



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

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat

Datum RR-Sitzung: 23. Mai 2018
Geschäftsnummer: 2017.FINFV.9
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung/Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage.....	5
2.1	Zweck des FILAG.....	5
2.2	Überblick über die Instrumente des FILAG 2012	5
2.3	Anlass für die Erfolgskontrolle	6
2.4	Zielsetzungen der Erfolgskontrolle	7
2.5	Vorgehen	7
3	Revision des FILAG per 1. Januar 2012.....	8
4	Ergebnisse der Evaluation	10
4.1	Gesamtbeurteilung	10
4.2	Direkter Finanzausgleich	11
4.2.1	Disparitätenabbau	11
4.2.2	Mindestausstattung	13
4.2.3	Saldo-Wirkung im direkten Finanzausgleich	15
4.2.4	Beurteilung der Gemeinden.....	15
4.3	Massnahmen für besonders belastet Gemeinden.....	16
4.3.1	Abgeltung der Zentrumslasten	16
4.3.2	Geografisch-topografischer Zuschuss	20
4.3.3	Soziodemografischer Zuschuss.....	22
4.4	Lastenausgleich	24
4.4.1	Gesamtbetrachtung – Entwicklung der Ausgaben im Lastenausgleich	24
4.4.2	Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule.....	25
4.4.3	Lastenausgleich Sozialhilfe	30
4.4.4	Lastenausgleich Sozialversicherungen EL und Familienzulagen für Nichterwerbstätige.....	34
4.4.5	Lastenausgleich öffentlicher Verkehr.....	37
4.4.6	Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“	40
4.5	Ausgleichseffekte	43
4.5.1	Beschreibung von Ausgleichseffekten	43
4.5.2	Analyse des horizontalen Ausgleichs	43
4.5.3	Analyse des vertikalen Ausgleichs	46
4.5.4	Gesamtbilanz	47
4.6	Entwicklung der Finanzströme 2008 bis 2015 im FILAG	48
4.6.1	Kantonale Betrachtung.....	49
4.6.2	Gemeindebetrachtung.....	49

4.7	Vollzugsbeurteilung	50
4.7.1	Beurteilung der Gemeinden.....	50
4.7.2	Beurteilung des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG)	51
4.8	Strukturerhaltende Wirkung des FILAG	51
5	Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation und des Optimierungspotenzials aus der Sicht des Regierungsrates.....	53
5.1	Direkter Finanzausgleich	53
5.2	Abgeltung Zentrumslasten.....	54
5.3	Abgeltung geografisch-topografische Sonderlasten.....	57
5.4	Abgeltung soziodemografische Sonderlasten.....	58
5.5	Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule.....	58
5.6	Lastenausgleich Sozialhilfe	58
5.7	Lastenausgleich Sozialversicherungen.....	59
5.8	Lastenausgleich öffentlicher Verkehr	59
5.9	Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“	59
5.10	Weitere Aspekte	62
5.10.1	Termine Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich	62
5.10.2	Einreichung von Statistiken an mehrere kantonale Stellen	63
5.10.3	Digitale Abrechnung im Finanz- und Lastenausgleich	63
5.10.4	Jährliches Monitoring der Entwicklung der Disparitäten.....	63
5.10.5	Externe Revision der Lastenausgleiche.....	63
6	Ergebnis der Vernehmlassung.....	65
7	Antrag des Regierungsrates	69
8	Anhang.....	70
8.1	Anhang A: Umverteilung und Bilanz	70
8.1.1	Umverteilungswirkungen im Lastenausgleich Sozialhilfe	70
8.1.2	Umverteilungseffekte Lastenausgleich öffentlicher Verkehr – Verkehrsangebotsstatistik	72
8.1.3	Bilanz	74
8.2	Anhang B: Abkürzungsverzeichnis / Glossar	75
8.3	Anhang C: Weiterführende Dokumente	76

1 Kurzfassung/Zusammenfassung

Der Regierungsrat überprüft gemäss Artikel 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor. Das revidierte FILAG ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. Die Erfolgskontrolle war demzufolge im Jahr 2016 in Angriff zu nehmen.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016 wurde untersucht, ob die im FILAG festgelegten Zielsetzungen mit den bestehenden Instrumenten erreicht werden. Ebenfalls wurden allfällig erforderliche Korrekturmassnahmen identifiziert. Ein Hauptaugenmerk richtete sich auch auf die Erfahrungen und Auswirkungen der Anpassungen im Rahmen der Revision des FILAG im Jahr 2012.

Die externe Evaluation der Ecoplan AG, welche u.a. eine Befragung der Gemeinden, des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG) und der Direktionen umfasste, hat ergeben, dass **kein Systemumbau** des Finanz- und Lastenausgleichs **erforderlich ist**. Die **Akzeptanz** der zentralen **FILAG-Mechanismen** wird **nicht in Frage gestellt**.

Die vorgesehenen Anpassungen stellen aus der Sicht des Regierungsrates **punktuellen Verbesserungen** dar:

- Aktuell erhalten die Städte Bern, Biel und Thun **Pauschalabgeltungen der Zentrumslasten** von insgesamt rund 91 Mio. Franken. Diese entsprechen 80 Prozent der für das Jahr 2008 ausgewiesenen Zentrumslasten. Eine entsprechende Anpassung der Pauschalabgeltungen an die aktualisierten Zentrumslasten hätte für den Kanton Mehrausgaben von rund 15,6 Mio. Franken zur Folge. Das vom Regierungsrat im Juli 2017 präsentierte Entlastungspaket sieht Massnahmen vor, welche für die betroffenen Anspruchsgruppen – Bürgerinnen und Bürger, Institutionen, Betriebe und Kantonsangestellte – zum Teil harte Konsequenzen haben. In dieser Situation erachtet der Regierungsrat eine Erhöhung der Abgeltungen der Zentrumslasten als politisch nicht vertretbar. Trotz höherer Zentrumslasten wird vorab aus finanzpolitischen Gründen die Gesamtsumme der Pauschalabgeltungen an die Gemeinden Bern, Biel und Thun nicht erhöht. Die vorhandenen Mittel werden jedoch zwischen den drei Städten gerechter verteilt.
- Der **Soziallastenindex**, welcher die Grundlage für Berechnung des Zuschusses an die Gemeinden mit soziodemografischen Lasten bildet, wird aktualisiert. Neu soll das Kriterium „Anteil Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene“ berücksichtigt werden. Mit dem bisherigen Index konnten 63 Prozent der Kosten einer Gemeinde statistisch erklärt werden. Mit dem neuen Modell kann der Erklärungsgehalt auf 68 Prozent erhöht werden.
- Das jährliche **Monitoring** über die Entwicklung der Disparitäten und der FILAG-Finanzflüsse soll ausgebaut werden. Insbesondere sollen die Finanzflüsse des FILAG neu nach Möglichkeit jährlich berechnet und ausgewiesen werden.

2 Ausgangslage

2.1 Zweck des FILAG

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben (Art. 1 FILAG).

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

- effiziente und bürgernahe Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden,
- Transparenz,
- Wirksamkeit,
- fiskalische Äquivalenz,
- Trennung zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkung der Instrumente,
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit.

2.2 Überblick über die Instrumente des FILAG 2012

Der **Finanzausgleich** besteht aus folgenden Instrumenten:

- Der **direkte Finanzausgleich** beinhaltet
 - den *Disparitätenabbau*, bei welchem finanzstarke Gemeinden Ausgleichszahlungen zu Gunsten finanzschwacher Gemeinden leisten, sowie
 - die *Mindestausstattung*, welche eine vom Kanton finanzierte zusätzliche finanzielle Hilfe für die finanzschwächsten Gemeinden darstellt. Sie soll gewährleisten, dass alle Gemeinden ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrechterhalten können.
- Die **Massnahmen für besonders belastete Gemeinden** umfassen die folgenden Instrumente:
 - *Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktion*: Die Massnahmen für die Gemeinden mit Zentrumsfunktionen umfassen eine pauschale Abgeltung der Zentrumslasten für die Gemeinden Bern, Biel und Thun sowie einen Abzug bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags für die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal.
 - *Zuschuss an Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten*: Gemeinden, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen Situation übermässig belastet sind (disperse Siedlungsstrukturen, geringe Bevölkerungsdichte) erhalten einen Zuschuss vom Kanton.
 - *Zuschuss an Gemeinden mit soziodemografischen Lasten*: Gemeinden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Situation belastet sind, erhalten einen Zuschuss vom Kanton. Die massgebenden Kriterien für die Berechnung des Zuschusses sind hohe Anteile an Ausländerinnen und Ausländern, an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sowie an Arbeitslosen.

Die folgenden Aufgabenbereiche werden vom Kanton und den Gemeinden in Form eines **Lastenausgleichs** gemeinsam finanziert:

- **Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule:** Jede Gemeinde übernimmt 50 Prozent ihrer Gehaltskosten für die Volksschule, die andere Hälfte trägt der Kanton. Zusätzlich erhalten die Gemeinden vom Kanton Schülerbeiträge, welche anhand zweier gemeindespezifischer Indexe, dem Schullastenindex und dem Schulsozialindex, berechnet werden. Die Schülerbeiträge entsprechen 20 Prozent der gesamten Lehrergehaltskosten. Gemäss diesem Finanzierungsschlüssel übernimmt der Kanton folglich 70 Prozent der Lehrergehälter der Volksschule, während 30 Prozent der Kosten von den Gemeinden getragen werden.
- **Lastenausgleich Sozialhilfe:** Die Aufwendungen für die individuelle und institutionelle Sozialhilfe werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung.
- **Lastenausgleich Sozialversicherungen und Familienzulagen für Nichterwerbstätige:** Im Lastenausgleich 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 vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich finanziert.
Im Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige vom Kanton und den Gemeinden getragen. Die Aufwendungen der beiden Lastenausgleichs werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung.
- **Lastenausgleich 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) und zu einem Drittel die Wohnbevölkerung.
- **Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“:** Der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ wurde im Rahmen der FILAG-Revision 2012 konzipiert, um Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden aufgrund einer neuen Aufgabenteilung gegenseitig zu verrechnen. Ein Saldo zu Gunsten des Kantons wird durch Gemeindeanteile und ein Saldo zu Gunsten der Gemeinden durch Zuschüsse des Kantons ausgeglichen. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung.

2.3 Anlass für die Erfolgskontrolle

Gemäss Artikel 4 FILAG überprüft der Regierungsrat mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor.

Das revidierte FILAG ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. Die Erfolgskontrolle war demzufolge im Jahr 2016 in Angriff zu nehmen.

2.4 Zielsetzungen der Erfolgskontrolle

Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016 wurde untersucht, ob die in Artikel 1 FILAG festgelegten Zielsetzungen mit den bestehenden Instrumenten erreicht werden. Ebenfalls wurden allfällig erforderliche Korrekturmassnahmen identifiziert. Ein Hauptaugenmerk richtete sich auch auf die Erfahrungen und Auswirkungen der Anpassungen im Rahmen der Revision des FILAG im Jahr 2012 (vgl. Ziff. 3).

Überprüft wurden der Finanzausgleich im engeren Sinne (Disparitätenabbau, Mindestausstattung), die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (Abgeltung Zentrumlasten, geografisch-topografischer Zuschuss, soziodemografischer Zuschuss) sowie die Lastenausgleichssysteme.

2.5 Vorgehen

Im Auftrag der Finanzdirektion hat die Ecoplan AG, Forschung in Beratung in Wirtschaft und Politik, eine unabhängige Evaluation des FILAG durchgeführt. Die bernischen Gemeinden wurden im Herbst 2016 in einer Online-Befragung in die Evaluationsarbeiten miteinbezogen.

Der Regierungsrat hat anschliessend gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation der Ecoplan AG (Evaluationsbericht Ecoplan) den Handlungsbedarf identifiziert und verschiedene Optimierungsvorschläge geprüft.

3 Revision des FILAG per 1. Januar 2012

Auf den 1. Januar 2012 erfolgte eine Teilrevision des FILAG 2002 (FILAG-Revision 2012). Die Hauptzielsetzungen der Revision waren – gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation im Jahr 2007 – eine gerechtere Verteilung der Mittel im Finanzausgleich und die Eliminierung von verschiedenen finanziellen Fehlanreizen, insbesondere bei den Lastenausgleichssystemen Sozialhilfe und Lehrergehälter Volksschule.

