellen System Elemente, die eine optimale und kostengünstige Schulinfrastruktur hemmen. Zentral sind dabei die Schülertransportkosten und Abgeltungen für externe Schulbesuche: Hohe Schülertransportkosten und vollkostenorientierte Abgeltungen für externe Schulbesuche hemmen die Strukturveränderung der Schullandschaft. Eine Schulschliessung bedeutet nach wie vor zu Kosten im Unterhalt des Schulgebäudes, so dass die vollkostenorientierte Abgeltung für externe Schulbesuche und die Unterhaltskosten in

der eigenen Gemeinde möglicherweise zu höheren Kosten führen, als wenn die Gemeinde eine schlecht ausgelastete Schule in Betrieb hält. Deshalb ist die Schliessung aus finanzieller Sicht teilweise nicht attraktiv. Die Problematik könnte entschärft werden, wenn:

- **Kommunale Kosten für den Schülertransport gesenkt werden**, indem die Verantwortung für den Transport den Eltern übertragen würde, der Stundenplan mit dem öV-Fahrplan abgestimmt wird, oder der Kanton auch für weniger Kinder die Kosten übernehmen würde.
- **Kommunale Abgeltung für auswärtigen Schulbesuch gesenkt wird**, beispielsweise indem der Kanton die Vorgaben für die Berechnung des Infrastrukturkostenbeitrags reduziert.

Einige Gemeinden haben den Eindruck, dass Vorgaben des Kantons die Schulkosten laufend erhöhen, z.B. bezüglich Lehrmittel, Lehrplan, IT-Einrichtungen u.ä.

c) Weitere Bereiche

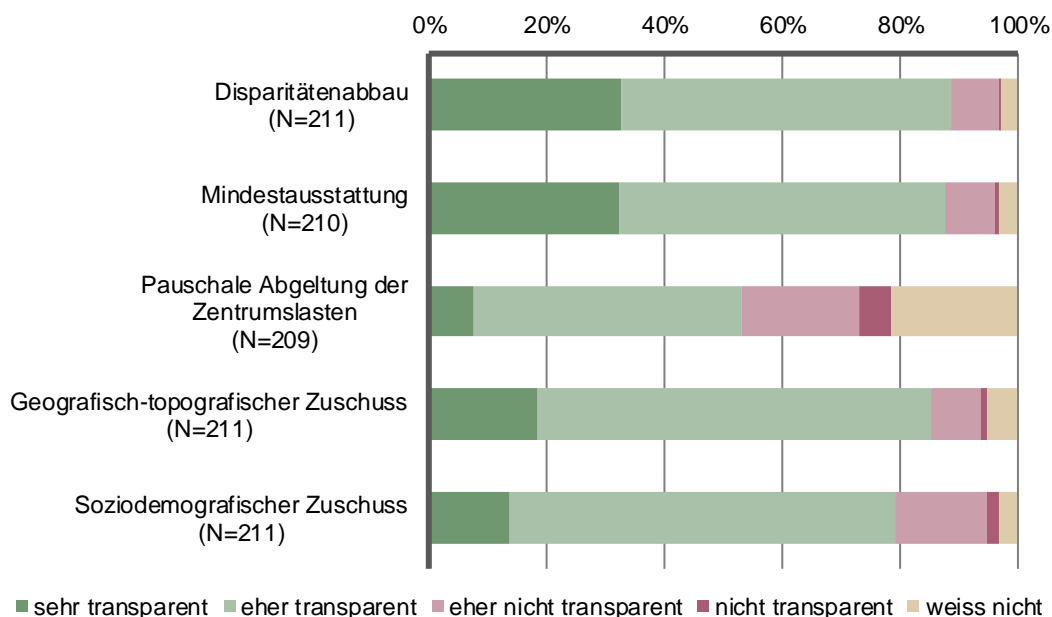
25 Gemeinden haben den Eindruck, dass in Bereichen neben der Sozialhilfe und der Volksschule kostentreibende Anreize bestehen:

- **LA öV**: Zu grosse Solidarität unter den Gemeinden, Kosten neuer Linien wirken sich zu wenig auf bestellende Gemeinden aus, z.T. politische Wünsche
- **Mindestausstattung** und Zuschüsse für besonders belastete Gemeinden
 - Strukturerhaltende Wirkung
 - Ermöglichen «unnötigen Infrastrukturausbau»
- **Fusionsbeiträge**

3.2.4 Transparenz

Das FILAG legt die Transparenz als Grundsatz des Finanz- und Lastenausgleichs fest (Art. 2 FILAG).

Abbildung 3-9: Transparenz des direkten Finanzausgleichs und der Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

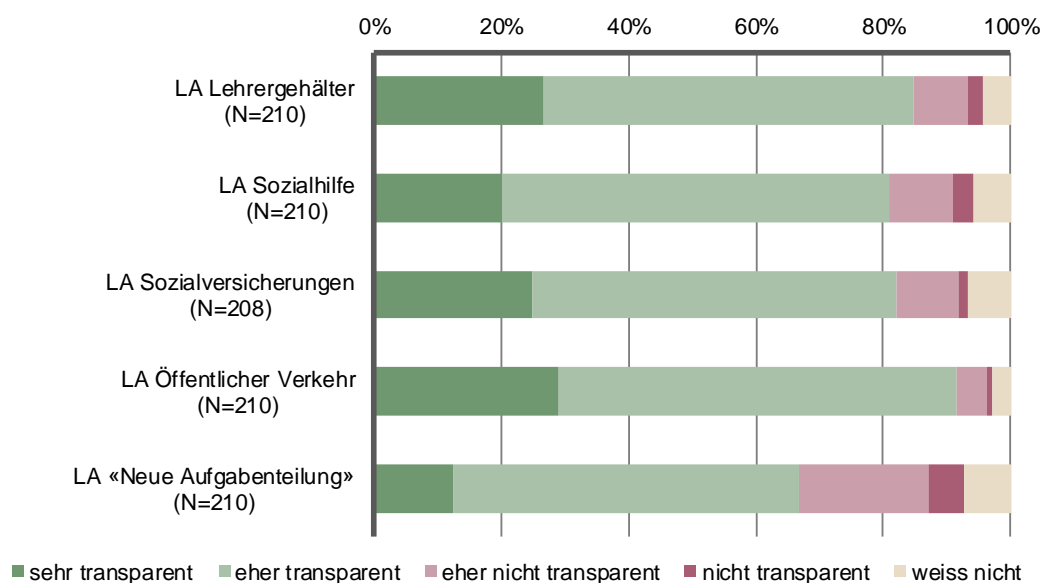


Insgesamt beurteilen die Gemeinden **den direkten** Finanzausgleich und die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden als transparent. Bei der Mindestausstattung sind es die Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 90, sowie über 100 die sie als (eher) nicht transparent wahrnehmen.

Bei der **pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten** haben viele, insbesondere kleine Gemeinden, keine Angabe gemacht. Diese sind auch nicht direkt betroffen. Von den grossen Gemeinden beurteilen relativ viele Gemeinden die Abgeltung der Zentrumslasten als (eher) nicht transparent, darunter 44% der Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner. Wie bei der Frage zur Zweckmässigkeit, beantragen diese Gemeinden, ihre Zentrumslasten ebenfalls abgegolten zu bekommen. Ausserdem verstehen einzelne Gemeinden nicht, weshalb sie sich noch an der Kulturorganisation beteiligen müssen, wenn den Zentren diese Last pauschal abgegolten wird.

Der **geografisch-topografische, sowie der soziodemografische Zuschuss** wird von 80% und mehr Gemeinden als transparent beurteilt. Markante regionale Unterschiede, sowie Unterschiede nach Gemeindegrösse sind nicht zu erkennen. Der grössere Teil der Gemeinden, die den soziodemografischen Zuschuss als eher intransparent wahrnehmen, erachten diesen als zu komplex und die Parameter zur Berechnung seien schwierig nachvollziehbar.

Abbildung 3-10: Transparenz Lastenausgleichssysteme – Gemeindebefragung 2016



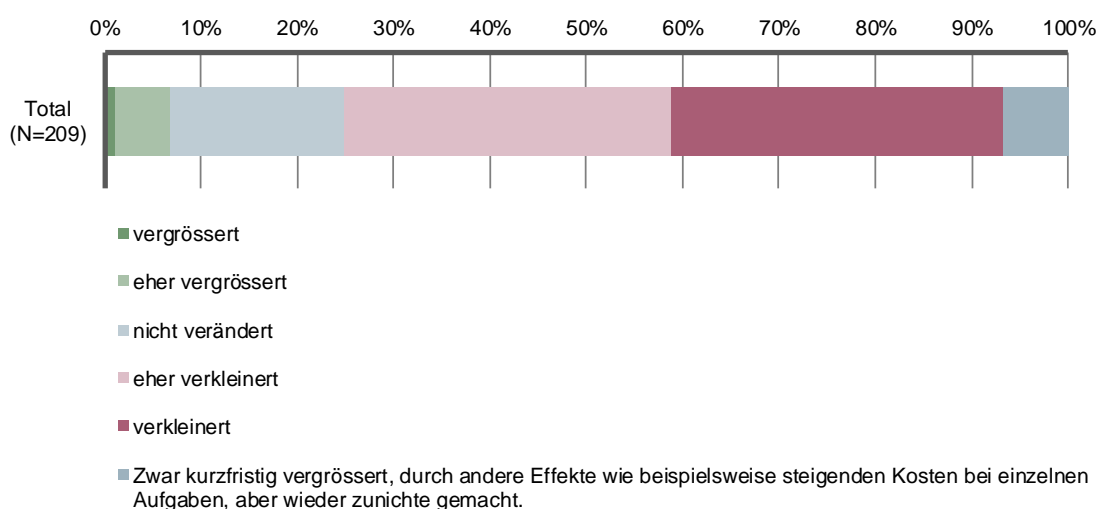
Alle Lastenausgleichssysteme werden von mehr als 80% der Gemeinden als (eher) transparent bewertet. Eine Ausnahme bildet dabei der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung», den 26% der Gemeinden als (eher) nicht transparent wahrnehmen.

- **LA Lehrergehälter:** Wie bereits bei der Frage zur Veränderung der kostentreibenden Anreize in der Volksschule, bewertet das Emmental auch den Lastenausgleich Lehrergehälter im Vergleich zu anderen Regionen positiv. Gemeinden, die den Lastenausgleich Lehrergehälter als intransparent wahrnehmen, finden die Abrechnung umständlich, komplex und zeitintensiv, sowie teilweise schwer verständlich. Zudem fehlt ihnen die Einsicht in die Abrechnung.
- **LA Sozialhilfe:** Insbesondere für kleinere Gemeinden und ganz grosse Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern scheint der LA Sozialhilfe weniger transparent. Die kostentreibenden Elemente seien trotz Controlling nicht bekannt und nicht nachvollziehbar. Des Weiteren sei die Abrechnung nicht einsehbar und nicht nachvollziehbar. Das gleiche gelte für den **Lastenausgleich Sozialversicherungen**. Dieser wird übrigens regional unterschiedlich wahrgenommen, insbesondere das Emmental und Oberraargau nehmen das Instrument als transparent wahr.
- **LA öffentlicher Verkehr:** Der LA öffentlicher Verkehr gilt bei den Gemeinden grundsätzlich als transparent, auch im Vergleich zu den anderen Lastenausgleichsgefässen. Insbesondere Agglomerationsgemeinden teilen diese Ansicht.
- **LA «Neue Aufgabenteilung»:** Der Lastenausgleich wird von den kritischen Gemeinden als (eher) intransparent wahrgenommen, weil er kaum nachvollziehbar, komplex und kompliziert sei, und zu viele Elemente umfasse. Zusätzlich fehle eine detaillierte Kostenzusammenstellung.

Insgesamt wünschten sich die Gemeinden mit einer eher negativen Beurteilung der Transparenz zur Verbesserung mehr Einsicht in die Berechnungen und/oder eine bessere Dokumentation.

3.2.5 Handlungsspielraum

Abbildung 3-11: Entwicklung des finanziellen Handlungsspielraums der Gemeinden in den letzten Jahren – Gemeindebefragung 2016



Der finanzielle Handlungsspielraum hat sich in den meisten Gemeinden (eher) verkleinert. Interessanterweise hat er sich in 8% der Gemeinden zwar kurzfristig vergrößert, wurde aber durch andere Effekte wie beispielsweise steigende Kosten bei einzelnen Aufgaben wieder zunichtegemacht.

Bei den meisten Gemeinden hat sich der Handlungsspielraum verkleinert, weil sich die Lastenausgleiche vergrößert haben. Einige der Gemeinden mussten aber auch umfangreiche Investitionen tätigen oder ihre Steuererträge gingen zurück.

Bei 14 der befragten Gemeinden hat sich der Handlungsspielraum mit der FILAG-Revision 2012 vergrößert. Dies führte bei den meisten Gemeinden dazu, dass sie den Mitteleinsatz leicht veränderten. Jeweils ungefähr die Hälfte der Gemeinden mit verändertem Mitteleinsatz haben mit den zusätzlichen Mitteln entweder neue Aufgaben übernommen, bestehende Angebote ausgebaut oder Schulden abgebaut.

3.2.6 Fazit zur Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz

Insgesamt erachten die befragten Akteure den Finanz- und Lastenausgleich mehrheitlich als zweckmässig, effizient und transparent. Die Gemeindebefragung bringt keinen umfassenden

Handlungsbedarf auf den Tisch. Kritische Rückmeldungen gibt es aber insbesondere zu den folgenden Aspekten:

- **Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten:** Gerade unter den grösseren Gemeinden sind einige Gemeinden zu finden, die die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten als (eher) nicht zweckmässig und (eher) nicht transparent beurteilen. Sie fordern, die Zentrumslasten von regionalen Zentren und Agglomerationen ebenfalls abzugelten.
- Im **Bereich der Volksschule** sehen die Gemeinden Elemente, die eine kostengünstigere Schulinfrastruktur hemmen. Dies sind insbesondere die hohen Schülertransportkosten und hohen Abgeltungen für Schüler in Nachbargemeinden. Bezüglich kostentreibenden Anreizen hat sich mit der FILAG-Revision 2012 einiges verbessert, regional bestehen aber Unterschiede.
- Dem **Lastenausgleich Sozialhilfe** gegenüber sind die Gemeinden im Vergleich zu den anderen Lastenausgleichen eher kritisch: Verhältnismässig mehr Gemeinden erachten die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden mit 50/50 und die Aufteilung der Kosten unter den Gemeinden gemäss Wohnbevölkerung als (eher) nicht zweckmässig. Die Gemeinden hätten eine Kostensteigerung zu tragen, für die sie sich teilweise nicht verantwortlich fühlen. Gleichzeitig merken ungefähr 10 bis 15 Gemeinden an, dass der Selbstbehalt der Gemeinden bei der Sozialhilfe zu gering sei, respektive in gewissen Bereichen ganz fehle. Die Gemeinden hätten dadurch zu wenig Anreiz, Kosten zu sparen.
- **Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung»:** Mit der FILAG-Revision 2012 wurde der Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» eingeführt. Ganze 24% der Gemeinden erachten die Einführung als eher nicht zweckmässig oder sogar nicht zweckmässig. Das Volumen des Lastenausgleiches hat sich seit der Einführung bereits merklich erhöht. Zwecks Reduktion des Lastenausgleiches «Neue Aufgabenteilung» bevorzugt ein Drittel der Gemeinden eine Steuerbelastungsverschiebung in Richtung Kanton, anstatt dass sich der Topf weiter vergrössert oder bewusst Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden übertragen werden.

3.3 Beurteilung Direktionen

3.3.1 Befragte Direktionen

Neben der Datenanalyse und der Gemeindebefragung hatten auch die Direktionen die Möglichkeit Ihre Sichtweise zum FILAG darzulegen. Diese Möglichkeit wurde von den Generalsekretariaten der folgenden Direktionen wahrgenommen:

- Erziehungsdirektion (ERZ) vertreten durch Marcel Cuttat, André Auderset, Ueli Dürst und Heinz Röthlisberger
- Bau-, Verkehr- und Energiedirektion (BVE) vertreten durch Christian Albrecht
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) vertreten durch Yves Bichsel, Regula Unteregger, André Gattlen und Rolf Küffer
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) vertreten durch Christoph Miesch, Rolf Häner und Rolf Widmer

- Polizei- und Militärdirektion (POM) vertreten durch Andreas Michel

Die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) hat nicht an der Befragung teilgenommen, da ihre Direktion nach eigener Aussage kaum Berührungspunkte zum FILAG hat.

3.3.2 Ziel der Befragung

Das Ziel der Befragung der Generalsekretariate der Direktionen war es zu klären, inwieweit die Direktionen mit den bestehenden Mechanismen des FILAG allgemein und spezifisch mit denen ihres Lastenausgleichs zufrieden sind. Dabei galt es insbesondere zu ermitteln, ob

- die Aufgaben und deren Finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zweckmässig und gerecht aufgeteilt sind,
- die kostentreibenden Anreize durch die Neuerungen behoben bzw. vermindert werden konnten,
- die Transparenz und Effizienz durch die Neuerungen der FILAG-Revision 2012 erhöht werden konnten und
- Änderungs- bzw. Optimierungsbedarf besteht.

3.3.3 Resultate der Befragung

Befragte Direktionen stehen klar hinter Gesamtsystem FILAG

Die Direktionen stehen insgesamt klar hinter dem Finanz- und Lastenausgleich. Das FILAG sei ein wichtiges Instrument für die Verminderung der Unterschiede zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden sowie zur Entlastung der strukturell benachteiligten Gemeinden. Der Mechanismus habe sich bewährt und das Solidaritätsprinzip, auf welches sich das FILAG stützt, soll auch in Zukunft bewahrt werden.

Gemäss dem JGK stellt das heutige System eine klare Verbesserung gegenüber dem alten System dar, insbesondere im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Ausgleichs: Für jede Gemeinde können im heutigen Ausgleichssystem die Wirkungen des FILAG sowie die Auswirkungen möglicher Änderungen berechnet und nachvollzogen werden. Zudem ermögliche der neue Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» laut der POM eine pragmatische Umsetzung und Regelung neuer Aufgabenbereiche bzw. Aufgabenverschiebungen (z.B. bei Polycom).

Als Schwachpunkt und Herausforderung des Systems wird die Komplexität des Gesamtsystems erwähnt. Die Direktionen sind sich jedoch einig, dass diese aufgrund der wichtigen und vielfältigen Differenzierungen kaum reduziert werden kann. Die JGK und die ERZ merken zudem an, dass das FILAG als Gesamtmechanismus eine strukturerhaltende Wirkung aufweist. Diese strukturerhaltende Wirkung erfolgt über zwei Kanäle. Einerseits seien die Finanzen gemäss der JGK zwar nicht der Hauptgrund für fehlende Fusionen bzw. Fusionsunwilligkeit, dennoch hemme das FILAG Gemeindegemeinschaften, da oft gerade diejenigen Gemeinden vom FILAG profitieren, welche Grund zu einer Fusion hätten. Und zum anderen führten die

Bildungsangebote vor Ort dazu, dass eine Abwanderung der Bevölkerung in die Städte weitgehend ausbleibt.

Im Gegensatz zu den anderen Direktionen wird von Seiten der GEF ein Prüfungsbedarf hinsichtlich des eigenen Lastenausgleichs geäussert. Zwar wird auch von Seiten des (neuen) GS ein Bedarf an Ausgleichsleistungen im Lastenausgleich Sozialhilfe anerkannt, das Ausmass müsse jedoch geprüft werden.

Kaum Berührungspunkte zu anderen Lastenausgleichen bzw. Gesamtmechanismus

Alle befragten Direktionen kommen neben ihrem Lastenausgleich kaum mit dem FILAG in Berührung. Die POM, welche selber keinen Lastenausgleich beherbergt, ist durch ihre Aufgaben im Asylbereich und im Strafbereich (z.B. Massnahmenvollzug) in den Lastenausgleich Sozialhilfe involviert.

Generelle Zufriedenheit mit Aufgabenentflechtung

Mit der FILAG-Revision 2012 wurden gewisse Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden neu geordnet und die Zuständigkeiten klarer definiert.

Grundsätzlich beurteilen die Direktionen die Aufgabenaufteilung und die neuen Zuständigkeiten als zweckmässig. Die Direktionen sehen keinen Handlungsbedarf bei der Ausgleichshöhe und erachten den Kostenverteilungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden mehrheitlich als gerecht. Einzig der BVE merkt an, dass die Lastenverteilung im öffentlichen Verkehr zwischen Gemeinden und Kanton nicht optimal ist. Während der öV-Drittel auf Seiten der Gemeinden zwar gut akzeptiert werde, müsse der Kanton im Vergleich zu den Gemeinden zu hohe Lasten tragen und sei gezwungen, Sparprogramme umzusetzen um seinen Abschluss zu verbessern. Eine Anpassung des Kostenverteilungsschlüssels zu Gunsten des Kantons sei jedoch zurzeit kein Thema.

Gemäss der GEF bietet der Kostenverteilungsschlüssel im Lastenausgleich Sozialhilfe dem Kanton einige Vorteile. Die Kostenübernahme von der Hälfte der Sozialhilfekosten erlaube dem Kanton ein gewisses Mitspracherecht und folglich auch die Übernahme einer Steuerfunktion.

Die ERZ steht zudem klar hinter der vom FILAG geförderten Dezentralisierung des Schulangebots, da das Schulwesen stark lokal verankert sei und dies auch so bleiben solle. Eine vollständige finanzielle und inhaltliche Ausgliederung der Schulleitungen an die Gemeinden erachtet die ERZ nicht als zielführend.

Die Direktionen sind sich einig, dass die Änderungen in der Aufgabenteilung wie beispielsweise die Inkraftsetzung des KESB zweckmässig gewesen seien. Es gebe zudem keine weiteren Aufgaben, welche neu im Lastenausgleich aufgenommen werden müssten. Das BVE begründet dies beispielsweise damit, dass viele Aufgaben im Infrastrukturbereich, wie beispielsweise der Hochwasserschutz, durch zweckgebundene Fonds oder über Spezialfinanzierungen finanziert werden, und folglich zurecht nicht in einem Lastenausgleich abgegolten werden müssen.

Zurzeit befinden sich einige Gesetzesrevisionen in der Vernehmlassung, z.B. die Altersvorsorge 2020 oder das Polizeigesetz. Je nach Ausgestaltung der neuen Gesetze und der zukünftigen Entwicklung in den betroffenen Bereichen, müssten Änderungen in der aktuellen Aufgabenteilung angedacht werden. Die JGK weist hierbei beispielsweise auf die Aufgabe der Bereitstellung der medizinischen Allgemeinversorgung durch Hausärzte im ländlichen Raum hin.

Neuregelungen haben Sparanreize erhöht, oder zumindest nicht verringert

Mit der FILAG-Revision 2012 wurde versucht, die negativen Einflüsse auf die Sparanreize in einigen Lastenausgleichen zu reduzieren.

Im Bereich der Sozialhilfe wurde mit der FILAG-Revision 2012 wurde dafür u.a. ein Selbstbehalt von 20% bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe sowie ein Bonus-Malus-System eingeführt. Zwar wird die kostenreduzierende Wirkung des Bonus-Malus-Systems erkannt wird, ist nicht klar, ob künftig verstärkt auf das Instrument Selbstbehalt gesetzt wird. Grundsätzlich besteht Einigkeit darüber, dass die Sparanreize künftig ausgedehnt werden sollen, wie dieses Ziel erreicht werden soll, müsse noch geprüft werden.

Um die kostentreibenden Anreize im Schulwesen zu reduzieren, wurden die Gemeinden mit der FILAG-Revision 2012 deutlich stärker als vor 2012 an der Schulorganisation beteiligt. Dass die Gemeinden nun mehr in die Schulorganisation involviert sind, wird von der ERZ geschätzt. In wie weit die Neuregelung zu effektiven Einsparungen geführt habe, sei jedoch schwierig einzuschätzen, die Neuregelung habe jedoch klar die Sparsensibilität der Gemeinden erhöht.

Da gemäss der JGK der Handlungsspielraum der Gemeinden und des Kantons im Bereich LA EL u.a. durch die starke Regulierung auf Bundesebene stark eingeschränkt ist, können die Kosten kaum beeinflusst werden können.