Die wichtigsten Anpassungen aus der Teilrevision 2012 waren:

Finanzausgleich

- Der Harmonisierungsfaktor wurde neu so festgelegt, dass die finanzschwächsten Gemeinden durch den Finanzausgleich nicht besser gestellt werden als weniger finanzschwache Gemeinden. Diese Anpassung führte dazu, dass die Finanzausgleichszuschüsse seither gerechter verteilt werden.
- Die Mindestausstattung wurde nicht mehr an die Voraussetzung geknüpft, dass die Steueranlage der Gemeinde über dem kantonalen Mittel liegt. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat ermächtigt, bei Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen die Mindestausstattung zu kürzen oder ganz zu verweigern.

Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

- Ein Instrument zum Ausgleich besonderer Lasten von ländlichen Gebieten wurde beibehalten. Die Voraussetzung, dass eine Gemeinde eine hohe Gesamtsteuerbelastung aufweisen muss, um Zuschüsse zu erhalten, wurde eliminiert. Damit werden Fehlanreize vermieden. Das Instrument wurde somit in einen rein geografisch-topografischen Zuschuss überführt. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat ermächtigt, bei Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen den Zuschuss zu kürzen oder ganz zu verweigern.
- Zur Abfederung des Selbstbehaltes von 20 Prozent bei ausgewählten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe wurde ein soziodemografischer Zuschuss eingeführt.
- Die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten blieb weiterhin auf Bern, Biel und Thun beschränkt. Sie wurde durch den Einbezug der bis anhin nicht abgegoltenen Kulturlasten angemessen erhöht und an aktuellere Erhebungen angepasst. Im Gegenzug wurde der bisherige Abzug der Zentrumslasten bei der Berechnung der Steuerkraft auf die nach der Pauschalabgeltung noch verbleibenden Zentrumslasten beschränkt. Von diesem Mechanismus profitieren weiterhin auch Burgdorf und Langenthal.

Lastenausgleichssysteme

- **Sozialhilfe:** Die Kernpunkte der Gesetzesrevision umfassten die neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich, die Verstärkung des Controllings, die Einführung eines Bonus-Malus-Systems sowie eines Selbstbehaltes von 20 Prozent bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe. Der Selbstbehalt erhöht die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und trägt auch dem Standortvorteil Rechnung. Abgedeutert wird der Selbstbehalt durch einen neuen Zuschuss, welcher die sozialen Strukturen einer Gemeinde mitberücksichtigt (soziodemografischer Zuschuss).
- **Lehrergehälter Volksschule:** Der bisherige Lastenausgleich wurde durch ein neues Finanzierungsmodell (Neue Finanzierung Volksschule NFV) abgelöst, mit welchem die

Gemeinden deutlich stärker als bisher an einer wirtschaftlichen und sparsamen Schulorganisation beteiligt werden. Jede Gemeinde zahlt neu die Hälfte der Gehaltskosten ihrer Lehrkräfte, die andere Hälfte trägt der Kanton. Zusätzlich erhalten die Gemeinden nach topografischen und soziodemografischen Kriterien abgestufte Beiträge pro Schülerin und Schüler, die insgesamt 20 Prozent der gesamten Lehrergehaltskosten entsprechen.

- **Neue Aufgabenteilung:** Für den Ausgleich der Lastenverschiebungen aus der FILAG-Revision 2012 sowie von künftigen Lastenverschiebungen aufgrund neuer Aufgabenteilungen zwischen Kanton und Gemeinden wurde der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ konzipiert (Art. 29b FILAG).

4 Ergebnisse der Evaluation

4.1 Gesamtbeurteilung

Die Ex-post-Analyse von Ecoplan, welche u.a. die Überprüfung der Erreichung der verteilungspolitischen Ziele des FILAG umfasste, die Befragung der Gemeinden, des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG) und 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.

Gemeinden

Die Erreichung der Ziele Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz des FILAG wurde in erster Linie anhand einer Umfrage bei den Berner Gemeinden überprüft. Im Zeitraum vom 19. September bis 31. November 2016 haben 215 Gemeinden an der Umfrage teilgenommen. Die Rücklaufquote betrug 60 Prozent; bevölkerungsgewichtet betrug diese rund 81 Prozent.

Grundsätzlich beurteilen die Gemeinden die Mechanik des FILAG als gut bis sehr gut (83% der antwortenden Gemeinden). Es gibt jedoch Unterschiede in der Bewertung der einzelnen Instrumente, auf die in den nachfolgenden Kapiteln näher eingegangen wird. Aus der Umfrage ging auch hervor, dass sich der finanzielle Handlungsspielraum bei rund 70 Prozent der Gemeinden (eher) verkleinert hat. Hauptgrund für diese Entwicklung war der Kostenanstieg bei den Lastenausgleichen. Einige Gemeinden mussten aber auch umfangreiche Investitionen tätigen oder ihre Steuereinnahmen gingen zurück.

Verband Bernischer Gemeinden (VBG)

Gemäss dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) erfüllt das 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 Verbundaufgaben. Zudem seien Veränderungen für jede Gemeinde gut simulierbar, wodurch die Auswirkungen dieser Veränderungen plan- und vorhersehbar seien.

Die in der FILAG-Revision 2012 vorgenommenen Änderungen sind gemäss VBG erfolgreich gewesen. Mit den Neuerungen, wie beispielsweise dem Selbstbehalt von 20 Prozent bei ausgewählten Angeboten in der institutionellen Sozialhilfe oder dem Verzicht auf die Berücksichtigung der Gesamtsteueranlage, konnten wichtige Anreize gesetzt bzw. Fehlanreize reduziert werden. Mit der aktuellen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist der VBG grundsätzlich einverstanden. Einzig bei den Schulleitungen und bei den Sozialdiensten sieht der VBG einen Bedarf für eine Aufgabenverschiebung und insbesondere für eine Finanzierungsverschiebung.

Der VBG erachtet den Optimierungsdarf insgesamt als klein, aber vorhanden (z.B. Optimierung der Fälligkeiten der Zahlungen im Finanzausgleich, Anreize zur Schliessung von schlecht ausgelasteten Schulen).

Direktionen

Die befragten Direktionen stehen insgesamt klar hinter dem Finanz- und Lastenausgleich. Das FILAG sei ein wichtiges Instrument zur 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. Die Direktionen äusserten eine generelle Zufriedenheit mit der Aufgabenentflechtung. Die Anpassungen 2012 hätten die Sparanreize erhöht. Am bestehenden FILAG solle festgehalten werden, dieses jedoch bei Bedarf optimiert werden.

Seitens der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) wurde ein Prüfungsbedarf hinsichtlich des eigenen Lastenausgleichs Sozialhilfe geäussert.

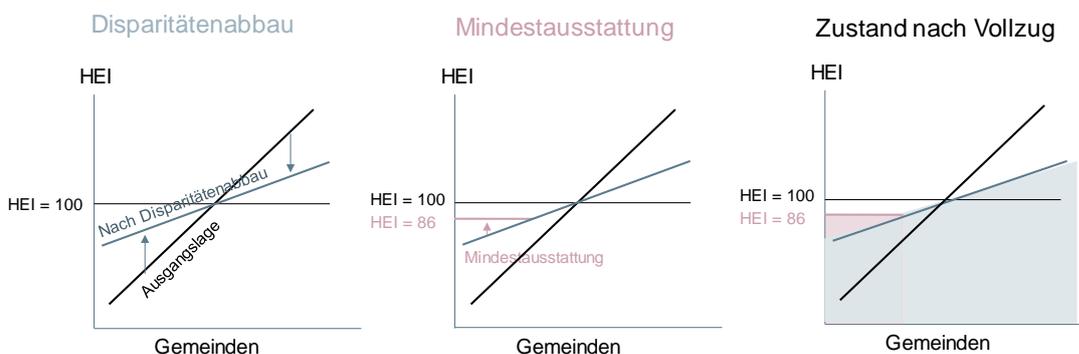
4.2 Direkter Finanzausgleich

Der direkte Finanzausgleich besteht aus zwei Instrumenten, dem Disparitätenabbau und der Mindestausstattung. Beim Disparitätenabbau leisten finanzstarke Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) über 100 Ausgleichszahlungen zu Gunsten finanzschwacher Gemeinden mit einem HEI unter 100. Der Disparitätenabbau ist somit ein horizontaler Finanzausgleich, an welchem alle Gemeinden teilnehmen.

Diejenigen Gemeinden, welche nach dem Disparitätenabbau noch einen HEI von unter 86 aufweisen, erhalten zusätzlich noch einen Zuschuss im Sinne einer „Mindestausstattung“. Diese Mindestausstattung wird vom Kanton finanziert (vertikaler Finanzausgleich).

Die Abbildung 4-1 illustriert die beiden zentralen Mechanismen des Finanzausgleichs.

Abbildung 4-1: Überblick Finanzausgleich – Disparitätenabbau und Mindestausstattung



4.2.1 Disparitätenabbau

4.2.1.1 Überblick

Durch den Disparitätenabbau wird die Differenz des HEI der einzelnen Gemeinden zum kantonalen Durchschnitt um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Je grösser dieser Prozentsatz gewählt ist, desto stärker werden die Disparitäten abgebaut. Vor der FILAG-Revision 2012 betrug dieser 25 Prozent, seit der FILAG-Revision 2012 37 Prozent (Art. 8 Abs. 1

FILAV). Die Erhöhung des Prozentsatzes erfolgte aufgrund der mit der FILAG-Revision 2012 einhergehenden Senkung des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 (vgl. Kapitel 3).

4.2.1.2 Wirkung der bisherigen Regelung

In der nachfolgenden Abbildung 4-2 wird dargestellt, wie viele Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2015 Zahlungen im Disparitätenabbau erhielten und wie viele Gemeinden solche leisten 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 Prozent der Gemeinden Zahlungen. Seit der FILAG-Revision 2012 profitieren rund 63 Prozent der Bevölkerung von Ausgleichszahlungen im Disparitätenabbau. Dies sind etwas mehr als im Jahr 2008.

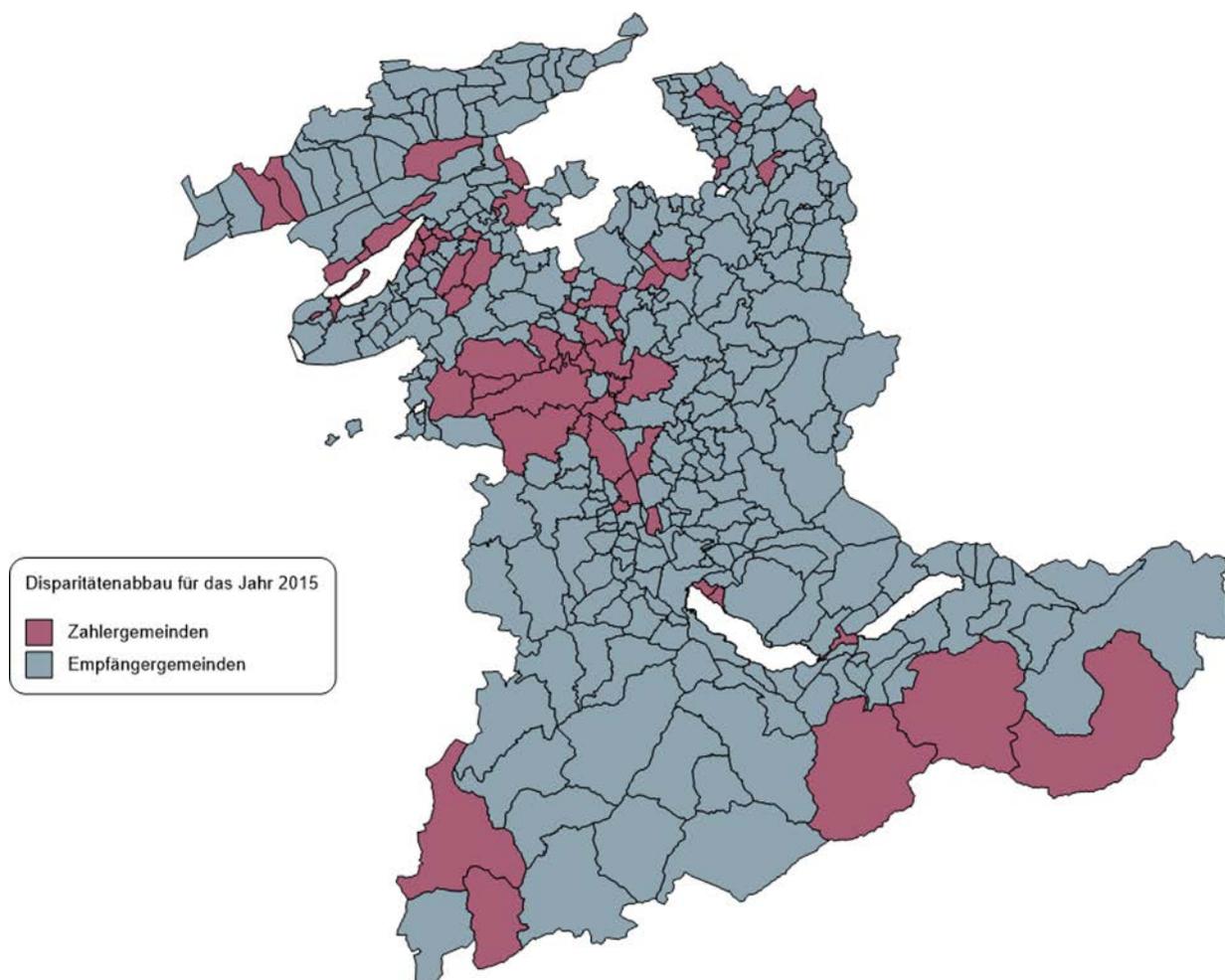
Abbildung 4-2: Umverteilungsvolumen und Zahl der Empfänger-/Zahlergemeinden im Disparitätenabbau, 2008 bis 2015

	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 meist urbanen zu ruralen Gemeinden statt (vgl. Abbildung 4-3). Die Zahlergemeinden leisteten im Jahr 2015 durchschnittlich 204 Franken pro Kopf an die Empfängergemeinden, während die Empfängergemeinden im Mittel rund 232 Franken pro Kopf erhielten.