Kaum Bedarf für Anpassungen

Die Direktionen sehen in ihrem Lastenausgleich kein (BVE, JGK) oder nur geringfügiges Verbesserungspotenzial (ERZ, GEF):

- LA Lehrergehälter: Laut der ERZ besteht zurzeit kein konkreter Anpassungsbedarf. Die Neuerungen hätten allgemein zu einer höheren Kostentransparenz geführt sowie zu guten Kennzahlen wie z.B. Angaben zur Klassengrösse geliefert. Durch die Neuregelungen sei jedoch auch der Aufwand beim Kanton und den Gemeinden gestiegen. Beim Kanton brauche dies zusätzliche Ressourcen. Eine Vereinfachung des Systems könnte den Aufwand senken, stünde jedoch in Widerspruch zur Transparenz. Konkrete Vorschläge wie das System zu vereinfachen wäre, liegen nicht vor.
- Im LA Sozialhilfe werden viele und teilweise sehr verschiedene Aufgaben abgegolten. Dadurch sind etliche Akteure involviert und die Transparenz beeinträchtigt. Dies erschwere gemäss GEF auch die Kommunikation gegen aussen, da der LA Sozialhilfe nur mit der wirtschaftlichen Hilfe assoziiert werde, obwohl dieser weitere, weniger negativ belastete

Bereiche enthalte. Um diesen Problemen Abhilfe zu schaffen, könnte einerseits eine Umbenennung des Lastenausgleichs in Betracht gezogen werden oder gar eine Trennung des Lastenausgleichs in zwei Ausgleiche (beispielsweise eine Auftrennung in Asyl und Sozialhilfe) geprüft werden.

3.3.4 Fazit

Die befragten Direktionen sprechen sich klar für den Erhalt des Finanz- und Lastenausgleichssystems aus. Es soll am bestehenden FILAG festgehalten werden, dieses jedoch bei Bedarf optimiert werden.

3.4 Beurteilung des Verbands Berner Gemeinden (VBG)

Neben den Direktionen wurde auch der VBG, vertreten durch Daniel Bichsel, Bernhard Antener und Daniel Arn, zum Finanz- und Lastenausgleichssystem befragt. Ähnlich wie im Gespräch mit den Direktionen war das Ziel der Befragung zu eruieren,

- ob der VBG den FILAG als zweckmässig beurteilt um die Unterschiede zwischen den Gemeinden angemessen zu reduzieren,
- in welchen Bereichen Probleme durch die Ausgestaltung oder im Vollzug auftreten sowie
- ob Optimierungs- bzw. Handlungsbedarf besteht.

Die Beurteilung des VBG kann wie folgt zusammengefasst werden.

FILAG erfüllt seine Ziele zufriedenstellend

Gemäss dem VBG erfüllt der FILAG als Gesamtmechanismus die gesteckten Ziele, die Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden zu vermindern und die strukturell benachteiligten Gemeinden angemessen zu entlasten. Das FILAG führe zu ausgewogenen Verhältnissen in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden und biete eine nachvollziehbare und transparente Umsetzung der Verbundsaufgaben. Zudem seien Veränderungen für jede Gemeinde gut simulierbar, wodurch die Auswirkungen dieser Veränderungen plan- und vorhersehbar seien.

Ähnlich wie die Direktionen sieht das VBG die Komplexität als Herausforderung des Gesamtmechanismus an. Es sei für Politiker, aber auch für Finanzverwalter teilweise schwierig, dieses vollständig nachzuvollziehen. Da das FILAG jedoch gut funktioniere, sei der Grad der Komplexität hinzunehmen.

FILAG-Revision 2012 hat viele Fehlanreize reduziert

Die in der FILAG-Revision 2012 vorgenommenen Änderungen sind gemäss VBG erfolgreich gewesen. Mit den Neuerungen, wie beispielsweise dem Selbstbehalt von 20% bei ausgewählten Angeboten in der institutionellen Sozialhilfe oder dem Verzicht auf die Berücksichtigung der Gesamtsteueranlage, konnte wichtige Anreize gesetzt bzw. Fehlanreize reduziert werden.

Die Aufgabenteilung ist sinnvoll bis auf zwei Ausnahmen

Grundsätzlich ist der VBG mit der aktuellen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einverstanden. Zwar hätten die Gemeinden bei den Ergänzungsleistungen keinen Spielraum, was eine Mitfinanzierung der Gemeinden in Frage stelle, dennoch sei die gemeinsame Finanzierung in einer Gesamtbeurteilung nachvollziehbar. Da der Saldo der Ausgleichszahlungen gemäss Art. 29b FILAG nicht noch grösser werden soll, ist der VBG mit dem Weiterbestand der EL-Lastenverteilung einverstanden.

Einzig bei den Schulleitungen und bei den Sozialdiensten sieht der VBG einen Bedarf für eine Aufgabenverschiebung und insbesondere für eine Finanzierungsverschiebung. In erster Linie geht es dem VBG darum, den Ausgleichssaldo der Lastenverteilung nach Art. 29b FILAG zu reduzieren, was mit einer Verschiebung der Finanzierungsverantwortung hin zu den Gemeinden in den Bereichen der Schulleitungen und des Sozialdienstpersonals erreicht werden könnte. Gleichzeitig könnten die Steuerungsvorgaben des Kantons – vor allem bei den Schulleitungen – reduziert werden. Die Leitung der Schule sei eine Gemeindeangelegenheit und sollte mit den entsprechenden Handlungsspielräumen ausgestattet werden.

Optimierungsbedarf ist klein, aber vorhanden

Handlungsbedarf sieht der VBG in den folgenden Bereichen:

- **LA «Neue Aufgabenteilung»:** Den vieldiskutierten LA «Neue Aufgabenteilung» erachtet das VBG zwar als gut und zweckmässig, weist jedoch auf die Problematik des immer steigenden Volumens des Lastenausgleichs hin. Das Volumen dürfe in Zukunft nicht stärker ansteigen bzw. sollte durch gezielte Aufgabenverschiebungen reduziert werden. Der VBG sieht dazu zwei Möglichkeiten:
 - **Besoldungskosten der Sozialdienste:** Die Besoldungskosten der Sozialdienste werden vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen und betragen im Jahr 2015 84.1 Mio. CHF. Falls die Gemeinden die Besoldungskosten übernehmen würden, so würden sie vom Kanton im LA «Neue Aufgabenteilung» in der Höhe von 42.05 Mio. CHF kompensiert. Folglich würde sich das Volumen des LA «Neue Aufgabenteilung» um diesen Betrag für die Gemeinden reduzieren.
 - **Schulleitungen:** In den Kosten des Regelunterrichts sind neben den Kosten für die Lektionen des obligatorischen und fakultativen Unterrichts auch die Overhead-Kosten für die Schulleitungen inbegriffen. Falls die Gemeinden die Kosten für die Schulleitungen vollumfänglich übernehmen würden, müssten sie vom Kanton im LA «Neue Aufgabenteilung» im Umfang von rund 30-50 Mio. CHF abgegolten werden.
- **LA Sozialhilfe:** Der VBG bemängelt, dass gewisse Positionen im LA Sozialhilfe überprüft werden müssen. So sind gemäss VBG rund 20 Mio. CHF im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug im LA Sozialhilfe integriert, welche nicht zum Aufgabengebiet des LA Sozialhilfe gehören. Hingegen ist der VBG kritisch hinsichtlich einer Splittung des LA Sozialhilfe. Die Abrechnung in der Sozialhilfe erachtet der VBG als transparent, die Kommunikation der Ergebnisse muss jedoch verbessert werden.

- **Externe Revision aller Lastenausgleiche:** Aus Sicht des VBG ist teilweise nicht transparent, was der Kanton jeweils in den Lastenausgleichen verrechnet. Daher ist zu prüfen, ob es eine externe Revision aller Lastenausgleiche braucht.
- **Festlegung der Fälligkeiten:** Die aktuelle Regelung der Fälligkeiten muss aus Sicht des VBG (und der Gemeinden) überdacht werden. Die Fälligkeiten seien derzeit so gesetzt, dass es bei gewissen Gemeinden zu Liquiditätsschwierigkeiten kommt. So werden beispielsweise gewisse Zahlungen im Frühsommer fällig; zu diesem Zeitpunkt hätten die Gemeinden jedoch noch kaum Steuereinnahmen generiert. Um den Gemeinden diesbezüglich entgegenzukommen, ist es dem VBG ein Anliegen, die Zeitpunkte zu glätten und besser aufeinander abzustimmen.
- **Anreize zur Schliessung schlecht ausgelasteter Schulen:** Zurzeit werden einige Schulen weiter betrieben, welche mangels Schüler geschlossen werden müssten, weil eine Schulschliessung den betroffenen Gemeinden z.B. wegen den zusätzlichen Kosten für die Schultransporte und den Unterhalt bestehender Gebäude zu teuer käme. Daher müssen folglich Anreize gesetzt werden, um schlecht ausgelastete Schulhäuser zu schliessen und den Schülertransport attraktiver zu machen.

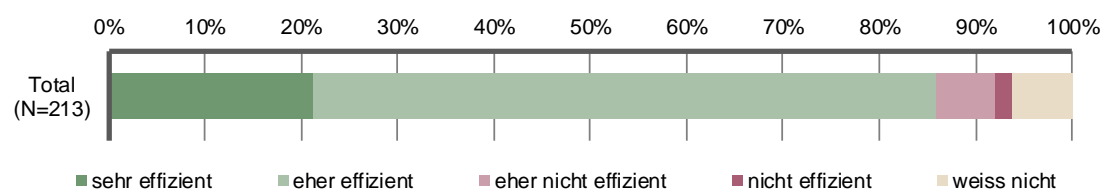
Der VBG würde es zudem begrüssen, wenn ein jährliches Monitoring der Entwicklung der Disparitäten erstellt würde.

Grössere Eingriffe im System allgemein erachtet der VGB als nicht mehrheitsfähig und rät sorgsam mit gröberen Umbauten umzugehen. Die Einführung bzw. Erhöhung des Selbstbehaltes in der Sozialhilfe würde auf Widerstand stossen, wäre aber mit einer Rückerstattung über den soziodemografischen Zuschuss denkbar und eine Alternative zum Bonus-Malus-System. Der VBG steht klar hinter dem FILAG und sieht nur einen geringen Handlungsbedarf. Das Gesamtsystem habe sich bewährt und führe zu einer angemessenen Lastenverteilung.

4 Vollzugsbeurteilung

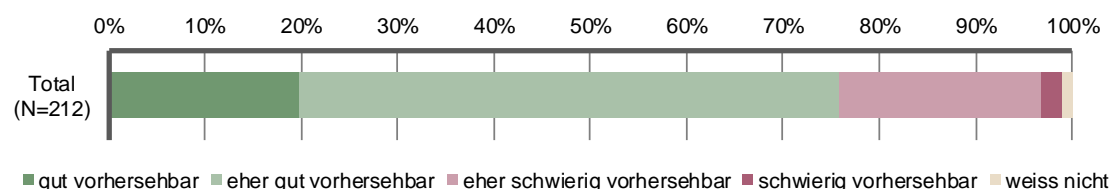
4.1 Vollzug

Abbildung 4-1: Effizienz des Vollzugs – Gemeindebefragung 2016



86% der Gemeinden erachten den Vollzug als (eher) effizient. Um den Vollzug aus Sicht der Gemeinden effizienter auszugestalten, schlagen einige Gemeinden vor, Abrechnungen und Statistiken künftig digital und über eine zentrale Stelle im Kanton abzuwickeln, anstatt über mehrere Ämter. In der Gemeindebefragung wurden die Gemeinden auch gefragt, ob sie mit einer ausschliesslich informatikgestützten und damit weitgehend papierlosen Erhebung der Grundlagendaten für den direkten Finanzausgleich (Disparitätenabbau, Mindestausstattung) einverstanden wären. Fast 90% der Gemeinden begrüssen eine solche informatikgestützte Erhebung. Für die **Finanzplanung** der Gemeinden ist es wichtig, dass sie die Finanzflüsse in den und aus dem Finanzausgleich vorhersehen können.

Abbildung 4-2: Vorhersehbarkeit der Finanzflüsse – Gemeindebefragung 2016



Für 76% der Gemeinden sind die Finanzflüsse (eher) gut vorhersehbar. Eher schwierig vorhersehbar sind die Finanzflüsse für Städte sowie für Gemeinden mit einem HEI zwischen 60 und 70. Letztere erhalten relativ viele Mittel aus dem Disparitätenabbau und der Mindestausstattung. Zur Verbesserung der Transparenz wünschen sich vereinzelte Gemeinden, die Abrechnungen früher einsehen zu können oder dass die Abrechnung transparenter dargestellt wird.