Abbildung 4-3: Disparitätenabbau: Empfänger- und Zahlergemeinden für das Jahr 2015



4.2.2 Mindestausstattung

4.2.2.1 Überblick

Einen Anspruch auf eine Mindestausstattung haben Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau einen bestimmten Mindestwert nicht erreicht. Je höher dieser Minimalwert ist, desto mehr Gemeinden erhalten diese zusätzliche Finanzhilfe. Bis 2011 betrug der für den Vollzug der Mindestausstattung massgebliche HEI 80. Zudem war der Erhalt der Mindestausstattung bis 2011 an die Voraussetzung geknüpft, dass die profitierende Gemeinde über eine Steueranlage verfügt musste, die über dem kantonalen Mittel liegt. Seit der FILAG-Revision 2012 beträgt der massgebende HEI 86 (Art. 8 Abs. 2 FILAV). Bei der heutigen Regelung gilt, dass Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigert werden kann. Die Beurteilung erfolgt anhand eines Kennzahlenmixes aus Zinsbelastung, Bruttoverschuldungsanteil und Eigenkapital pro Einwohner (Art. 19 FILAV).

4.2.2.2 Wirkung der bisherigen Regelung

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

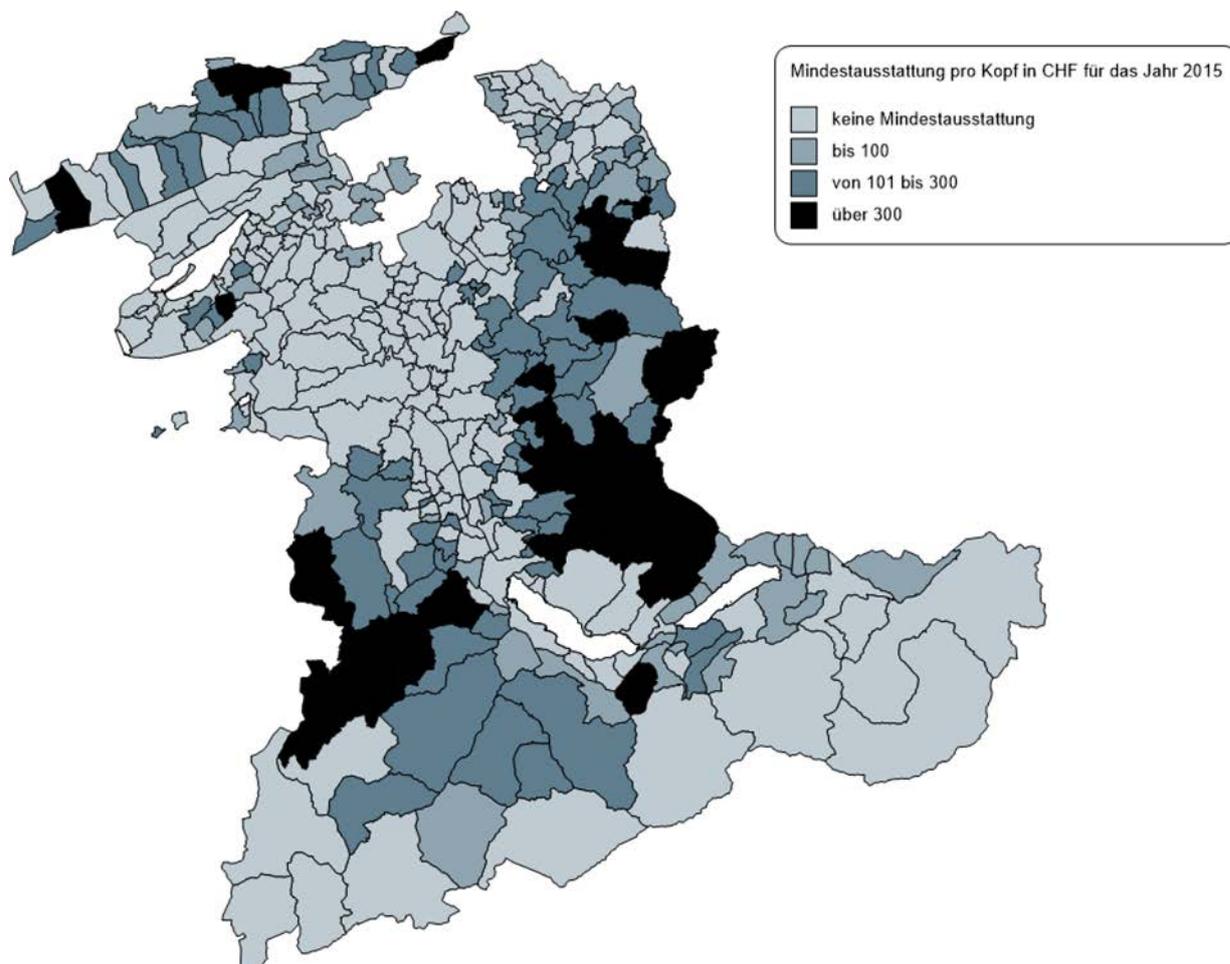
Abbildung 4-4: Volumen und Zahl der Empfängergemeinden bei der Mindestausstattung, 2008 bis 2015

	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. Franken eingependelt und ist relativ stabil. Im Durchschnitt erhielten die Empfängergemeinden durch die Mindestausstattung im Jahr 2015 pro Kopf 156 Franken.

Abbildung 4-5: Mindestausstattung pro Kopf der Gemeinden für das Jahr 2015



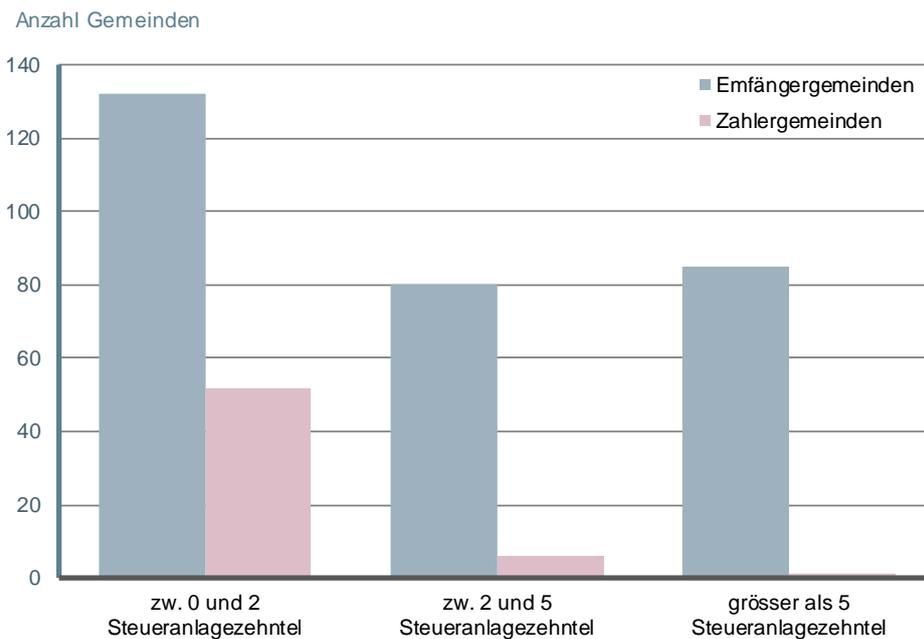
Obwohl der Anteil an der Gesamtbevölkerung, welcher von der Mindestausstattung profitiert, konstant bei rund einem Fünftel geblieben ist, ist die Anzahl der Gemeinden, welche seit der FILAG-Revision 2012 eine Mindestausstattung erhalten haben, gestiegen: Während 2008 bis 2011 rund 40 Prozent aller Gemeinden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

stieg der Anzahl Gemeinden hängt u.a. mit der Änderung der Bedingungen für die Mindestausstattung seit der FILAG-Revision 2012 ab (vgl. vorstehendes Kapitel 4.2.2.1).

4.2.3 Saldo-Wirkung im direkten Finanzausgleich

Insgesamt profitiert eine deutliche Mehrheit der Gemeinden vom direkten Finanzausgleich: 297 der 356 Gemeinden sind Empfängergemeinden, 59 sind Zahlergemeinden (Vollzug 2015). Abbildung 4-6 zeigt die Saldobetrachtung des direkten Finanzausgleichs für die Gemeinden in Steueranlagezehnteln.

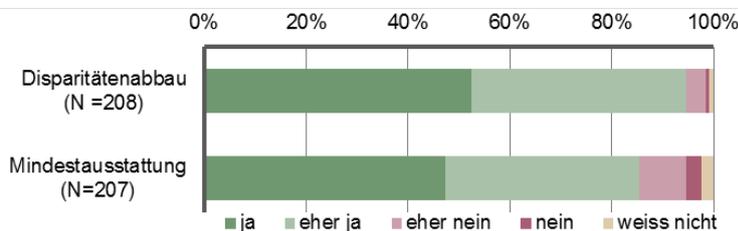
Abbildung 4-6: Finanzausgleich in Steueranlagezehnteln für Empfänger- und Zahlergemeinden für das Jahr 2015



4.2.4 Beurteilung der Gemeinden

a) Zweckmässigkeit der Instrumente

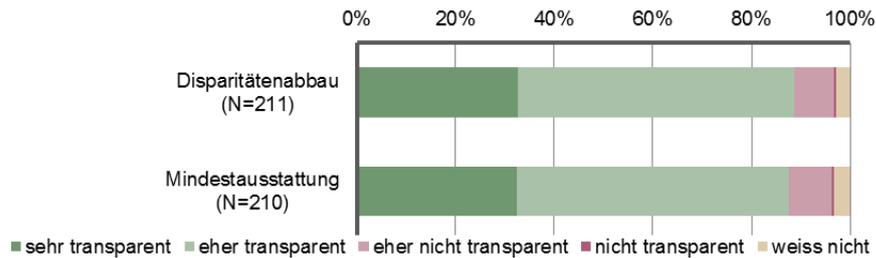
Abbildung 4-7: Zweckmässigkeit der Instrumente des direkten Finanzausgleichs – Gemeindebefragung 2016



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

b) Transparenz

Abbildung 4-8: Transparenz des direkten Finanzausgleichs – Gemeindebefragung 2016

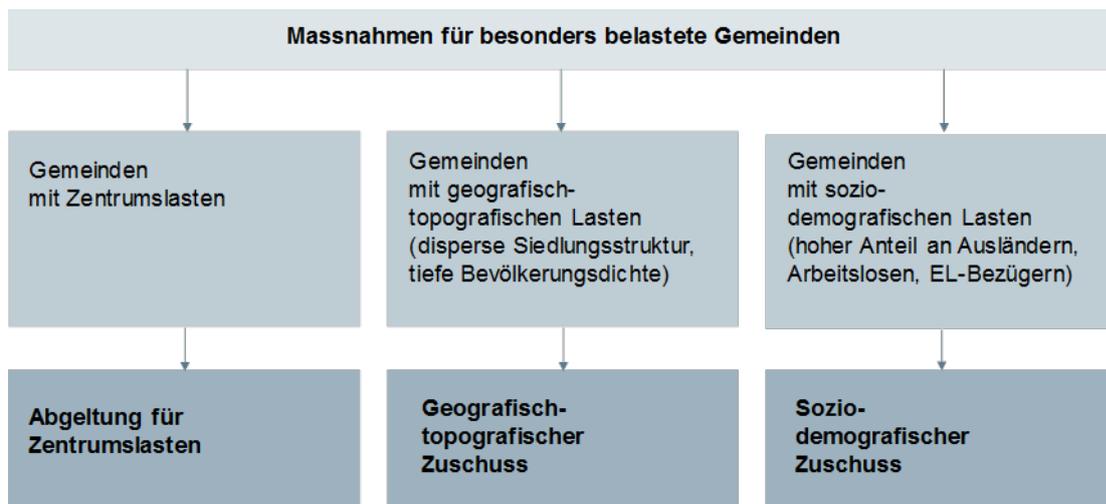


Insgesamt beurteilen die Gemeinden den direkten Finanzausgleich als transparent. Bei der Mindestausstattung sind es die Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 90, sowie über 100, die sie als (eher) nicht transparent wahrnehmen.