15 Gemeinden fordern die **Terminierung / Fälligkeit** der Zahlungen aus dem FILAG anzupassen, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden. Folgende Verbesserungsvorschläge machen sie:

- Fälligkeit der Lastenausgleichszahlungen mit Leistungen aus dem Disparitätenabbau angleichen

- Bessere Verteilung der Fälligkeiten der Lastenausgleichsgefässe über das Jahr (LA Sozialhilfe, Ergänzungsleistung und «Neue Aufgabenteilung» sind momentan alle am 30. Juni fällig).
- Teilzahlung des Finanzausgleichs bereits im Mai/Juni
- Ratenzahlung für Gemeinden ermöglichen

4.2 Strukturertretende Wirkung

4.2.1 Welche strukturertretende Wirkung hat der FILAG potenziell?

Zunächst ist hierbei zu klären, dass unter "strukturertretend" 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

Das FILAG ist grundsätzlich keine Bremse für Effizienzsteigerungsmassnahmen in den Gemeinden, vielmehr konnten kostentreibende Anreize mit der Einführung des FILAG und der FILAG-Revision 2012 reduziert werden. Ausser bei der Sozialhilfe und der Volksschule, wo aufgrund der Lastenausgleiche nur ein kleiner Anteil von Effizienzgewinnen auf die Gemeinde selbst zurückfällt, profitiert jede Gemeinde voll von Effizienzsteigerungen in ihrem Bereich.

Das FILAG hat das Ziel, strukturschwache Gemeinden zu unterstützen (Art. 12 Abs. 1 FILAG) und geltet deshalb der strukturell bedingte finanzielle Aufwand zusätzlich ab. Daher ist es automatisch strukturertretend in dem Sinn, dass es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt 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 Lastenausgleichen, 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.

Ob der FILAG ein Hindernis für potenzielle Gemeindefusionen darstellt, wird im nachfolgenden Abschnitt detailliert untersucht.

4.2.2 Gemeindefusionen im Kanton Bern

«Der Kanton Bern will starke und leistungsfähige Gemeinden, die ihre Aufgabe eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität erfüllen können». Dies setzte der Regierungsrat im Bericht «Gemeindereformen im Kanton Bern» und der «Strategie Gemeinden» im Jahr 2000 als Grundlage für die bernische Gemeindepolitik fest. Dazu verabschiedete er verschiedene Massnahmen, wovon Gemeindefusionen einen wichtigen Schwerpunkt bilden.

2005 trat das Gemeindefusionsgesetz in Kraft, das es dem Kanton erlaubt, Gemeindefusionen aktiv zu fördern. Es bezweckt die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden durch Gewährung einer Finanzhilfe. 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 personelle Ressourcen
- Fehlendes politisches Gewicht innerhalb des Kanton
- Zu kleine Einwohnerzahl für effiziente Verwaltung

Im 23. September 2012 hat das Volk mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes eine Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie der Gemeinden gutgeheissen. Demnach kann der Grosse Rat in zwei, gesetzlich klar definierten Fällen eine Fusion auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen.

Heute besteht die kantonale Fusionsförderung aus vier Säulen (vgl. Abbildung 4-3).

Abbildung 4-3: Kantonale Fusionsförderung Bern

Finanzielle Unterstützung	Beratung	Musterunterlagen	Anordnungsrecht und Vorschlagsrecht
<ul style="list-style-type: none"> – Projektbezogene Zuschüsse (Art. 34 FILAG) – Finanzhilfe (Art. 4ff GFG) – FILAG-Kompensation max. 10 Jahre (Art. 34 FILAG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Projektbegleitung – juristische, finanzielle Beratung – Koordination kant. Verfahren (Art. 4ff. GG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Muster-Verträge und -Reglemente – Muster-Konzepte – Checklisten und Projektpläne 	<ul style="list-style-type: none"> – Anordnung Fusion (Aart. 4iGG) – FILAG-Kürzung (Art. 35a FILAG) – Vorschlag Abklärungsperimeter (Art. 4b GG)

Quelle: AGR (2016) Arten der Unterstützung durch den Kanton Bern bei Fusionen.

Die **finanzielle Unterstützung** von Fusionen ist im FILAG und im Gemeindefusionsgesetz (GFG) festgelegt:

- Das FILAG sieht projektbezogene Zuschüsse vor: Für «zusammenlegungswillige Gemeinden kann der Regierungsrat für die Vorbereitung, für Informationsmassnahmen und für Umsetzung projektbezogene Zuschüsse von bis zu 70'000 CHF ausrichten» (art. 34 Abs.2 FILAG). Diesen Beitrag kann er pro zusätzliche Gemeinde um maximal 10'000 CHF erhöhen, wobei die Summe des Zuschusses höchstens 120'000 CHF beträgt.
- Zusätzlich erhalten fusionswillige Gemeinden eine einmalige Finanzhilfe, falls die neue Gemeinde mehr als 1'000 Einwohner umfasst (Art. 4ff. GFG). 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 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.
- Ausserdem gleicht der Kanton die Einbussen bei den FILAG-Leistungen während zehn Jahren ganz oder teilweise aus (Art. 34 FILAG Abs. 1). Dies gilt für die Mindestausstattung und bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden.

Der Kanton **berät** die fusionswilligen Gemeinden und stellt ihnen **Musterunterlagen** zur Verfügung (zweite und dritte Säule). Die vierte Säule sieht Massnahmen für Gemeinden vor, die sich gegen eine Fusion entscheiden, obwohl der Kanton es als sinnvoll erachten würde:

- Der Grosse Rat kann eine Fusion anordnen, wenn «eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen». Zudem kann er eine Fusion von mehreren Gemeinden anordnen, wenn «die Mehrheit der betroffenen Gemeinden und der Stimmentenden dem Zusammenschluss zuvor in einer Abstimmung zugestimmt haben».
- Der Regierungsrat kann gegenüber Gemeinden, welche sich der Aufnahme von Fusionsabklärungen oder einem Gemeindezusammenschluss widersetzen, Leistungen des FILAG kürzen, wenn sich das Einkommen aus dem FILAG der betreffenden Gemeinden nach dem Zusammenschluss voraussichtlich mindern würde. (Art. 35a FILAG). Dies gilt nicht für den Disparitätenabbau.
- Die Regierung kann ohne Beteiligung der Gemeinden Abklärungen im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss vornehmen (Art. 4b GG).

Da der Kanton sich aktiv für Gemeindefusionen einsetzt, ist es selbstverständlich wichtig, dass seine Politik nicht gleichzeitig fusionshemmend wirkt. Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 wurde deshalb der FILAG dahingehend untersucht. Daraus haben sich zwei Änderungen ergeben:

- Die Mindestausstattung ist nicht mehr an die Steueranlage geknüpft.
- Die Zuschüsse für geografisch-topografisch belastete Gemeinden sind ebenfalls nicht mehr an die Steueranlage geknüpft.

Seit der Verabschiedung der «Strategie Gemeinden» im Jahr 2000 hat sich die Zahl der bernischen Gemeinden bereits von 400 auf 352 reduziert (vgl. Abbildung 4-4). Bei der Einführung des Gemeindefusionsgesetzes 2005 prognostizierte die Regierung aber eine Reduktion der

Anzahl Gemeinden auf 300 bis 2017, was trotz den noch anstehenden Fusionsprojekten nicht erreicht wird, sondern höchstens zur Hälfte. Einen Überblick über die erfolgreichen, gescheiterten und noch ausstehenden Fusionsprojekte ist dem Anhang B zu entnehmen.

Abbildung 4-4: Entwicklung Anzahl Gemeinden seit 1.1.2000

Per	Anzahl politische Gemeinden	
1.1.2016	352 Gemeinden	- 4
1.1.2015	356 Gemeinden	- 6
1.1.2014	362 Gemeinden	- 17
1.1.2013	379 Gemeinden	- 3
1.1.2012	382 Gemeinden	- 1
1.1.2011	383 Gemeinden	- 5
1.1.2010	388 Gemeinden	- 4
1.1.2009	392 Gemeinden	- 6
1.1.2006	398 Gemeinden	- 2
1.1.2000	400 Gemeinden	

4.2.3 Mögliche strukturerhaltende Wirkungen des FILAG auf Fusionen

Mit der Mindestausstattung unterstützt der Kanton finanzschwache Gemeinden, damit diese ihre Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erfüllen können (Art. 11 FILAG). Damit verbessert der Kanton gewollt den Finanzhaushalt finanzschwacher Gemeinde. Auch mit der Disparitätenabbau erhalten finanzschwache Gemeinden einen Zuschuss. Indirekt **mindert** dies unter Umständen **den Fusionsdruck** einer strukturschwachen Gemeinde, weil sie dank dem finanziellen Zuschuss doch genügend Ressourcen zur Verfügung hat, um selbständig zu bleiben. Ohne den Zuschuss wäre das Haushaltsbudget enger, und die Gemeinde müsste nach alternativen Lösungen wie beispielsweise einer Fusion suchen. Diese Art von strukturhemmenden Wirkung kann als gewollt betrachtet werden.

Ungewollte fusionshemmende Wirkung ist, wenn ein Fusionsprojekt scheitert, weil die Gemeinden ein Projekt nicht vollziehen, weil sie durch die Fusion **Einnahmen aus dem Finanz- und Lastenausgleich verlieren** würden.

Bei 12% der 87 Gemeinden, bei welchen in den letzten Jahren in Ihrer Gemeinde Pläne oder erste Überlegungen zu einer Fusion mit anderen Gemeinden bestehen oder bestanden, hatten die Leistungen des FILAG einen Einfluss beim Fusionsentscheid. Insgesamt ist aber wichtig zu verstehen, dass der FILAG theoretisch zwar eine fusionshemmende Wirkung haben kann, und dies gegebenenfalls auch hat, aber nicht alleine das Projekt zum Scheitern bringt. Der politische Wille der Gemeinde und Gemeindeverwaltung, die gesamte finanzielle Situation der Gemeinden, sowie die geografischen Gegebenheiten spielen ebenfalls entscheidend mit.

a) Abnehmender Fusionsdruck dank Finanzausgleich

Mit den Ausgleichszahlungen aus dem FILAG erhalten einige Gemeinden finanzielle Mittel, die an keinen Zweck gebunden sind. Dadurch verbessert sich ihre finanzielle Situation und der Fusionsdruck nimmt zumindest aus finanzieller Sicht ab. Das heisst, dem FILAG könnte eine fusionshemmende Wirkung unterstellt werden, wenn:

- die finanzielle Situation einer Gemeinde schlecht ist,
- die finanzielle Situation durch Leistungen aus dem Finanzausgleich merklich verbessert wird, und
- die Gemeinde deshalb eine Fusion ablehnt, bei der sich ihre finanzielle Situation verbessern würde. Nicht jede Fusion verbessert a priori die Gemeindefinanzen: Die Einnahmeseite verbessert sich bei einer Fusion nicht. Ob bei den Ausgaben gespart werden kann, hängt vom konkreten Projekt ab.

Die Analyse zweier gescheiterten Fusionsprojekte (vgl. Anhang B) zeigt, dass es durchwegs möglich sein könnte, dass der Fusionsdruck bei den Gemeinden dank den Leistungen des FILAG nicht gross genug war. Die Gemeinden, die gegen eine Fusion stimmten, haben eine hohe Steueranlage, was von einer eher angespannten finanziellen Situation zeugt. Gleichzeitig erhalten sie pro Kopf zwischen 200 CHF und 400 CHF aus dem Finanzausgleich bezahlt.

Die Gemeinde mit der höchsten Steueranlage hat dem Projekt jedoch zugestimmt. Womöglich ist bei ihr der Fusionsdruck sehr gross und die Leistungen aus dem FILAG können diesen Druck nicht genügend lindern, so dass sie auf eine Fusion nicht verzichten wollten. Bei beiden Projekten wird in offiziellen Dokumenten der FILAG aber nirgends als Begründung fürs Scheitern erwähnt. In der Tat werden die Leistungen des FILAG nicht primär zum Scheitern beigegeben haben, sondern höchstens in Kombination mit anderen Argumenten.

b) Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich bei Fusion

Bei der Fusion zweier oder mehrere Gemeinden können sich die Parameter ändern, die für die Berechnung der Finanzströme auf dem FILAG relevant sind. Dadurch können sich die Einnahmen der Gemeinden aus dem FILAG allenfalls verkleinern.