4.3 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

In diesem Abschnitt werden die verteilungspolitischen Wirkungen der Massnahmen für besonders belastete Gemeinden dargestellt. Abbildung 4-9 gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente.

Abbildung 4-9: Überblick über die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden



4.3.1 Abgeltung der Zentrumslasten

4.3.1.1 Überblick

Als Zentrumslasten im Sinne des FILAG gelten diejenigen von den Städten erbrachten Leistungen, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen.

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, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.
- Entlastung der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal im Finanzausgleich durch den Abzug der nach der Pauschalabgeltung verbleibenden Zentrumslasten¹ bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages. Dieser Abzug wirkt sich entweder in 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 und legt kantonale 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 Massnahmen für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen zu folgenden Anpassungen:

- Erhöhung der Abgeltung der Zentrumslasten der Städte;
- Vollständige Finanzierung der jährlichen Zuschüsse zur teilweisen Abgeltung der Zentrumslasten für Bern, Biel und Thun durch den Kanton (bis 2011 wurden die Zuschüsse zu 75 Prozent vom Kanton und zu 25 Prozent von den jeweiligen Agglomerationsgemeinden finanziert);
- Einbezug der Zentrumslasten im Kulturbereich in die pauschale Abgeltung;
- Bei der Berechnung des Finanzausgleichs werden nicht mehr die vollen, sondern nur noch die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten berücksichtigt.

4.3.1.2 Wirkung der bisherigen Regelung

Herleitung der aktuellen Zentrumslastenabgeltungen

Grundlage für die im Rahmen der FILAG-Revision 2012 erfolgte Anpassung der Zentrumslasten bildeten die Zahlen des Jahres 2008. Die pauschalen Abgeltungen an die Städte Bern, Biel und Thun wurden auf 80 Prozent der für das Jahr 2008 ausgewiesenen Zentrumslasten festgelegt. Auch der Abzug der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs stützte sich auf die Zahlen des Jahres 2008.

¹ Entspricht den durch den Regierungsrat anerkannten Zentrumslasten abzüglich der pauschalen Abgeltung.

Abbildung 4-10: Abgeltung Zentrumslasten: Zahlenbasis 2008

Aufgabenbereich (in CHF Tausend)	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Privater Verkehr	43'906	10'995	7'753	3'359	2'872	68'885
öffentliche Sicherheit	6'404	943	704	29	469	8'549
Gästeinfrastruktur	13'752	3'991	1'906	385	37	20'071
Sport	6'620	3'278	873	681	1'684	13'136
Soziale Sicherheit	1'209	378	154	136	103	1'980
Kultur	20'535	7'790	3'006	1'696	1'329	34'356
Zentrumslasten brutto	92'426	27'375	14'396	6'286	6'494	146'977
Zentrumsnutzen Agglomerationen	-6'860	-1'859	-2'009	-291	-	-11'019
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-6'499	-2'272	-1'143	-824	-1'011	-11'749
Zentrumslasten netto 2008	79'067	23'244	11'244	5'171	5'483	124'209
pauschale Abgeltung (80 Prozent)	63'254	18'595	8'995	-	-	90'844
Abzug im Finanzausgleich (20/100 Prozent)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483	33'365
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	4'400	1'100	200	1'600	1'800	9'100
Total Abgeltung Zentrumslasten	67'654	19'695	9'195	1'600	1'800	99'944
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	86%	85%	82%	31%	33%	

Die Festlegung der Abgeltung der Zentrumslasten liegt grundsätzlich in der Kompetenz des Regierungsrates. Der Grosse Rat hat jedoch im Rahmen der politischen Beratungen der FILAG-Revision 2012 seine Vorstellungen zum Ausdruck gebracht, wie hoch die Zuschüsse an die Städte in den nächsten Jahren ausfallen sollen. Der Regierungsrat hat deshalb in den Folgejahren keine Anpassung der Abgeltungssummen vorgenommen.

Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen der Zentrumslasten

Gemäss Art. 13 Abs. 2 FILAG erfasst der Regierungsrat periodisch die Zentrumslasten der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen. Dabei berücksichtigt er den Zentrumsnutzen, die Standortvorteile und die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten.

Die letzte umfassende Neuerfassung der Zentrumslasten erfolgte in den Jahren 2004/2005 (Projekt Neuerfassung Zentrumslasten NeZe auf der Basis der Jahresrechnungen 2003). Im Rahmen des Projektes „Aktualisierung Zentrumslasten (AkZe)“ wurden im Jahr 2016 die Zentrumslasten auf der Basis der Jahresrechnungen 2015 aktualisiert. Der Fokus richtet sich dabei auf die Kostenschlüssel, die mit aktuell verfügbaren Daten (z.B. Pendlerzahlen, Besucher- und Einsatzstatistiken) neu berechnet wurden.

Abbildung 4-11 gibt eine Übersicht der Abgeltung der Zentrumslasten 2016. Die Zahlen basieren auf den Jahresrechnungen 2016 (Bern, Biel, Thun) bzw. 2015 (Burgdorf, Langenthal) und den im Rahmen des Projektes AkZe aktualisierten Berechnungsgrundlagen.

Abbildung 4-11: Abgeltung Zentrumslasten: Zahlenbasis 2016 (AkZe)

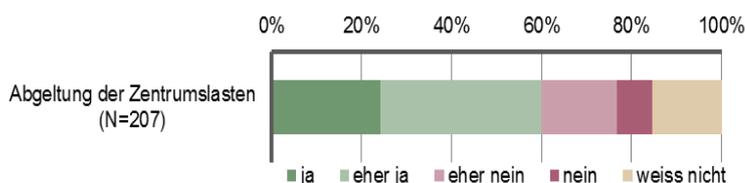
Aufgabenbereich (in CHF Tausend)	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Privater Verkehr	41'310	13'086	9'187	4'212	3'790	71'585
Öffentliche Sicherheit	8'975	1'280	919	170	361	11'705
Gästefrastruktur	18'134	6'320	1'737	494	409	27'094
Sport	9'546	4'513	1'787	1'120	2'051	19'017
Soziale Sicherheit	1'699	916	111	338	169	3'234
Kultur	23'162	8'006	3'073	448	1'237	35'926
Zentrumslasten brutto	102'826	34'121	16'814	6'782	8'017	168'560
Zentrumsnutzen Agglomerationen	-8'740	-2'900	-1'429	-577	-	-13'647
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-5'430	-1'582	-575	-293	-438	-8'319
Zentrumslasten netto 2016	88'656	29'638	14'809	5'912	7'579	146'595
pauschale Abgeltung (Art. 15 FILAG)	63'254	18'595	8'995			90'844
Abzug im Finanzausgleich (Art. 14 FILAG)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483	33'365
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	4'569	1'119	232	1'725	2'225	9'870
Total Abgeltung Zentrumslasten	67'823	19'714	9'227	1'725	2'225	100'714
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	77%	67%	62%	29%	29%	

Die im Vergleich zum Jahr 2008 höheren Zentrumslasten haben dazu geführt, dass die prozentuale Abgeltung der Zentrumslasten im Vergleich zum Jahr 2012 bei allen fünf Städten gesunken ist. 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.

4.3.1.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Zweckmässigkeit der Instrumente

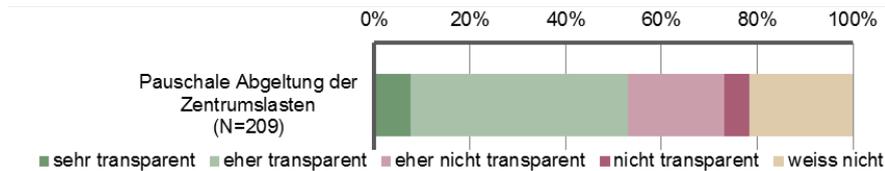
Abbildung 4-12: Zweckmässigkeit der Instrumente für die Abgeltung der Zentrumslasten – Gemeindebefragung 2016



Die Abgeltung der Zentrumslasten wird nur von ungefähr 60 Prozent der Gemeinden als zweckmässig oder eher zweckmässig eingestuft. 25 Prozent der Gemeinden erachten sie nicht oder eher nicht als zweckmässig. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich, dass gerade für Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern 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.

b) Transparenz

Abbildung 4-13: Transparenz der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten – Gemeindebefragung 2016



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 Prozent der Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern.

4.3.2 Geografisch-topografischer Zuschuss

4.3.2.1 Überblick

Gemeinden mit übermässig geografisch-topografischen Lasten erhalten einen Zuschuss. Bis 2011 erhielten nur Gemeinden einen Zuschuss, deren Index der Gesamtsteueranlage aufgrund strukturell bedingter Aufwendungen eine Mindesthöhe überstieg. Die Abgeltung erfolgte unter dem Titel „Zuschuss für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage“. Mit der FILAG-Revision 2012 wurde die Verknüpfung mit der Steueranlage aufgehoben und damit das Instrument in einen rein geografisch-topografischen Zuschuss“ überführt.

Massgebende Kriterien für den Erhalt des geografisch-topografischen Zuschusses sind:

- geringe Bevölkerungsdichte gemessen an der Fläche pro Einwohner: Einen „Zuschuss Fläche“ erhalten Gemeinden, deren Fläche pro Einwohner grösser ist als 80 Prozent 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 Prozent 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.² Die Kürzung betrifft nur wenige Gemeinden.

4.3.2.2 Wirkung der bisherigen Regelung

Abbildung 4-14 zeigt die Entwicklung des finanziellen Volumens und der Anzahl der Empfängergemeinden beim geografisch-topografischen Zuschuss. Zwischen 2008 bis 2011 blieben das finanzielle Volumen sowie die Anzahl der Empfängergemeinden relativ konstant. So profitierten vor der FILAG-Revision 2012 rund 18 Prozent der Bevölkerung von diesem Zuschuss. 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 Verknüpfung der Zuschüsse an eine Mindesthöhe der Gesamtsteueranlage aufgehoben. Dadurch hat die Anzahl der zuschussberechtigten Gemeinden 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

² vgl. Art. 35 Abs. 3 FILAG und Art. 20 FILAV

18 auf 28 Prozent gestiegen. Auch wenn die Zahl der Empfängergemeinden stark zugenommen hat, bekamen die Gemeinden im Durchschnitt 2015 mit rund 160'000 Franken deutlich höhere Zuschüsse als im Jahr 2011 mit 84'000 Franken. Folglich sind auch die durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschüsse gestiegen, von 82 Franken im Jahr 2011 auf 191 Franken im Jahr 2015.