Insbesondere der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) ändert sich bei einer Fusion. Der HEI gibt an, wie hoch der harmonisierte Steuerertrag pro Kopf einer Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Mittel ist. Im Finanzausgleich dient er als Grundlage für die Berechnung des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung:

- Gemeinden mit einem Steuerertrag über dem kantonalen Mittel ($HEI > 100$) zahlen einen Beitrag in den **Disparitätenabbau**, jene Gemeinden mit einem Steuerertrag unter dem kantonalen Mittel ($HEI < 100$) profitieren vom Disparitätenabbau. Der Betrag des Disparitätenabbaus bemisst sich nach der Einwohnerzahl und der Differenz des gemeindespezifischen HEI zum kantonalen Mittel. Der Disparitätenabbau ist entsprechend eine lineare Grösse. Deshalb ergibt sich der Betrag der fusionierten Gemeinden bis auf geringe Abweichungen aus der Summe der Beträge der einzelnen Gemeinden vor der Fusion.

- Von der **Mindestausstattung** profitieren nur Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau unter 86 liegt. Als Beitrag erhalten die Gemeinden so viel, dass ihr HEI nach der Mindestausstattung genau 86 beträgt. Der pro Kopf Beitrag bemisst sich also aus dem HEI nach dem Disparitätenabbau und dem Zielwert von 86. Liegt der HEI der fusionierten Gemeinde über dem Zielwert von 86, erhält die Gemeinde keine Mindestausstattung. Fusioniert eine Gemeinde mit einem tiefen HEI mit einer finanzstarken Gemeinde, so reduziert sich die Mindestausstattung pro Kopf oder entfällt sogar ganz (vgl. Tabelle). Diesen Effekt federt der Kanton ab, indem er fusionsbedingte Mindereinnahmen aus dem FILAG für maximal 10 Jahre entschädigt (Art. 34 FILAG).

Abbildung 4-5: Kritische Grösse: HEI als Basis für die Mindestausstattung (MA)

Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkung einer Fusion
Eine oder mehrere Gemeinden mit tiefem HEI (<86 n. DA) und mindestens eine Gemeinde mit hohem HEI	Zwei mögliche Effekte: – Neuer HEI (n. DA) über 86. → Verlust der gesamten MA – Neuer HEI (n. DA) unter 86 → Teilverlust der MA
Alle betroffenen Gemeinden HEI (n. DA) > 86	Fusion hat keine Auswirkung auf die MA.
Alle betroffenen Gemeinden HEI (n. DA) < 86	Fusion hat (fast) keine Auswirkung auf die MA

Die Tabelle zeigt rot eingefärbt zwei Fälle, wo sich die Mindestausstattung durch eine Fusion reduzieren könnte. Das Fusionsprojekt zwischen Gerzensee, Gelterfingen, Kirchdorf, Noflen, und Mühledorf erfüllt genau diese Ausgangslage und scheiterte. Die einzige Gemeinde, die jedoch Mindestausstattung erhält, die Gemeinde Noflen, ist aber noch dabei. Die weitere Zuordnung der Fusionsprojekte (vgl. Anhang B) zeigt aber gleichzeitig, dass einige Projekte scheiterten, obwohl es aus Sicht der Mindestausstattung kein Grund dazu gäbe.

Bei den Massnahmen für **besonders belastete Gemeinden** ändern sich die relevanten Parameter bei den geografisch-topografischen Zuschüssen und den soziodemografischen Zuschüssen.

- Basis für die Bemessung der **geografisch-topografischen Zuschüsse** sind die Strassenlänge und die Fläche pro Einwohner. Einen Beitrag erhalten alle Gemeinden mit einem Wert über 80% des Medians aller Gemeinden. Fusioniert eine Gemeinde mit einem Wert über 80% des Medians mit einer stärker konzentrierten Gemeinde, so verkleinert sich der geografisch-topografische Zuschuss oder fällt ganz weg (vgl. Abbildung 4-6). Gemeinden mit einem HEI höher als 140 wird der Beitrag gekürzt.
- Von den **soziodemografischen Zuschüssen** profitieren alle Gemeinden. Grundlage für die Beitragsbemessung ist der Sozillastenindex. Dieser berechnet sich aus der Quote der ausländischen Bevölkerung, der Ergänzungsleistung-Beziehenden und den Arbeitslosen. Je höher der Index desto grösser ist der Zuschuss pro Einwohner. Der soziodemografische

Zuschuss entspricht ungefähr einer linearen Grösse, deshalb wirkt sie nicht fusionshemmend.

- Die **Zentrumslasten** entsprechen einer Pauschalabgeltung. Bei einem Fusionsprojekt mit einer Zentrumsgemeinde müsste die Höhe der Pauschale allenfalls überprüft werden. Aktuell steht aber kein solches Fusionsprojekt zur Diskussion.

Abbildung 4-6: Kritische Grösse: Strassenlänge und Fläche pro Einwohner als Basis für den geografisch-topografischen Zuschuss

Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkung einer Fusion
Eine oder mehrere Gemeinden mit Wert > 80% des kantonalen Medians und eine oder mehrere Gemeinden mit Wert < 80% des kantonalen Medians.	Je nach dem: – Neuer Wert unter 80% des Medians → Verlust der gesamten Zuschüsse – Neuer Wert über 80% Median → Teilverlust der Zuschüsse
Alle beteiligten Gemeinden über 80% des kantonalen Medians	→ In der Summe ungefähr gleich. Der Median verschiebt sich leicht nach unten (marginaler Effekt auch auf andere Gemeinden).
Alle beteiligten Gemeinden unter 80% des kantonalen Medians	→ Weiterhin keinen Zuschuss. Der Median verschiebt sich allenfalls leicht nach unten (marginaler Effekt auch auf andere Gemeinden).

In der Tabelle ist die Situation rot eingefärbt, bei der die fusionierte Gemeinde geografisch-topografische Zuschüsse verlieren würden. Das teilweise gescheiterte Fusionsprojekt zwischen Bévillard, Malleray und Pontenet, sowie Court und Sorvilier hatte genau diese Ausgangslage. Die beiden Gemeinden Court und Sorvilier mit umfangreiche geotopografische Zuschüssen, die bei einer Fusion zum Grossteil entfallen würden, haben das Projekt abgelehnt (vgl. Anhang B).

c) Fazit

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten:

- Die **Einnahmen aus dem FILAG** können den Fusionsdruck bei Gemeinden reduzieren und dadurch strukturerhaltend wirken. Dies insbesondere bei Gemeinden mit strukturschwächen, aber nicht allzu grossen finanziellen Problemen. Dieser Effekt ist gewollt.
- Bei Gemeinden, die Beiträge aus der Mindestausstattung erhalten und mit einer Gemeinde fusionieren würden, die keine **Mindestausstattung** erhalten, sind die Ertragseinbussen sekundär. Die meist eher tiefere Steueranlage und die Strukturstärke der anderen Gemeinde ist wichtiger, als der Verlust der Mindestausstattung.
- Der potenzielle Verlust an **geografisch-topografischen Zuschüssen** kann fusionshemmend wirken. Dies zeigt das gescheiterte Fusionsprojekt, bei dem die Gemeinden Court und Sorvilier mit hohen Zuschüssen das Projekt ablehnten, während die übrigen Gemeinden, die keine Zuschüsse erhalten, dem Projekt zustimmten.

- Insgesamt zeigt die Recherche auch unter Anbetracht anderer Fusionsprojekten, dass die Leistungen des FILAG zwar strukturhemmende Wirkung haben können, aber nie das Projekt im Alleingang zum Scheitern bringen. Andere Faktoren wie der politische Wille der Gemeinde und Gemeindeverwaltung, die gesamte finanzielle Situation der Gemeinden, sowie die geografischen Gegebenheiten (z.B. Ausrichtung zum regionalen Zentrum) spielen ebenfalls entscheidend mit.

5 Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf

Die Ex-post-Analyse sowie die Befragung von Gemeinden und Gemeindevertretung sowie der Direktionen hat ergeben, dass **kein Systemumbau erforderlich ist**. Die Akzeptanz der zentralen FILAG-Mechanismen wird nicht in Frage gestellt. Die möglichen Anpassungen stellen punktuelle Verbesserungen dar, die zu prüfen sind.

Nachfolgend ist der Handlungsbedarf tabellarisch dargestellt. In vielen Bereichen ist kein Handlungsbedarf erkennbar, in anderen Instrumenten besteht zumindest der Bedarf einer Prüfung. Identifizierte Felder zur Prüfung sind die Zentrumslasten, die Lastenausgleiche Sozialhilfe und teilweise Lehrergehälter sowie die «Neue Aufgabenteilung». Zudem gibt es im Vollzug einige Aspekte zur Prüfung.

Abbildung 5-1: Instrumente des FILAG – Handlungsbedarf

Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs	Handlungsbedarf
Disparitätenabbau und Mindestausstattung	Kein Handlungsbedarf <ul style="list-style-type: none"> – Der direkte Finanzausgleich ist unbestritten und zielgerichtet. Die strukturhemmende Wirkung findet in einem nicht relevanten Umfang statt. Es kann jedoch sein, dass der mittelfristige Wegfall von FILAG-Geldern eine negative Grundhaltung von Gemeinden zur Fusion verstärkt. – Einige Gemeinden würden es als fairer betrachten, wenn weitere Einnahmen der Gemeinden (u.a. Einnahmen über Kiesgruben, Wasserzinsen) bei der Finanzkraft berücksichtigt werden.
Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten	Zu prüfen <ul style="list-style-type: none"> – Zu prüfen ist, ob die Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktion auf Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal begrenzt bleiben soll. Regionale Zentren und Agglomerationen erheben ebenfalls Anspruch darauf.
Geografisch-topografischer Zuschuss	Kein Handlungsbedarf <ul style="list-style-type: none"> – Der geografisch-topografische Zuschuss ist zweckmässig und akzeptiert.
Soziodemografischer Zuschuss	Kein Handlungsbedarf <ul style="list-style-type: none"> – Der soziodemografische Zuschuss ist ebenfalls zweckmässig und grossmehrheitlich akzeptiert.
LA Lehrergehälter Volksschule	Zu prüfen <ul style="list-style-type: none"> – Der generelle Mechanismus des LA Lehrergehälter ist zweckmässig und akzeptiert. – Die Gemeinden beurteilen die hohen Schülertransportkosten in Kombination mit den hohen Vollkosten eines Schulbesuches in der Nachbargemeinde als kritisch. Diese seien strukturhemmend. Ist es der Wille des Kantons, die Struktur der Schullandschaft im Kanton Bern neu zu gestalten, muss der Kanton die Schülertransportkosten finanziell stärker unterstützen und die Vollkostenrechnung eines ausserkommunalen Schulbesuches überprüfen. Die ERZ sieht die Gefahr von hohen Kosten bei einem Verzicht auf eine gemeindeeigene Schule, sieht jedoch die betroffenen Gemeinden in der Verantwortung, eine faire Lösung zu finden.
LA Sozialhilfe	Zu prüfen <ul style="list-style-type: none"> – Der generelle Mechanismus des LA Sozialhilfe ist zweckmässig und akzeptiert.

Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs	Handlungsbedarf
	<ul style="list-style-type: none"> – Der Lastenausgleich Sozialhilfe hat sich in den letzten Jahren volumenmässig stark erhöht. Die Gemeinden tragen dabei kräftig mit. Sowohl von den Direktionen als auch von den Gemeinden kann aber die Kostenentwicklung nicht bis ins Detail erklärt werden. Der Kanton und die Gemeinden haben den Eindruck, nur beschränkt auf die Kostenentwicklung Einfluss nehmen zu können. Zu prüfen ist deshalb, ob der LA Sozialhilfe auf verschiedene Bereiche aufgeteilt werden soll (z.B. Asyl- und Flüchtlingswesen, Familienergänzende Betreuung etc.) und ob ein Selbstbehalt eingeführt werden soll
LA Ergänzungsleistungen	<p>Kein Handlungsbedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der LA Ergänzungsleistungen ist zweckmässig und grossmehrheitlich akzeptiert.
LA Familienzulagen für Nicht-Erwerbstätige	<p>Kein Handlungsbedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der LA Familienzulagen für Nicht-Erwerbstätige ist volumenmässig sehr klein und nicht im Fokus der Diskussionen. Es sind keine kritischen Ergebnisse oder Rückmeldungen zum Vorschein gekommen.
LA öffentlicher Verkehr	<p>Kein Handlungsbedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der LA öV ist zweckmässig und grossmehrheitlich akzeptiert.
LA «Neue Aufgabenteilung» 29b	<p>Zu prüfen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mit dem LA «Neue Aufgabenteilung» gemäss Artikel 29b des FILAG werden Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton gegenseitig verrechnet. – Mehrere Gründe führen dazu, dass der Lastenausgleich von einigen Gemeinden nicht nur als zweckmässig und transparent betrachtet wird. – Das Volumen hat in den vergangenen Jahren zugenommen. In der Zwischenzeit ist es ein Sammeltopf mit vielen Elementen, die nicht mehr gut nachvollzogen werden können. – Die Lasten werden bevölkerungsmässig auf die Gemeinden verteilt, womit die Finanzkraft der Gemeinden nicht berücksichtigt wird. Mit einer Steuerbelastungsverschiebung in Richtung Kanton könnte sowohl das Volumen des LA «Neue Aufgabenteilung» reduziert werden, als auch die Lasten gemäss Finanzkraft verteilt werden. Mindestens ein Drittel der Gemeinden begrüsst eine solche Steuerbelastungsverschiebung.
Weitere Aspekte	
Vollzug: Fälligkeiten / Ansprechstelle Kanton / digitale Abrechnung / verstärkter Review zu Disparitäten	<p>Zu prüfen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Gemeinden müssen die voluminösen Lastenausgleiche im Juni bezahlen, erhalten die Beiträge aus dem Finanzausgleich aber erst später. Dies führt bei mehreren Gemeinden zu Liquiditätsengpässen. Die Fälligkeiten müssen deshalb überprüft werden. – Die Gemeinden müssen Statistiken bei mehreren Stellen des Kantons einreichen und erhalten von mehreren Stellen eine Abrechnung. Der administrative Aufwand sei damit teilweise doppelt. – Einer digitalen Abrechnung steht aus Sicht der Gemeinden nichts im Weg. – Die Gemeinden würden ein jährliches Monitoring der Entwicklung der Disparitäten begrüssen; dieses Monitoring sollte über den LANA-Wi-Bericht hinausreichen.

6 Anhang A: Umverteilungen und Bilanz

6.1 Umverteilungswirkungen im LA Sozialhilfe

Abbildung 6-1: Horizontale Umverteilungswirkung im LA Sozialhilfe für das Jahr 2015, Nettozahler

Nettozahler						
Sozialdienst	LV Sozialhilfe in Mio. CHF	Aufwendungen in Mio. CHF	Saldo in Mio. CHF	Saldo pro Kopf	Saldo in Steuer- anlage- zehntel	
Obersimmental	4.1	2.3	-1.8	-224	-2.1	
Aarberg	4.8	2.7	-2.1	-220	-1.7	
Saanenland	4.6	2.7	-1.9	-206	-0.7	
Wichtrach u U.	5.4	3.3	-2.2	-202	-1.6	
Oesch-Emme	4.6	2.8	-1.8	-199	-2.0	
Frutigen	10.8	6.6	-4.2	-197	-1.9	
Stettlen-Vechigen	4.2	2.6	-1.6	-196	-1.4	
Riggisberg	5.2	3.2	-2.0	-194	-2.1	
Sigriswil	2.4	1.5	-0.9	-185	-1.4	
Oberes Langetental	3.2	2.1	-1.1	-180	-1.7	
Schüpfen	6.8	4.5	-2.3	-174	-1.4	
Oberes Emmental	7.6	5.1	-2.5	-168	-2.1	
Oberhasli	4.1	2.7	-1.3	-165	-1.4	
Niederönz	3.8	2.6	-1.2	-162	-1.3	
Erlach	7.8	5.3	-2.5	-161	-1.3	
Ipsach	4.0	2.8	-1.2	-157	-0.9	
Uetendorf	6.3	4.4	-1.9	-151	-1.4	
Zulg	10.7	7.6	-3.1	-148	-1.3	
Wohlen	10.0	7.2	-2.8	-143	-0.9	
Jegenstorf	10.2	7.4	-2.8	-139	-1.1	
Wattenwil	5.0	3.6	-1.4	-139	-1.4	
Bolligen	3.1	2.3	-0.8	-138	-0.8	
Büren an der Aare	6.0	4.5	-1.6	-131	-1.1	
Hindelbank u.U	3.0	2.3	-0.7	-119	-0.9	
Muri	6.7	5.2	-1.5	-115	-0.4	
Oberdiessbach	3.0	2.3	-0.7	-114	-1.1	
Trachselwald	13.1	10.3	-2.8	-109	-1.1	
Konolfingen	10.3	8.2	-2.2	-106	-1.0	
Laupen SDRL	7.1	5.6	-1.4	-104	-0.8	
Oberhofen	3.7	3.0	-0.7	-102	-0.6	
Langnau	4.6	3.7	-0.9	-101	-0.9	
Niederbipp	7.2	5.8	-1.4	-98	-0.8	
Spiez	9.8	8.0	-1.8	-94	-0.8	
Münsingen	6.0	4.9	-1.0	-87	-0.6	
Orpund	3.2	2.7	-0.5	-81	-0.7	
Roggwil	3.0	2.5	-0.4	-73	-0.8	
Belp	11.0	9.4	-1.6	-72	-0.5	
Jungfrau	20.2	17.6	-2.6	-66	-0.5	
Heimberg	3.3	2.9	-0.4	-65	-0.5	
Courtelary SASC	7.0	6.4	-0.6	-44	-0.4	
La Neuveville	4.2	3.8	-0.4	-43	-0.3	
Untere Emme	2.9	2.8	-0.2	-26	-0.2	
Schwarzenburg	3.4	3.3	-0.1	-10	-0.1	
Tramelan	2.3	2.3	0.0	-8	-0.1	
Worb	5.8	5.7	-0.1	-6	-0.0	
Urtenen-Schönbühl	3.4	3.4	0.0	-2	-0.0	
Münchenbuchsee	7.2	7.2	0.0	-1	-0.0	
Total	286.2	219.0	-67.2			

*ohne Gemeinde Clavaleyres

Abbildung 6-2: Horizontale Umverteilungswirkung im LA Sozialhilfe für das Jahr 2015, Nettoempfänger

Nettoempfänger						
Sozialdienst	LV Sozialhilfe in Mio. CHF	Aufwendungen in Mio. CHF	Saldo in Mio. CHF	Saldo pro Kopf	Saldo in Steuer- anlage- zehntel	
Rüdtligen-Alchenflüh	2.8	2.9	0.0	4	0.0	
Thun	21.9	22.7	0.8	18	0.1	
Köniz	20.6	22.1	1.5	38	0.2	
Zollikofen	5.1	5.5	0.4	39	0.3	
Lyss	9.4	10.5	1.1	60	0.4	
Burgdorf	11.3	13.1	1.7	77	0.6	
Herzogenbuchsee	3.5	4.2	0.6	93	0.7	
Bern	65.8	77.9	12.1	93	0.4	
Lengnau	2.5	3.0	0.5	95	0.7	
Aarwangen	5.3	6.3	1.0	96	0.8	
Orval-SSCO	3.3	4.1	0.7	112	1.2	
Brügg	5.0	6.5	1.5	152	1.2	
Ittigen	5.7	7.6	1.9	167	0.7	
Tavannes	3.5	4.6	1.1	169	1.8	
Langenthal	9.0	12.2	3.2	180	1.2	
Nidau	5.2	7.2	2.0	190	1.5	
Ostermundigen	8.4	11.9	3.5	214	1.7	
Pieterlen	2.0	3.0	0.9	226	2.0	
Prévôté	5.1	7.7	2.6	253	2.4	
Saint-Imier	2.6	4.7	2.1	411	2.3	
Biel	28.4	56.3	27.9	499	3.5	
Total	226.6	293.8	67.2			

*ohne Gemeinde Clavaleyres

6.2 Umverteilungseffekte LA öV – Verkehrsangebotsstatistik

Abbildung 6-3: LA öV 2015: Kostentragung und Angebot nach ausgewählten Gemeinden

Gemeinde	Anzahl Einwohner	Gesamtkosten Gemeinde in CHF	Anteil am Verkehrsangebot in %	Anteil an Gesamtkosten in %	Saldo in CHF (Anteil Kosten - Anteil Verkehrsangebot)
Frutigen	6771	481'277	0.27%	0.40%	-159'319
Interlaken	5675	783'952	0.70%	0.66%	56'758
Lauterbrunnen	2676	396'284	0.37%	0.33%	40'073
Innertkirchen	1081	146'831	0.13%	0.12%	9'562
Saanen	7298	648'770	0.45%	0.54%	-106'702
Heimberg	6585	403'785	0.18%	0.34%	-187'079
Oberhofen	2425	315'604	0.28%	0.26%	14'559
Steffisburg	15606	1'550'020	1.17%	1.30%	-146'825
Thun	43294	6'105'968	5.52%	5.11%	495'640
Uetendorf	5966	395'837	0.20%	0.33%	-154'489
Bremgarten b.B.	4358	569'518	0.50%	0.48%	27'335
Kirchlindach	2855	401'241	0.36%	0.34%	31'978
Köniz	39702	5'822'829	5.35%	4.87%	566'247
Muri b.B.	12682	1'557'318	1.33%	1.30%	29'543
Zollikofen	10115	1'290'049	1.12%	1.08%	47'539
Ittigen	11241	1'510'049	1.34%	1.26%	91'027
Ostermundigen	16526	2'071'439	1.78%	1.73%	59'541
Jegenstorf	5516	368'301	0.19%	0.31%	-141'675
Utzenstorf	4221	259'220	0.12%	0.22%	-119'721
Wiler b.U.	856	96'620	0.08%	0.08%	-2'253
Münsingen	11749	1'098'100	0.80%	0.92%	-144'955
Tägertschi	390	52'201	0.05%	0.04%	3'063
Allmendingen	545	68'122	0.06%	0.06%	1'868
Ferenbalm	1239	152'436	0.13%	0.13%	3'031
Schwarzenburg	6691	473'622	0.26%	0.40%	-158'421
Belp	11458	1'076'140	0.78%	0.90%	-138'745
Bern	129887	30'571'155	31.95%	25.58%	7'613'249
Kirchberg	5812	436'256	0.26%	0.36%	-125'182
Lyssach	1405	206'026	0.19%	0.17%	20'021
Trubschachen	1427	201'164	0.18%	0.17%	16'290
Huttwil	4688	320'892	0.17%	0.27%	-116'471
Sumiswald	5011	361'125	0.21%	0.30%	-115'434
Herzogenbuchsee	6946	473'012	0.25%	0.40%	-173'789
Lyss	14167	1'210'011	0.82%	1.01%	-231'829
Meikirch	2399	306'857	0.27%	0.26%	11'721
Schüpfen	3719	214'834	0.09%	0.18%	-112'262
Biel	53396	10'448'617	10.47%	8.74%	2'070'247
Lengnau	4902	320'953	0.16%	0.27%	-129'081
Brügg	4221	649'318	0.61%	0.54%	75'328
Mörigen	859	103'335	0.09%	0.09%	927
Nidau	6878	857'031	0.74%	0.72%	22'237
Sutz-Lattringen	1421	194'975	0.17%	0.16%	13'550
Saint-Imier	5127	299'081	0.12%	0.25%	-153'308
Moutier	7550	544'777	0.31%	0.46%	-173'584
Valbirse	4001	247'661	0.11%	0.21%	-112'506
Neuveville La	3706	209'737	0.08%	0.18%	-114'042

Es werden diejenigen Gemeinden dargestellt, welche einen positiven Saldo aufweisen (grau markiert), und diejenigen Gemeinden, welche einen negativen Saldo unter -100'000 CHF vorweisen.