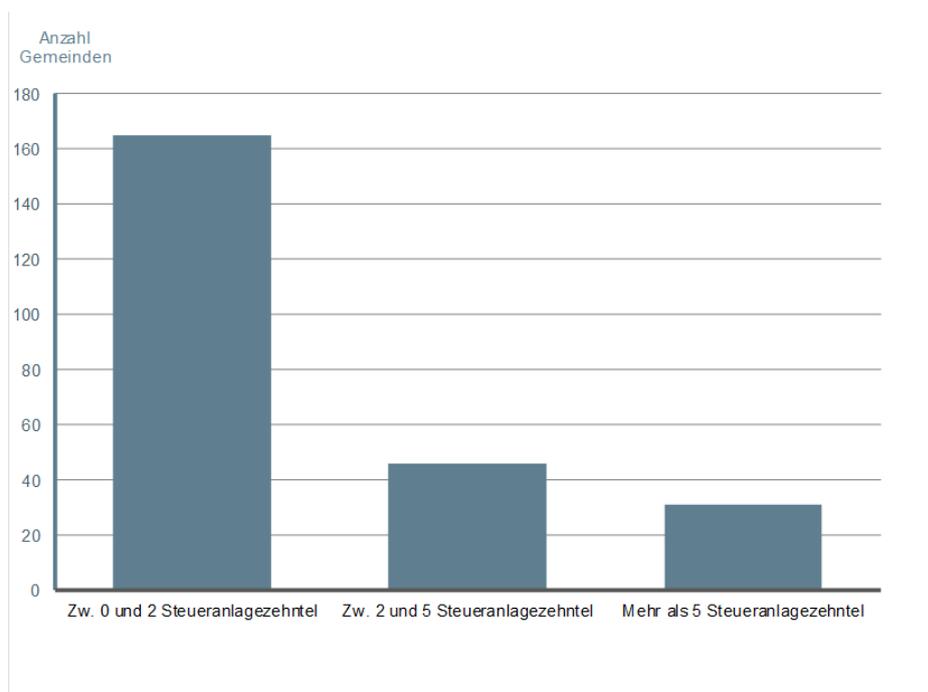
Abbildung 4-14: Volumen und Zahl der Empfängergemeinden der geografisch-topografischen Zuschüsse 2008 bis 2015

	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 Empfängergemeinden	144	137	243	243	242	242
Anteil Bevölkerung in Empfängergemeinden an Gesamtbevölkerung	21%	18%	30%	29%	28%	28%

Bemerkung: Gemeindestand 2015

Eine Betrachtung der Zuschüsse in Steueranlagezehnteln (vgl. Abbildung 4-15) zeigt, dass die Zahlungen bei der Mehrheit der Empfängergemeinden weniger als 2 Steueranlagezehntel betragen. Für knapp einen Sechstel der Gemeinden sind Zuschüsse mit einem Wert von mehr als 5 Steueranlagezehnteln wesentlich.

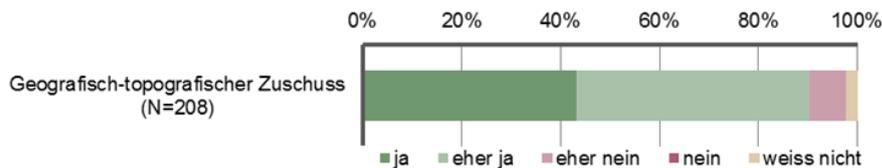
Abbildung 4-15: Wert der geografisch-topografischen Zuschüsse in Steueranlagezehnteln der jeweiligen Gemeinde, Jahr 2015



4.3.2.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Zweckmässigkeit der Instrumente

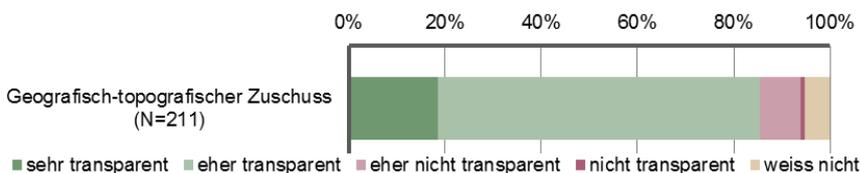
Abbildung 4-16: Zweckmässigkeit des geografisch-topografischen Zuschusses – Gemeindebefragung 2016



Den geografisch-topografischen Zuschuss erachteten 90 Prozent der Gemeinden als (eher) zweckmässig.

b) Transparenz

Abbildung 4-17: Transparenz des geografisch-topografischen Zuschusses – Gemeindebefragung 2016



Der geografisch-topografische Zuschuss wird von über 80 Prozent der Gemeinden als transparent beurteilt. Markante regionale Unterschiede sowie Unterschiede nach Gemeindegrösse sind nicht zu erkennen.

4.3.3 Soziodemografischer Zuschuss

4.3.3.1 Überblick

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

- der Anteil an Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung
- der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung
- der Anteil an EL- Bezügerinnen und -bezügerern an der Wohnbevölkerung

Der Zuschuss wurde 2012 eingeführt und dient insbesondere zur Abfederung des Selbstbehaltes von 20 Prozent bei verschiedenen Angeboten der institutionellen Sozialhilfe. Von den soziodemografischen Zuschüssen profitieren alle Gemeinden.

4.3.3.2 Wirkung der bisherigen Regelung

Bei der Einführung des soziodemografischen Zuschusses im Jahr 2012 betrug das Volumen rund 12 Mio. Franken. Das Volumen des Zuschusses ist in den letzten 4 Jahren leicht angestiegen und betrug im Jahr 2015 12,7 Mio. Franken (+ 6% im Vergleich zu 2012).

Wie in Abbildung 4-18 ersichtlich ist, fliessen über 80 Prozent des gesamten Volumens zu den Gemeinden mit einem HEI über 80. In diesen Gemeinden leben jedoch auch über 75 Prozent der Bevölkerung des Kantons Bern. Die Stadt Bern beansprucht rund 20 Prozent der Zuschüsse für sich (2,5 Mio. CHF). Während der soziodemografische Zuschuss für die finanz-

stärksten Gemeinden pro Kopf rund 14 Franken beträgt, ist er bei den finanzschwächsten Gemeinden nur halb so gross. Bei allen Gemeinden betragen die soziodemografischen Zuschüsse 2015 weniger als ein Steueranlagezehntel. Es handelt sich daher um eher kleinere Finanzhilfen.

Abbildung 4-18: 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

4.3.3.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Zweckmässigkeit

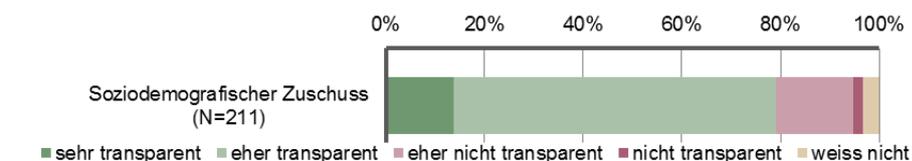
Abbildung 4-19: Zweckmässigkeit des soziodemografischen Zuschusses – Gemeindebefragung 2016



Den soziodemografischen Zuschuss erachten 83 Prozent der Gemeinde als (eher) zweckmässig, Davon kommt aus den Städten keine kritische Stimme, sondern nur aus den Agglomerationsgemeinden und von ländlichen Gemeinden.

b) Transparenz

Abbildung 4-20: Transparenz des soziodemografischen Zuschusses – Gemeindebefragung 2016



Der soziodemografische Zuschuss wird von rund 80 Prozent 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.

4.3.3.4 Aktualisierung Soziallastenindex

Gemäss Art.15 Abs. 2 FILAG werden die für die Berechnung des soziodemografischen Zuschusses massgebenden Faktoren in einem Soziallastenindex abgebildet wird, der periodisch aktualisiert wird. Der aktuelle Soziallastenindex wurde letztmals im Jahr 2010 in Hinblick auf die Einführung des soziodemografischen Zuschusses per 1. Januar 2012 berechnet. Seither haben sich im Sozialhilfebereich verschiedene Änderungen ergeben. So wurde beispielsweise im Rahmen der FILAG-Revision 2012 der Altersbereich kantonalisiert und die Ausgaben werden seither nicht mehr über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet. Zudem wiesen

auch die Berner Gemeinden zwischen 2010 und 2016 unterschiedliche Dynamiken bezüglich Sozialhilfekosten auf.

Die Finanzdirektion hat deshalb Ecoplan mit der Aktualisierung des Soziallastenindex beauftragt. Die Aktualisierung erfolgte auf der Grundlage der Daten der Sozialhilfeberechnungen 2014, 2015 und 2016. Ecoplan hat im Schätzmodell neben den bisherigen Faktoren (vgl. Ziff. 4.3.3.1) zusätzliche strukturelle Variablen geprüft. Die Berechnungen von Ecoplan haben ergeben, dass mit dem Einbezug der Variable „Anteil Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene“ der Erklärungsgehalt des Modells von rund 63 Prozent auf 68 Prozent erhöht werden kann. Die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Aktualisierung des Soziallastenindex auf die Gemeinden sind moderat (durchschnittlich +/- 0.01 Steueranlagezehntel).

4.4 Lastenausgleich

4.4.1 Gesamtbetrachtung – Entwicklung der Ausgaben im Lastenausgleich

Die Lastenausgleichssysteme dienen der Finanzierung von Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden. Abbildung 4-21 gibt einen Überblick über die fünf Lastenausgleichssysteme:

Abbildung 4-21: Überblick Lastenausgleich



Abbildung 4-22 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben des Kantons und der Gesamtheit der Gemeinden im Zeitraum 2008 bis 2015 auf. Die Gesamtausgaben haben sich von 2,72 Mrd. Franken im Jahr 2008 über die Jahre kaum verändert und beliefen sich 2015 auf 2,92 Mrd. Franken. Im Vergleich zu 2008 entspricht dies einer Zunahme von etwas mehr als 7 Prozent. Diese Zunahme ist vor allem auf Mehrausgaben im Bereich der Sozialhilfe (+ 35%) zurückzuführen. Auch beim Lastenausgleich öffentlicher Verkehr kam es zu Mehrausgaben (+ 22% im Vergleich zu 2008). Diese sind ursächlich dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs und dem 2008 eingeführten nationalen Finanzausgleich (NFA) zuzuschreiben. Einzig im Lastenausgleich Sozialversicherungen kam es zu Minderausgaben. Diese sind auf die Einführung des NFA im Jahr 2008 zurückzuführen.

Abbildung 4-22: 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 Nichterwerbstätige“ enthalten.

4.4.2 Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule

4.4.2.1 Überblick

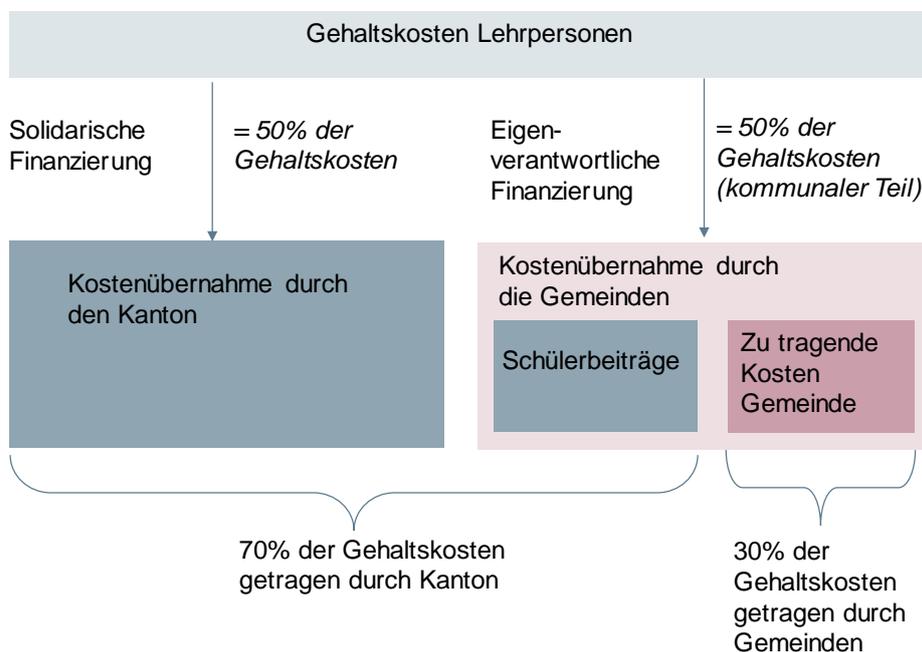
Auf den Beginn des Schuljahres 2012/2013 wurde bei den Lehrergehältern der Volksschule auf ein neues Finanzierungssystem umgestellt, welches im Rahmen der FILAG-Revision 2012 entwickelt worden war. Die Finanzierung der Gehaltskosten der Lehrkräfte³ der Volksschule ist ein Kombinationsmodell:

- 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, ergibt sich demzufolge aus der Differenz des eigenverantwortlichen Teils abzüglich der Schülerbeiträge. Die Schülerbeiträge betragen insgesamt 20 Prozent der Gehaltskosten, so dass die effektiv zu tragenden Kosten einer Gemeinde rund 30 Prozent entsprechen (vgl. Abbildung 4-23).