Abbildung 6-4: öV-Angebot nach Verwaltungskreisen 2015

Einteilung in Verwaltungskreise	Anzahl Einwohner	Gesamtkosten Gemeindeanteil in Mio. CHF	Anteil am Verkehrsangebot in %	Anteil an Gesamtkosten in %	Saldo in Mio. CHF (Kosten>Angebot)	Saldo pro Kopf
Berner Jura	53'539	3.7	2%	3%	-1.31	-24.55
Bern-Mittelland	402'023	59.1	54%	49%	5.78	14.38
Biel/Bienne	97'953	14.6	13%	12%	1.52	15.48
Emmental	95'957	8.5	6%	7%	-1.40	-14.58
Frutigen-Niedersimmental	39'616	3.5	2%	3%	-0.57	-14.38
Interlaken-Oberhasli	47'815	5.0	4%	4%	-0.34	-7.08
Oberaargau	79'641	6.5	4%	5%	-1.46	-18.30
Obersimmental-Saanen	17'158	1.5	1%	1%	-0.28	-16.17
Seeland	71'831	5.6	4%	5%	-1.43	-19.89
Thun	106'226	11.5	9%	10%	-0.51	-4.80
Total	1'011'759	119.5	100%	100%	-0.00	-

6.3 Bilanz

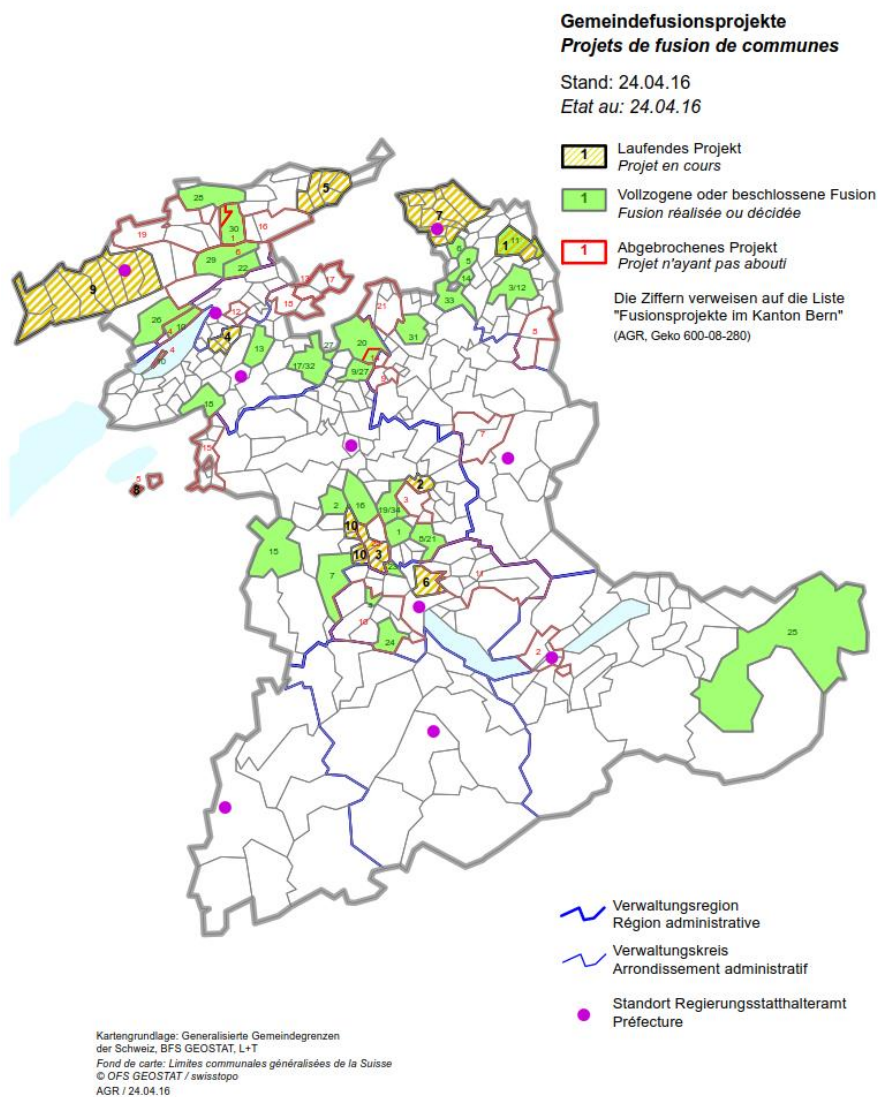
Abbildung 6-5: Gemeindebeispiele horizontaler und vertikaler Ausgleich 2015

Gemeinde	HORIZONTAL				Saldo horizontal pro Kopf	VERTIKAL				Saldo vertikal pro Kopf	TOTAL Saldo horizontal + vertikal pro Kopf	Saldo horizontal + vertikal in SZ
	Wert Steuerzehntel pro Kopf	Disparitätenabbau pro Kopf	LA Sozialhilfe pro Kopf	LA EL pro Kopf		Mindestausstattung pro Kopf	Geotopogr. Zuschuss pro Kopf	pauschale Zentrums-lasten-abgeltung	Sozio-demogr. Zuschuss pro Kopf			
Bern	204	-340	93	55	-192	-	-	487	19	506	314	1.5
Biel	140	40	532	166	738	-	-	348	25	373	1'111	8.0
Thun	133	39	18	54	111	-	-	208	14	221	333	2.5
Burgdorf	129	138	110	62	311	-	-	-	15	15	326	2.5
Langenthal	144	124	198	60	381	-	-	-	17	17	398	2.8
Interlaken	189	-271	64	26	-180	-	-	-	18	18	-163	-0.9
Köniz	163	-158	44	-22	-136	-	-	-	14	14	-123	-0.8
Oberbalm	96	307	-221	-5	81	185	130	-	5	319	400	4.2
Wohlen b.B.	160	-150	-90	-92	-332	-	-	-	9	9	-324	-2.0
Ittigen	224	-498	167	-15	-345	-	-	-	15	15	-331	-1.5
Ostermundigen	126	47	214	78	339	-	-	-	21	21	360	2.9
Nidau	116	130	353	129	612	-	-	-	21	21	633	5.5
Steffisburg	127	75	-110	4	-32	-	-	-	11	11	-21	-0.2
Brügg	136	29	398	119	546	-	-	-	18	18	564	4.1
Mörigen	266	-616	-267	-158	-1'042	-	-	-	4	4	-1'037	-3.9
Muri b.B.	278	-908	-108	-67	-1'083	-	-	-	10	10	-1'073	-3.9
Schelten	48	689	306	214	1'208	-	1'253	-	20	1'273	2'481	51.3
Frutigen	97	273	-177	-19	77	128	56	-	8	192	269	2.8
Unterlangenegg	78	365	-271	46	140	282	43	-	6	331	472	6.1
Saxeten	67	448	-293	-24	131	411	1'238	-	9	1'658	1'789	26.8
Saanen	370	-1'535	-193	-110	-1'838	-	-	-	12	12	-1'826	-4.9
Rohrbach	91	272	-56	-1	215	121	-	-	8	130	345	3.8
Seehof	49	591	-245	-160	186	547	1'253	-	3	1'803	1'989	40.9
Trub	55	534	-188	87	433	567	721	-	6	1'295	1'728	31.4
Rohrbachgraben	71	443	-283	-93	66	405	243	-	7	655	722	10.1
Oberlangenegg	70	441	-280	98	259	405	122	-	8	535	794	11.3
Moutier	102	243	355	60	658	73	-	-	21	94	752	7.4
Guttannen	149	-975	-181	-190	-1'346	-	-	-	8	8	-1'337	-9.0
Tramelan	103	229	-1	57	285	53	-	-	14	67	352	3.4
Därlichen	103	181	-213	-44	-77	-	81	-	12	93	17	0.2
Kernenried	84	275	-136	-101	37	163	61	-	6	229	267	3.2
Tavannes	92	286	420	118	823	151	-	-	18	169	992	10.8
Kehrsatz	131	-83	81	-68	-71	-	-	-	14	14	-57	-0.4
Rebévelier	44	629	-251	-217	160	48	513	-	-	562	722	16.4

7 Anhang B: Strukturertende Wirkung: Gemeindefusionen im Kanton Bern

7.1 Fusionsprojekte seit 2012

Abbildung 7-1: Überblick Gemeindefusionsprojekte Kanton Bern (Stand April 2016)



Quelle: JGK (2016). Übersicht Fusionsprojekte.²⁶

²⁶ http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/praxisbeispiele_fusionen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Reformen/Fusion/praxisbeispiele_fusionen/agr_gemeinden_ge-ref_karte_gemeindefusionsprojekte_de_april16.pdf

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, ob mit dem heute gültigen FILAG noch fusionshemmende Anreize bestehen. Dazu werden die Fusionsprojekte nach 2012 analysiert, denn, wie bereits erwähnt, wurden im Rahmen der FILAG-Revision 2012 bereits fusionshemmende Anreize reduziert. Seit der FILAG-Revision 2012 sind folgende Projekte zustande gekommen:

Abbildung 7-2: Vollzogene oder beschlossene Fusionsprojekte seit 2012

Projekt-nr. (AGR)	Fusionierte Gemeinde	Gemeinden	Fusion per	Anzahl Gem.
		Corcelles, Crémines, Eschert, Grandval Abgelehnt: Belprahon	1.1.2018 (Fusionsvertrag in Erarbeitung)	4 (1)
34	Münsingen	Tägertschi und Münsingen	1.1.2017	2
33	Seeberg	Hermiswil und Seeberg	1.1.2016	2
32	Rapperswil	Bangerten und Rapperswil	1.1.2016	2
31	Ersigen	Ersigen, Niederösch und Oberösch	1.1.2016	3
30	Valbirse	Bévilard, Malleray und Pontenet Abgelehnt: Court und Sorvilier	1.1.2015	3 (2)
29	Péry-La Heutte	Péry und La Heutte	1.1.2015	2
28	Petit-Val	Châtelat, Monible, Sornetan und Souboz	1.1.2015	4
27	Jegenstorf	Scheunen, Münchringen und Jegenstorf	1.1.2014	3
26	Plateau de Diesse	Diesse, Lamboing und Prêles	1.1.2014	3
25	Innertkirchen	Gadmen und Innertkirchen	1.1.2014	2
24	Stocken-Höfen	Höfen, Oberstocken und Niederstocken	1.1.2014	3
23	Uttigen	Uttigen und Kienersrüti	1.1.2014	2
22	Sauge	Plagne und Vauffelin	1.1.2014	2
21	Oberdiessbach	Oberdiessbach, Bleiken b.O.	1.1.2014	2
20	Fraubrunnen	Schalunen, Büren zum Hof, Etzelkofen, Fraubrunnen, Grafenried, Limpach, Mülchi, Schalunen und Zauggenried	1.1.2014	8
19	Münsingen	Münsingen und Trimstein	1.1.2013	2
18	Kallnach	Kallnach und Niederried b. Kallnach	1.1.2013	2
17	Rapperswil (BE)	Ruppoldsried und Rapperswil (Zustimmung 2011)	1.1.2013	2
16	Belp	Belp und Belpberg	1.1.2012	2

Folgende Projekte wurden abgelehnt oder scheiterten:

Abbildung 7-3: Abgebrochene Fusionsprojekte seit 2012

Projektnr. (AGR)	Gemeinden, die das Projekt ablehnten	Fusionswillige Gemeinden	Jahr des Scheiterns	Anzahl Gem.
21	Utzenstorf, Wiler, Ziebach	Bätterkinden	2015	4
20	Gerzensee	Gelterfingen, Kirchdorf, Noflen, Mühledorf	2014	5
19	Tramelan, Tavannes, Reconvilier, Loveresse	Saicourt	2014	5
18	Oberwil bei Büren	Büren a.A.	2013	2
17	Arch und Leuzigen	Rüti	2013	3
16	Bévilard, Malleray, Pontenet, Sorvilier	Court	2013 (Teilfusioniert vgl. oben Nr. 30)	5
15	Golaten, Wileroltigen, Gurbrü und Ferenbalm	(Kriechenwil, Laupen noch nicht geäußert)	2012	6

Aktuell sind zehn weitere Projekte in Planung.

7.2 Beispiele

a) Abnehmender Fusionsdruck dank Finanzausgleich

Der reduzierte Finanzdruck dank Leistungen aus dem FILAG könnte bei der Gemeinde Oberwil bei der Ablehnung des Fusionsprojektes mit Büren a.A. eine Rolle gespielt haben (Projekt Nr. 18). Folgende Indizien deuten darauf hin:

- **Schlechte finanzielle Situation:** Gemäss Unterlagen der Gemeindeversammlung zum Fusionsprojekt von Oberwil wäre der Druck für eine Fusion aufgrund ihres schlechten Finanzhaushalts gross gewesen.
- **Abnehmender Fusionsdruck dank Finanzausgleich:** Die Gemeinde Oberwil gehört zu den Gemeinden, die verhältnismässig viel Leistungen aus dem Finanzausgleich erhalten: Pro Kopf waren es 2014 aus dem direkten Finanzausgleich und den Zuschüssen für besonders belastete Gemeinden 336 CHF und 2015 fast 400 CHF. Dies entspricht 2014 in der Summe 19% des harmonisierten Steuerertrags und 2015 sogar 23%. Der Fusionsdruck reduziert sich durch diese Einnahmen (vgl. Abbildung 7-4).
- **Potenzielle Verbesserung des Finanzhaushaltes durch Fusion:** Im Vergleich zu Oberwil (2015: 2.07) hat Büren a.A. (2015: 1.64) eine deutlich tiefere Steueranlage und einen deutlich höheren HEI. Damit ist zu vermuten, dass es Oberwil finanziell schlechter geht als Büren a.A. Gleichzeitig hat Büren a.A. viermal mehr Einwohner als Oberwil. Effizienzgewinne bei der Verwaltung sind wahrscheinlich. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Fusion den Finanzhaushalt für Oberwil verbessert hätte.