Abbildung 4-23: Finanzierungssystem der Volksschule



Die Schülerbeiträge pro Schülerin und Schüler sind nicht für alle Gemeinden gleich hoch, sondern werden den spezifischen sozialen und geografisch-topografischen Belastungen der

³ Den Gemeinden werden die durchschnittlichen Kosten verrechnet anstatt der tatsächliche an die Lehrpersonen dieser Gemeinde ausbezahlten Gehälter und Sozialleistungen.

Gemeinde angepasst. Dazu werden zwei Indizes eingesetzt, der Schullastenindex und der Schulsozialindex.

Die Ausgaben im Lastenausgleich sind seit 2008 moderat angestiegen, von rund 1'070 Mio. Franken im Jahr 2008 auf ca. 1'140 Mio. Franken im Jahr 2015 (+ 6.6%)⁴. Die Veränderungen kommen einerseits durch die Entwicklung der Schülerzahlen zustande, welche mitunter die Gehaltskosten der Lehrkräfte bestimmen, sowie durch politische und rechtliche Entscheide (z.B. kleinere Klassengrössen, Sparmassnahmen, Lohnanstiege etc.).

4.4.2.2 Verteilungswirkungen

Der Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule bewirkt eine horizontale Umverteilung zwischen den Gemeinden. Einige Gemeinden zahlen mehr als 30 Prozent 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. Weiter ist zu beachten, dass in einer Gemeinde nur Gehaltskosten anfallen, wenn die Gemeinde eine eigene Schule führt (so genannte Trägergemeinden). Die Ermittlung der Umverteilungseffekte ist im Evaluationsbericht Ecoplan detailliert beschrieben.

Um die horizontalen Umverteilungswirkungen zu betrachten, ist eine Auswertung auf Ebene Verwaltungskreis sinnvoll. Dies ist deshalb sinnvoll, weil es sich einerseits bei den gemeindscharfen Daten um eine Schätzung handelt und andererseits das Schulangebot zwischen den Gemeinden sich stark unterscheidet. Eine Gemeindebetrachtung würde das Bild zu stark verzerren. Abbildung 4-24 gibt einen Überblick über die Umverteilungswirkung des Lastenausgleichs Lehrergehälter für die 10 Verwaltungskreise im Kanton Bern.

⁴ 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.

Abbildung 4-24: 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 relativ gering und betragen maximal 0,1 Steueranlagezehntel oder 16 Franken 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 Prozent der Gehaltskosten der Lehrkräfte 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. Franken (4 CHF pro Einwohner) mehr ein als theoretisch vorgesehen, diejenigen mit unterdurchschnittlichen Kosten 2,75 Mio. Franken (8,4 CHF pro Kopf) weniger.

4.4.2.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012

Abbildung 4-25: Zweckmässigkeit der Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012 in der Volksschule – Gemeindebefragung 2016

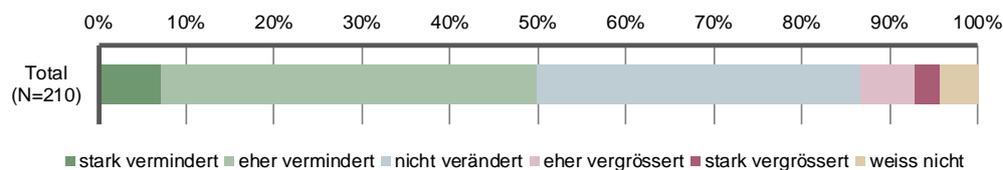


81 Prozent aller Gemeinden beurteilen die neue Finanzierung der Volksschule als zweckmässig oder eher zweckmässig. Je grösser die Gemeinde bevölkerungsmässig ist, desto zweckmässiger wird die neue Finanzierung der Volksschule beurteilt. Kleinere Gemeinden sind insbesondere mit der Abgeltung pro Schüler 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 Lehrkräfte), das Volksschulgesetz kantonal sei und die Gemeinden trotzdem 30 Prozent der Kosten tragen müssten.

b) Kostentreibende Anreize

Ziel des neuen Finanzierungsmodells der Volksschule war es, die Gemeinden deutlich stärker als bisher an einer kostengünstigen 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 verminderte (50%) oder nicht veränderte (37%). 9 Prozent der Gemeinden beobachteten eine (leichte) Vergrösserung kostentreibender Anreize.

Abbildung 4-26: 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 Prozent der Gemeinden eine Verminderung der kostentreibenden Anreize in der Volksschule beobachteten, sind es in der Region Oberraargau nur 26 Prozent der Gemeinden.

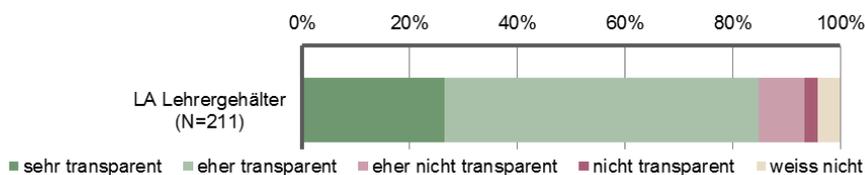
Beinahe 60 Prozent der Gemeinden sehen im aktuellen System Elemente, die eine optimale und kostengünstige Schulinfrastruktur hemmen. Zentral sind dabei die Schülertransportkosten und die Abgeltungen für externe Schulbesuche: Hohe Schülertransportkosten und vollkostenorientierte Abgeltungen für externe Schulbesuche hemmen die Strukturveränderung der Schullandschaft. Bei einer Schulschliessung verbleiben nach wie vor Kosten für den Unterhalt des Schulgebäudes, so dass die vollkostenorientierte Abgeltung für externe Schulbesuche und die Unterhaltskosten in der eigenen Gemeinde zusammen möglicherweise zu höheren Kosten führen, als wenn die Gemeinde eine schlecht ausgelastete Schule weiter betreibt. Deshalb ist die Schliessung aus finanzieller Sicht teilweise nicht attraktiv. Die Problematik könnte entschärft werden, wenn:

- **die kommunalen 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;
- **die kommunalen Abgeltungen 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) Transparenz

Abbildung 4-27: **Transparenz Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule – Gemeindebefragung 2016**



Der Lastenausgleich Lehrergehälter wird von über 80 Prozent der Gemeinden als (eher) transparent wahrgenommen. 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.

Verband Bernischer Gemeinden (VBG)

Anreize zur Schliessung „unrentabler“ 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.

Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden: Durch das neue Finanzierungssystem in der Volksschule konnten die Gemeinden zwar mehr Verantwortung für die Kosten übernehmen, dass der Kanton jedoch die Schulleitungen mitfinanziert, sei nicht zielführend. Dem VBG geht es vorab darum, den Saldo des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ zur reduzieren, was mit einer Verschiebung der Finanzierungsverantwortung für die Schulleitungen erreicht werden könnte. Die Leitung der Schulen sei eine Gemeindeangelegenheit und die Gemeinden sollten mit entsprechenden Handlungsspielräumen ausgestattet werden.

Fazit zur Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz

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 kostentreibender Anreize hat sich mit der FILAG-Revision 2012 einiges verbessert, regional bestehen aber Unterschiede in der Wahrnehmung.

4.4.2.4 Beurteilung der Erziehungsdirektion

Aus der Sicht der Erziehungsdirektion besteht zurzeit kein konkreter Anpassungsbedarf im Lastenausgleich. Die Neuerungen hätten allgemein zu einer höheren Kostentransparenz ge-

führt sowie zu guten Kennzahlen wie z.B. Angaben zur Klassengrösse geliefert. Durch die Neuregelungen sei jedoch auch der Aufwand beim Kanton und bei den Gemeinden gestiegen. Eine Vereinfachung des Systems könnte den Aufwand senken, stünde jedoch in Widerspruch zur Transparenz.

Die Erziehungsdirektion sieht zudem die Gefahr von hohen Kosten bei einem Verzicht auf eine gemeindeeigene Schule, sieht jedoch in erster Linie die betroffenen Gemeinden in der Verantwortung, eine faire Lösung zu finden.

Die Erziehungsdirektion steht 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 Erziehungsdirektion nicht als zielführend.

4.4.3 Lastenausgleich Sozialhilfe

4.4.3.1 Überblick

Die für den Lastenausgleich massgebenden Aufwendungen der institutionellen Sozialhilfe (z.B. Suchthilfe und Gesundheitsförderung, soziale und berufliche Integration) und der individuellen Sozialhilfe (z.B. Einzelfallhilfe, Massnahmen im Asylbereich) werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gesamtheit der Gemeinden finanziert⁵. Für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung massgebend.

Um bei den Gemeinden ein kosteneffizientes Verhalten zu fördern, wurden im Rahmen der FILAG-Revision 2012 folgende Anpassungen vorgenommen:

- Mittels eines Bonus-Malus-Systems sollten die effektiven Sozialkosten mit geschätzten Sozialhilfekosten verglichen werden. Bei einer grossen Abweichung vom Sollwert sollten die Gemeinden mit einem Bonus belohnt bzw. mit einem Malus sanktioniert werden. Indessen ist die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) in ihrem Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 in Sachen Gemeinde Lyss gegen kantonales Sozialamt (SOA) gestützt auf ein Expertengutachten zu Schluss gekommen, dass das in der bernischen Sozialhilfegesetzgebung gewählte Bonus-Malus-Modell in der Praxis wegen zahlreichen Unsicherheiten nicht in der Lage ist, verlässliche Aussagen zur Kosteneffizienz der Sozialdienste zu machen und deshalb die einschlägigen Bestimmungen der Sozialhilfeverordnung nicht anzuwenden sind. Der rechtskräftige Beschwerdeentscheid hat zur Folge, dass den Gemeinden weder Boni ausgerichtet noch Mali auferlegt werden dürfen.
- Bei den Angeboten der institutionellen Sozialhilfe müssen die Gemeinden ab 2012 neu einen Selbstbehalt von 20 Prozent tragen. Dieser Selbstbehalt ist mit einem Soziallitzuschuss (soziodemografischer Zuschuss) gekoppelt. Mit der Selbstbehaltsregelung werden grössere Gemeinden tendenziell stärker belastet, kleinere entlastet⁶.

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.

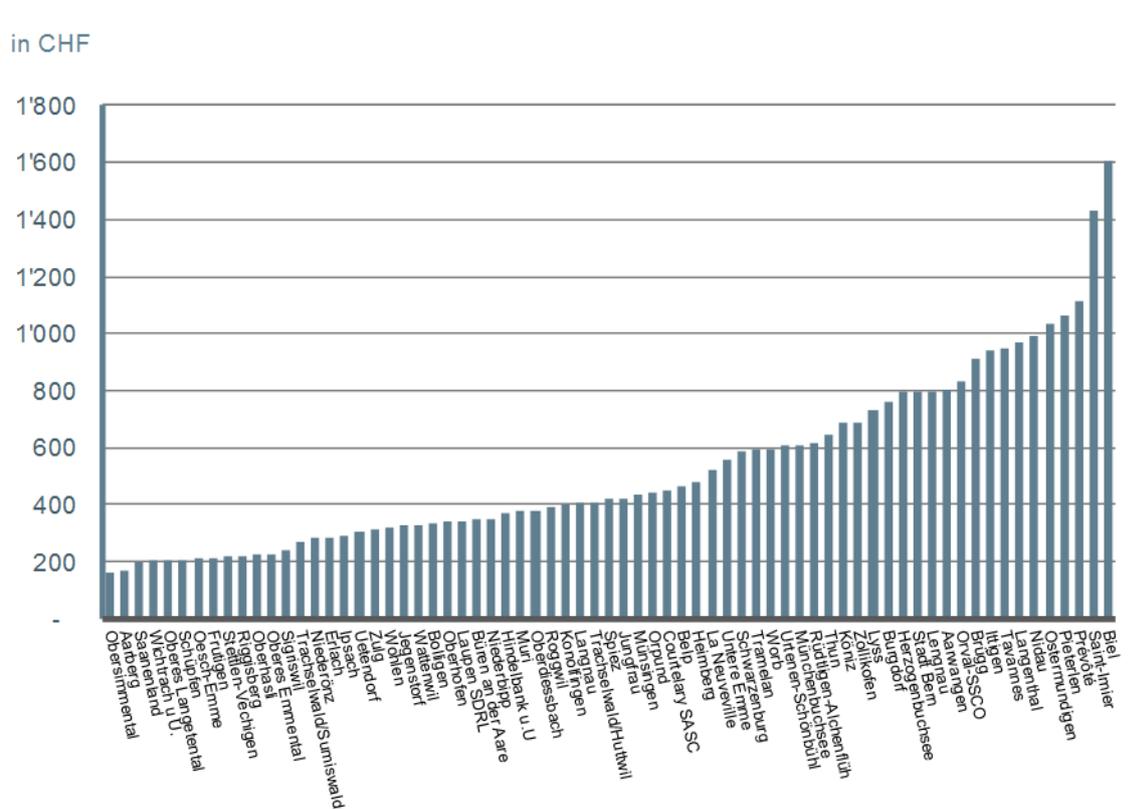
⁵ Welche Aufwendungen von den Gemeinden und dem Kanton im Bereich der Sozialhilfe lastenausgleichsberechtigt sind, ist in den Artikeln 79 und 80 des SHG festgelegt.