Abbildung 7-4: Ausgangslage gescheitertes Fusionsprojekt 18: Oberwil und Büren a.A.

		Steuer- anlage	Harmoni- sierter Steuerertrag	Mittlere Wohn- bevölker- ung	HEI	CHF pro Kopf				Anteil an Harm. Steuerertrag			
						DA	MA	Geo.- Topo	Sozio- demo	DA	MA	Geo.- Topo	Sozio- demo
2014	Büren a. A.	1.64	7'721'017	3'350	95.78	38	0	0	12	2%	0%	0%	1%
	Oberwil b. Büren	1.87	1'438'401	812	73.62	235	63	33	6	13%	4%	2%	0%
2015	Büren a. A.	1.64	8'265'985	3'400	100.06	-1	0	0	12	0%	0%	0%	1%
	Oberwil b. Büren	1.87	1'415'692	818	71.23	259	100	33	6	15%	6%	2%	0%

Den Unterlagen der Gemeindeversammlung von Oberwil bei Büren ist zu entnehmen, dass die Bürger von Oberwil die Fusion ablehnten, weil es mehr einer «Übernahme» von Oberwil durch Büren entsprochen hätte, als effektiv einer Fusion. Dass der Fusionsdruck nicht gross genug war, dank den Leistungen des FILAG, könnte durchwegs zutreffen. Büren a.A. stimmte dem Fusionsprojekt übrigens zu.

Eine ähnliche Ausgangslage zeigt sich beim Fusionsprojekt Nr. 17 zwischen Arch, Leuzigen und Rüti b.B. Die Gemeinden Arch und Leuzigen lehnen die Fusion ab, nur Rüti b.B. stimmt der Fusion zu.

- **Schlechte finanzielle Situation:** Die finanzielle Situation von Rüti b.B. ist von den drei Gemeinden die schlechteste. Gemäss Grundlagenbericht zum Fusionsentscheid hat Rüti am wenigsten Eigenkapital (9.5 Steueranlagezehntel, während die beiden anderen Gemeinden über 20 Steueranlagezehntel haben), zugleich haben sie die höchste Steueranlage und über die Jahre 2012 bis 2015 den tiefsten HEI (vgl. Abbildung 5 7). Doch auch Arch und Leuzigen gehören gemäss HEI nicht zu den strukturstärksten Gemeinden im Kanton Bern.
- **Abnehmender Fusionsdruck:** Alle drei Gemeinden erhalten relativ umfangreiche Beiträge aus dem FILAG, nämlich zwischen 220 und 380 CHF pro Kopf, respektive zwischen 12% und 22% des harmonisierten Steuerertrages.
- **Potenzielle Verbesserung des Finanzhaushalts durch Fusion:** Ob die finanzielle Situation sich durch die Fusion verbessert, ist gemäss Grundlagenbericht zum Fusionsentscheid nicht sicher. Einerseits hängt dies von den Einsparmöglichkeiten durch optimierte Verwaltungs- und Organisationsstrukturen ab, andererseits von der festzulegenden Steueranlage.

Abbildung 7-5: Ausgangslage gescheitertes Fusionsprojekt Nr. 17: Arch, Leuzigen und Rüti b.B.

		Steuer- anlage	Harmoni- sierter Steuer- ertrag	Mittlere Wohn- bevölker- ung	HEI	CHF pro Kopf					Anteil an Harm. Steuerertrag				
						DA	MA	Geo.- Topo	Sozio- demo	Total	DA	MA	Geo.- Topo	Sozio- demo	Total
2012	Arch	1.82	2'846'852	1'539	77.04	204	11	0	7	222	11%	1%	0%	0%	12%
	Leuzigen	1.79	2'134'006	1'200	74.08	230	56	91	7	384	13%	3%	5%	0%	22%
	Rüti b.B	1.98	1'501'338	841	74.39	227	51	47	9	334	13%	3%	3%	0%	19%
2013	Arch	1.82	2'802'384	1'527	76.73	206	16	0	7	229	11%	1%	0%	0%	12%
	Leuzigen	1.79	3'011'347	1'201	76.58	207	18	91	8	325	8%	1%	4%	0%	13%
	Rüti b.B	1.98	1'500'269	835	75.15	220	40	49	7	316	12%	2%	3%	0%	18%

Rüti stimmte dem Fusionsprojekt zu: Die Fakten lassen vermuten, dass bei Rüti der Fusionsdruck gross ist und auch die Leistungen aus dem FILAG diesen Druck nicht genügend lindern können, als dass sie auf eine Fusion mit Arch und Leuzigen verzichten wollten. Leuzigen und Arch lehnen das Fusionsprojekt dahingegen ab: Auch sie gehören nicht zu den strukturstärksten Gemeinden. Eine Stärkung der Gemeindestruktur wird in der Finanzplanung aber als Risiko eingestuft «Mit der Fusion soll die Gemeindestruktur optimiert werden. Abgeleitet vom Grundgedanken der Lastenausgleichssysteme und in Hinblick auf die Sparmassnahmen des Kantons besteht die Möglichkeit, dass gestärkte Fusionsgemeinden inskünftig mehr belastet werden.»²⁷

b) Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich bei Fusion

Abbildung 7-6: Kritische Grösse: HEI als Basis für die Mindestausstattung (MA)

Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkung einer Fusion	Beispiele
Eine oder mehrere Gemeinden mit tiefem HEI (<86 n. DA) und mindestens eine Gemeinde mit hohem HEI	Zwei mögliche Effekte: – Neuer HEI (n. DA) über 86. → Verlust der gesamten MA – Neuer HEI (n. DA) unter 86 → Teilverlust der MA	Gescheitertes Fusionsprojekt: – Gerzensee, Gelterfingen, Kirchdorf, Noflen, Mühledorf (Nr. 20): Noflen erhält als einzige Gemeinde MA und ist im Projekt noch dabei.
Alle betroffenen Gemeinden HEI (n. DA) > 86	Fusion hat keine Auswirkung auf die MA.	Beschlossenes Fusionsprojekt: – Bangerten und Rapperswil (Nr. 32) Gescheitertes Fusionsprojekt: – Utzenstorf, Wiler, Ziebach, Bätterkinden (Nr. 21)
Alle betroffenen Gemeinden HEI (n. DA) < 86	Fusion hat (fast) keine Auswirkung auf die MA	Beschlossenes Fusionsprojekt: – Hermiswil und Seeberg (Nr. 33) Gescheitertes Fusionsprojekt: – Tramelan, Tavannes, Reconville, Loveresse, Saicourt (Nr. 19). Saicourt mit am meisten Mindestausstattung pro Kopf und geografisch-topografischen Zuschuss begrüsst als einzige der Gemeinden eine Fusion. – Arch, Leuzigen und Rüti (Nr. 17): Rüti mit am meisten MA pro Kopf begrüsst als kleinste und einzige Gemeinde das Projekt.

²⁷ Einwohnergemeinden Rüti b. Büren, Arch und Leuzigen (2013). Grundlagenbericht zum Fusionsentscheid der Gemeinden Rüti b. Büren, Arch und Leuzigen, S: 48 ff.

Abbildung 7-7: Kritische Grösse: Strassenlänge und Fläche pro Einwohner als Basis für den geografisch-topografischen Zuschuss

Ausgangslage vor der Fusion	Zu erwartende Auswirkung einer Fusion	Beispiele
Eine oder mehrere Gemeinden mit Wert > 80% des kantonalen Medians und eine oder mehrere Gemeinden mit Wert < 80% des kantonalen Medians.	<p>Je nach dem:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Neuer Wert unter 80% des Medians → Verlust der gesamten Zuschüsse – Neuer Wert über 80% Median → Teilverlust der Zuschüsse 	<p>Beschlossenes Fusionsprojekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ersigen, Niederösch und Oberösch (Nr. 31) – Münsingen und Tägertschi (Nr. 34) Doch Verlust von MA von Tägertschi im Vergleich zum harmonisierten Steuerertrag von Münsingen vernachlässigbar. <p>Gescheiterte Fusionsprojekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bévillard, Malleray und Pontenet, Abgelehnt: Court und Sorvilier (Nr. 30) – Utzenstorf, Wiler, Ziebach, Bätterkinden (Nr. 21) der Zuschuss pro Kopf bei den zwei Gemeinden ist klein. Deshalb das Scheitern des Projekts nicht auf den FILAG zurück zu führen. – Tramelan, Tavannes, Reconvilier, Loveresse, Saicourt (Nr. 19). Saicourt mit am meisten Mindestausstattung pro Kopf und geografisch-topografischen Zuschuss begrüsst als einzige der Gemeinden eine Fusion. – Arch, Leuzigen und Rüti (Nr. 16): Rüti begrüsst als einzige und kleinste Gemeinde das Projekt und erhält Zuschuss.
Alle beteiligten Gemeinden über 80% des kantonalen Medians	→ In der Summe ungefähr gleich. Der Median verschiebt sich leicht nach unten (marginaler Effekt auch auf andere Gemeinden).	<p>Beschlossenes Fusionsprojekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hermiswil und Seeberg (Nr. 33) <p>Gescheitertes Fusionsprojekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gerzensee, Gelterfingen, Kirchdorf, Noflen, Mühledorf (Nr. 20) – gescheitert wegen Gerzensee, bei dem der Fusionsdruck zu tief sei und Rümligen, die eine Fusion mit Riggisberg oder Tal bevorzugen.
Alle beteiligten Gemeinden unter 80% des kantonalen Medians	→ Weiterhin keinen Zuschuss. Der Median verschiebt sich allenfalls leicht nach unten (marginaler Effekt auch auf andere Gemeinden).	<p>Beschlossenes Fusionsprojekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bangerten und Rapperswil (Nr. 32)

Abbildung 7-8: Beispiel Projekt Nr. 30: Bévillard, Malleray und Pontenet / Abgelehnt: Court und Sorvilier

2013		Steuer-anlage	Harmoni-sierter Steuerertrag	Mittlere Wohn-bevölker-ung	HEI	CHF pro Kopf				Anteil an Harm. Steuerertrag			
Vor Fusion	DA					MA	Geo.-Topo	Sozio-demo	DA	MA	Geo.-Topo	Sozio-demo	
✓	Bévillard	2.14	2'424'435	1'700	59.62	357	274	0	15	25%	19%	0%	1%
	Malleray	2.12	3'029'452	1'985	63.82	320	210	0	16	21%	14%	0%	1%
	Pontenet	1.96	413'710	217	79.83	178	0	64	8	9%	0%	3%	0%
✗	Court	1.94	2'579'421	1'403	76.86	205	14	212	9	11%	1%	12%	1%
	Sorvilier	1.8	484'704	266	76.28	210	23	411	5	12%	1%	23%	0%

2015		Steuer-anlage	Harmoni-sierter Steuerertrag	Mittlere Wohn-bevölker-ung	HEI	CHF pro Kopf				Anteil an Harm. Steuerertrag			
Nach Fusion	DA					MA	Geo.-Topo	Sozio-demo	DA	MA	Geo.-Topo	Sozio-demo	
✓	Valbrise	2	6'356'815	3'957	66.1	305	179	0	17	19%	11%	0%	1%
✗	Court	1.94	2'629'857	1'431	75.66	219	32	189	11	12%	2%	10%	1%
	Sorvilier	1.8	514'011	262	80.75	173	0	350	8	9%	0%	18%	0%

Court und Sorvilier erhalten umfangreiche geotopografische Zuschüsse. Im Vergleich zum Harmonisierten Steuerertrag waren es im Jahr 2013 ganze 12% resp. 23%. Die drei anderen Gemeinden, Bévillard, Malleray und Pontenet erhalten keine, resp. wenig geotopografische Zuschüsse. Ein Grossteil der Zuschüsse von Court und Sorvilier wäre deshalb bei der Fusion entfallen (wenn auch erst nach 10 Jahren im vollen Umfang, denn solange gleicht der Kanton Mindereinnahmen aus).

Literatur

Ecoplan (2017)

Evaluation FILAG 2016. Befragung der Gemeinden. Materialienbericht.

Einwohnergemeinden Rüti b. Büren, Arch und Leuzigen (2013)

Grundlagenbericht zum Fusionsentscheid der Gemeinden Rüti b. Büren, Arch und Leuzigen.

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2016)

Übersicht Fusionsprojekte.

Regierungsrat des Kantons Bern (2015)

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2015.