⁶ http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/Lastenausgleich_SH.html

Seit 2008 sind die Ausgaben für die institutionelle und individuelle Sozialhilfe von 732 Mio. Franken im Jahr 2008 um 40 Prozent auf 1'026 Mio. Franken im Jahr 2015 gestiegen. Eine Reihe von Änderungen sind für die Kostenzunahme mitverantwortlich, so ab 2012 u.a. die Verbuchung eines Teils der Beiträge für die Verbilligung der Krankenkassenprämien für Sozialhilfebeziehende über den Lastenausgleich und die neue Aufgabenteilung im Kinder- und Jugendbereich.

Die Gemeinden im Kanton Bern sind in (regionalen) Sozialdiensten organisiert⁷. Insgesamt gibt es 69 Sozialdienste im Kanton Bern. Abbildung 4-28 zeigt den Pro-Kopf-Aufwand der verschiedenen Sozialdienste für das Jahr 2015. Die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe variieren stark. Während der Sozialdienst Biel mit 1'608 Franken pro Kopf die höchsten effektiven Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe verursacht, fallen im Sozialdienst Obersimmental nur 161 Franken pro Kopf an Kosten an. In Abbildung 4-28 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).

Abbildung 4-28: Pro-Kopf-Aufwand in der gesamten Sozialhilfe 2015 in CHF für die verschiedenen Sozialdienste



4.4.3.2 Verteilungswirkungen

Durch den Mechanismus des Lastenausgleichs entstehen Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Sozialhilfeausgaben sind Nettoempfänger, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben sind Nettozahler. Die Berechnungen für die Umverteilungswirkungen wurden auf Ebene einzelner Gemeinden sowie auf Ebene der Sozialdienste ausgeführt. Vorliegend werden die Resultate auf Ebene Sozialdienste präsentiert.

⁷ Die Gemeinde Clavaleyres gehört keinem Sozialdienst an.

Die Tabelle mit den horizontalen Umverteilungswirkungen für jeden Sozialdienst befindet sich in Anhang A, Ziffer 8.1.1.

Die Gemeinden Biel und Bern sind absolut betrachtet die grössten Nettoempfänger im Lastenausgleich Sozialhilfe (vgl. Abbildung 8-1 im Anhang A). 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-Zahlungen aufweisen. Die Städte Biel, Bern, Thun, Burgdorf und Langenthal sind in der Sozialhilfe Nettoempfänger.

Es sind verschiedene politische Vorstösse hängig, welche eine Abkehr von der heutigen Kostentragung im Lastenausgleich fordern und eine Selbstbehaltlösung propagieren.

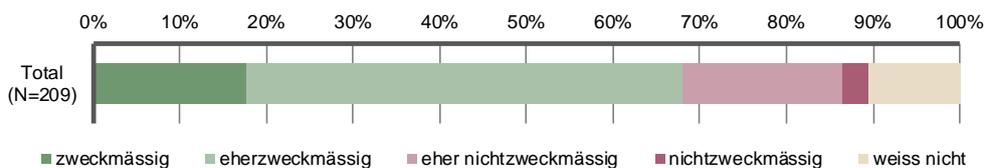
4.4.3.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012

Im Bereich der Sozialhilfe sind folgende Änderungen erfolgt:

- Die Kosten für den Altersbereich (d.h. die EL-Kostenobergrenze überschreitenden Pflegekosten) sind nicht mehr lastenausgleichsberechtigt.
- Die Kosten für den Kinder- und Jugendbereich mit Behinderung / Pflegebedarf sind neu lastenausgleichsberechtigt.
- Einführung eines Selbstbehaltes der Gemeinden von 20 Prozent der Kosten bei bestimmten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe (z.B. familienergänzende Angebote im Kinderbetreuungs- und Jugendbereich).
- Einführung eines Bonus-Malus-Systems im Bereich der individuellen Sozialhilfe.

Abbildung 4-29: Zweckmässigkeit der Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012 in der Sozialhilfe – Gemeindebefragung 2016



Fast 70 Prozent der Gemeinden erachten die Aufgabenentflechtung als (eher) zweckmässig. Insbesondere kleineren Gemeinden fällt es schwer, die Zweckmässigkeit zu beurteilen.

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

- Einige Gemeinden erachten den Selbstbehalt von 20 Prozent 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 Prozent 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

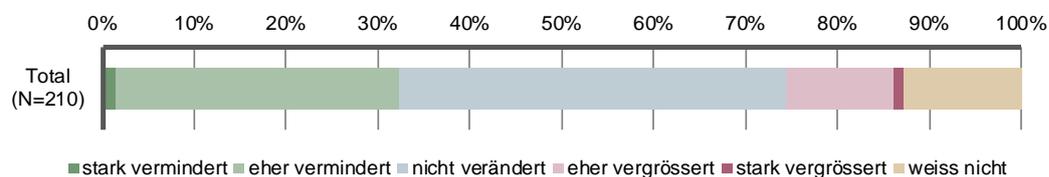
den Kosten sei auch nicht sinnvoll, da die Gemeinden keine Steuerungsmöglichkeiten hätten.

- 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 könne⁸.

b) Kostentreibende Anreize

Im Bereich der Sozialhilfe wurde mit der FILAG-Revision 2012 ein Selbstbehalt von 20 Prozent 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.

Abbildung 4-30: Veränderung der kostentreibenden Anreize in der Sozialhilfe – Gemeindebefragung 2016

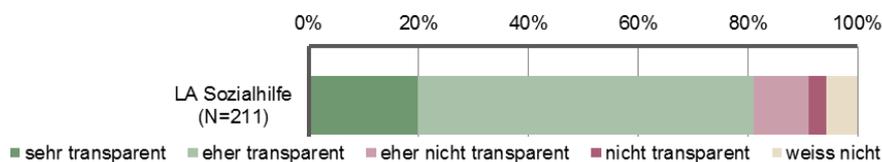


Aus Sicht der meisten Gemeinden haben sich die kostentreibenden Anreize vermindert oder blieben unverändert. 13 Prozent der Gemeinden (nur Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohner) haben den Eindruck, dass sich die kostentreibenden Anreize vergrösserten. Dies weil:

- 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.

c) Transparenz

Abbildung 4-31: Transparenz Lastenausgleich Sozialhilfe – Gemeindebefragung 2016



Insbesondere für kleinere Gemeinden und grosse Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern scheint der Lastenausgleich Sozialhilfe weniger transparent. Die kostentreibenden Elemente seien trotz Controlling nicht bekannt und nicht nachvollziehbar. Des Weiteren sei die Abrechnung nicht einsehbar und nicht nachvollziehbar.

⁸Kommentar: Dieser Kritik hat der Beschwerdeentscheid der GEF vom 31. August 2017 insofern Rechnung getragen, als die einschlägigen Bestimmungen der Sozialhilfeverordnung (SHV) für nicht anwendbar erklärt wurden (vgl. vorstehende Ziffer 4.4.3.1). Die GEF beabsichtigt deshalb, dem Regierungsrat die Aufhebung der Artikel 41b und 41c SHV im Rahmen der nächsten SHV-Revision zu beantragen. Nach aktuellem Terminplan soll diese Revision am 1. August 2018 in Kraft treten.

Verband Bernischer Gemeinden (VBG)

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) ist der Ansicht, dass gewisse Positionen im Lastenausgleich Sozialhilfe überprüft werden müssen. So sind gemäss VBG rund 20 Mio. Franken im Bereich Strafverfahren im Lastenausgleich integriert, welche nicht zum Aufgabengebiet des Lastenausgleichs Sozialhilfe gehören. Hingegen ist der VBG kritisch hinsichtlich einer Splittung des Lastenausgleichs Sozialhilfe. Die Abrechnung in der Sozialhilfe erachtet der VBG als transparent, die Kommunikation der Ergebnisse muss jedoch verbessert werden.

Fazit zur Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz

Dem Lastenausgleich Sozialhilfe gegenüber sind die Gemeinden im Vergleich zu den anderen Lastenausgleichssystemen 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.

4.4.3.4 Beurteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF)

Im Lastenausgleich Sozialhilfe werden viele und teilweise sehr verschiedene Aufgaben abge-
golt. Dadurch sind etliche Akteure involviert und die Transparenz beeinträchtigt. Dies erschwere auch die Kommunikation gegen aussen, da der Lastenausgleich 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 (bspw. eine Aufteilung in Asyl und Sozialhilfe) geprüft werden.

4.4.4 Lastenausgleich Sozialversicherungen EL und Familienzulagen für Nichterwerbstätige

4.4.4.1 Überblick

Der Lastenausgleich Ergänzungsleistungen beinhaltet die Aufwendungen für Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, soweit diese nicht durch Bundesbeiträge gedeckt sind. Nicht lastenausgleichsberechtigt sind 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; diese Aufwendungen werden vom Kanton allein getragen.

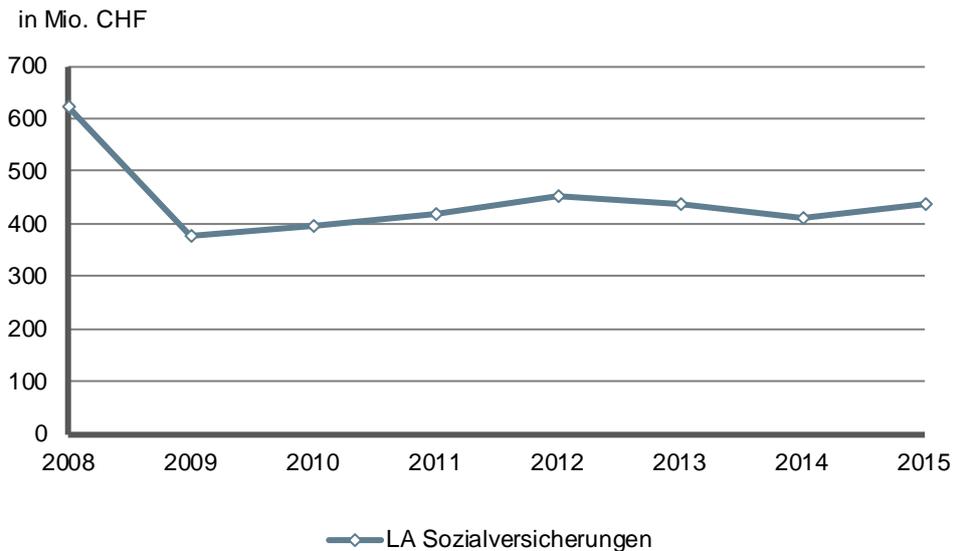
Im Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen.

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

Im Vollzugsjahr 2015 betragen die Gesamtausgaben im Lastenausgleich Sozialversicherungen 430,2 Mio. Franken und im Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige 8,4

Mio. Franken. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2015 betrachtet, zeigt sich, dass die Gesamtkosten des Lastenausgleichs Sozialversicherungen auf das Jahr 2009 stark gesunken sind, sich dann relativ konstant gehalten haben (vgl. Abbildung 4-32). Der starke Rückgang der Kosten von 2008 auf das Jahr 2009 ist auf die Einführung des NFA im Jahr 2008 zurückzuführen. Dabei wurde u.a. die Beteiligung der Kantone und der Gemeinden an den individuellen Leistungen der AHV und IV aufgehoben.

Abbildung 4-32: Gesamtausgaben im Lastenausgleich Sozialversicherungen



4.4.4.2 Verteilungswirkungen

Durch den Mechanismus des Lastenausgleichs entstehen Verteilungseffekte zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialversicherungsausgaben werden zu Nettoempfängern, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben zu Nettozahlern.

Bei den Berechnungen gilt es zu beachten, dass keine Feinaufteilung der Sozialversicherungskosten einer Gemeinde vorliegt. D.h. es liegen nur die Gesamtkosten für die Zahlungen der EL – inklusive nicht lastenausgleichsberechtigte Ergänzungsleistungen – vor. Der Anteil einer einzelnen Gemeinde an den lastenausgleichsberechtigten Kosten wurde anhand ihres prozentualen Kostenanteils an den Gesamtkosten berechnet⁹. Der Gemeindeanteil der lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten im Bereich EL betrug im Jahr 2015 220 Mio. Franken.

Die durchschnittlichen Umverteilungen pro Kopf sind relativ klein. Im Mittel erhalten die Nettoempfänger 63 Franken pro Kopf (rund 0,5 Steueranlagezehntel), während die Nettozahler 58 Franken pro Kopf (rund 0,4 Steueranlagezehntel) bezahlen. Für einzelne Gemeinden sind die Umverteilungen jedoch beachtlich. So profitieren die Gemeinden Lüttschental und Schelten (mit 40 Einwohnern) jeweils mit 318 Franken bzw. 214 Franken pro Kopf am stärksten. Auf der Seite der Nettozahler weisen gewisse Gemeinden auch hohe Pro-Kopf-Beiträge aus, so beispielsweise die Gemeinden Rebévelier, Meienried, Hermiswil, Berken, Rumendingen, Wig-

⁹ Durch die Korrektur der Gesamtkosten auf die lastenausgleichsberechtigten Kosten stellen die berechneten Verteilungseffekte eine Schätzung bzw. eine Annäherungsrechnung dar.

giswil und Diemerswil, welche 2015 keine Kosten im Lastenausgleich Sozialversicherungen verursachten, mit 217 Franken pro Kopf den Lastenausgleich Sozialversicherungen jedoch mitfinanzierten.

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

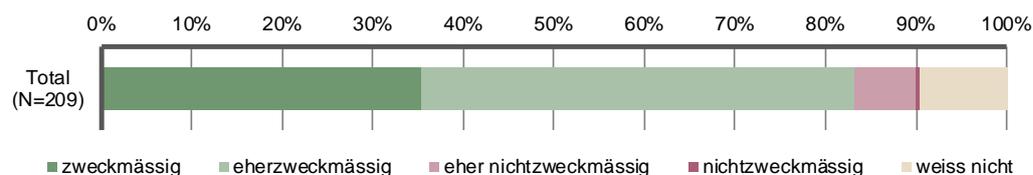
4.4.4.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012

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

- Der Alters- und Behindertenbereich im Erwachsenenbereich ist nicht mehr lastenausgleichsberechtigt.
- Die Gemeinden beteiligen sich neu über den Lastenausgleich an den Krankenkassenprämien für EL-Beziehende.

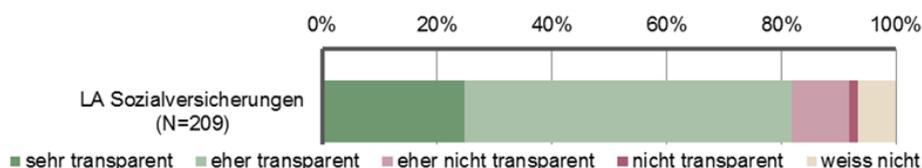
Abbildung 4-33: Zweckmässigkeit der Aufgabenentflechtung mit der FILAG-Revision 2012 bei den Sozialversicherungen – Gemeindebefragung 2016



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

b) Transparenz

Abbildung 4-34: Transparenz Lastenausgleich Sozialversicherungen – Gemeindebefragung 2016



Der Lastenausgleich Sozialversicherungen wird regional unterschiedlich wahrgenommen, insbesondere das Emmental und Oberrargau nehmen das Instrument als transparent wahr.

4.4.5 Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

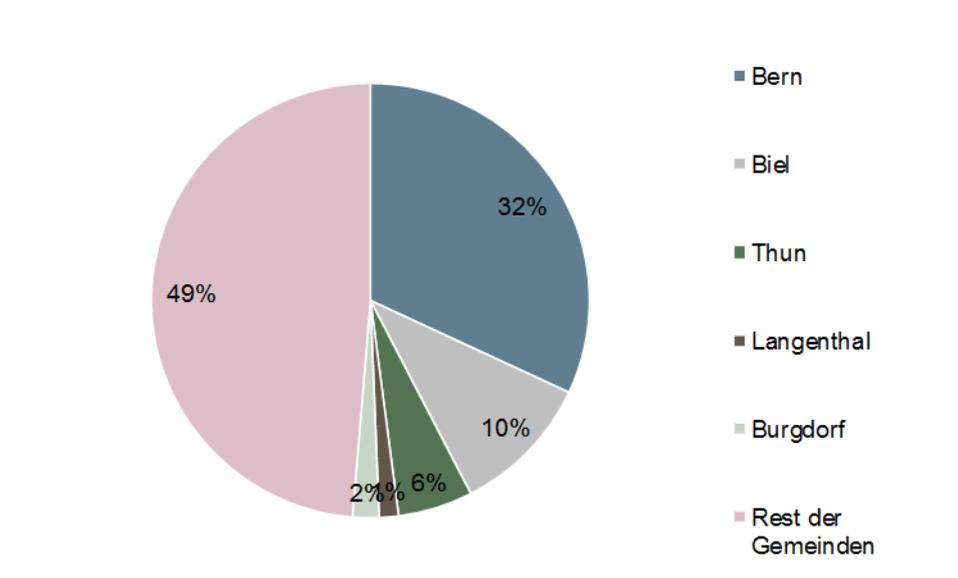
4.4.5.1 Überblick

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 Haltestellenabfahrten¹⁰. Die Städte Bern, Biel, Thun, Langenthal und Burgdorf stellen zusammen mehr als die Hälfte des Verkehrsangebots im Kanton.

Abbildung 4-35: Anteil des Verkehrsangebots am Gesamtverkehrsangebot im Kanton Bern 2015

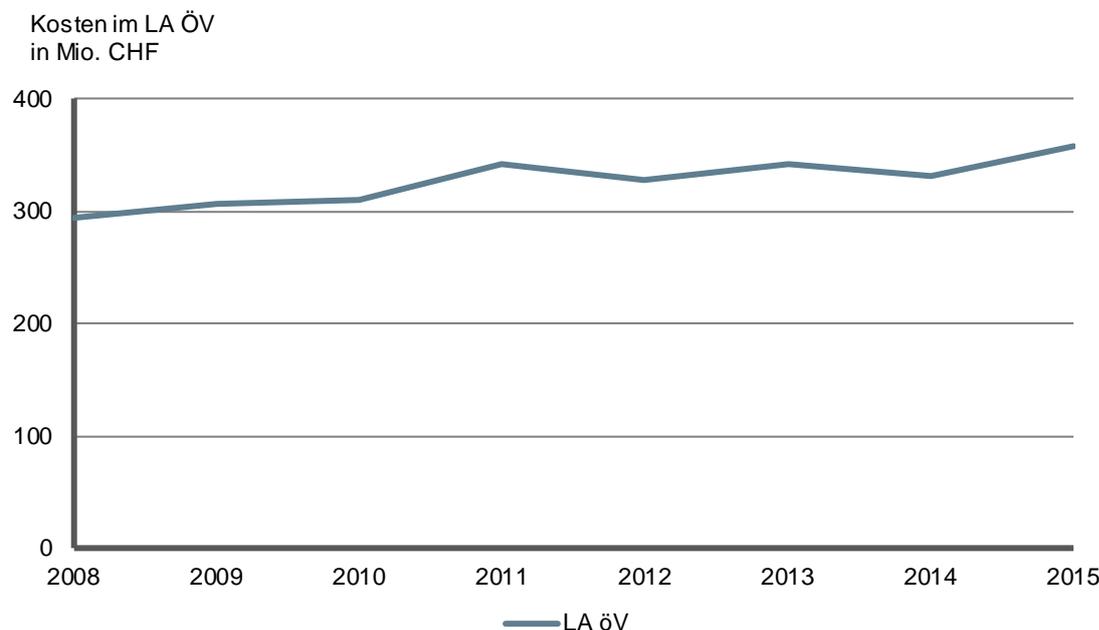


Die Wohnbevölkerung wird deshalb in der Berechnung des Gemeindeanteils miteinbezogen, da dieser im ganzen Kanton ein Grundangebot an öffentlichem Verkehr zur Verfügung steht und dieses auch über die Gemeindegrenzen hinweg benutzt. Somit bezahlt also auch eine Gemeinde ohne öffentlichen Verkehr (Haltestellen)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

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

¹⁰ Jede Abfahrt eines Verkehrsmittels an jeder Haltestelle auf Gemeindegebiet wird gezählt und mit einem vom Transportmittel abhängigen Faktor gewichtet.

Abbildung 4-36: Kostenentwicklung im Gesamtaufwand des Lastenausgleich öffentlicher Verkehr zwischen 2008 und 2015



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 nationalen Finanzausgleich (NFA) 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 im öffentlichen Verkehr hat zu einem Kostenanstieg geführt, z.B. Tram Bern West, sowie der Finanzierung von neuen Verkehrsinfrastrukturen.
- Der öffentliche Verkehr wird häufiger benutzt. 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 Prozent 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. Franken Gesamtaufwand des Kantons für den öffentlichen Verkehr im Jahr 2015 wurden den Gemeinden 120 Mio. Franken belastet, 239 Mio. Franken verblieben dem Kanton. Die Belastungen für die einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich. Sie bewegen sich für das Jahr 2014 zwischen 39 Franken (z.B. Rebévelier) und 235 Franken (Stadt Bern) pro Kopf. Im gewichteten Durchschnitt beträgt der Gemeindebeitrag jährlich 118 Franken pro Ein-

wohner. Die Zahlungen machen für alle Gemeinden weniger als 1,7 Steueranlagezehntel aus und betragen im Mittel 0,8 Steueranlagezehntel.

4.4.5.2 Verteilungswirkungen

Beim Lastenausgleich öffentlichen Verkehr geht es um kantonale Ausgaben, an denen sich die Gemeinden beteiligen. Da sich weder die Kosten noch der Nutzen eindeutig auf Gemeinden aufteilen lassen, können keine Verteilungseffekte berechnet werden¹¹.

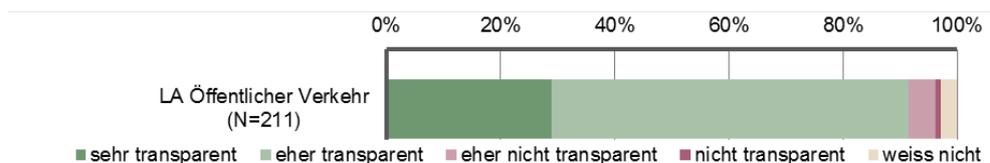
Möglich ist einzig aufzuzeigen, welche Gemeinden sich aufgrund ihres Bevölkerungsanteils an den Kosten des öffentlichen Verkehrs prozentual in einem grösseren Umfang beteiligen als Kosten durch ihr Verkehrsangebot ausgelöst werden. Es zeigt sich, dass 29 Gemeinden gemäss ihrem Anteil am Verkehrsangebot prozentual gesehen weniger an den Gesamtkosten mittragen. Dies sind mehrheitlich urbane Gebiete und v.a. die Städte. Bern beispielsweise „besitzt“ 32 Prozent des gesamten Verkehrsangebotes des Kantons und übernimmt 26 Prozent 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 Bevölkerung der Stadt Bern 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, Oeschenbach, Mötschwil).

Zwei Tabellen mit den Auswertungen, eine mit ausgewählten Gemeinden und eine nach Verwaltungskreisen, befinden sich im Anhang A (Ziffer 8.1.2). Die Verwaltungskreise Bern-Mittelland sowie Biel beteiligen sich in einem kleineren Umfang an den öV-Kosten als sie nach Verkehrsangebot an Kosten verursachen.

4.4.5.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Transparenz

Abbildung 4-37: Transparenz Lastenausgleich öffentlicher Verkehr – Gemeindebefragung 2016



Der Lastenausgleich öffentlicher Verkehr gilt bei den Gemeinden grundsätzlich als transparent, auch im Vergleich zu den anderen Lastenausgleichsgefässen. Insbesondere Agglomerationsgemeinden teilen diese Ansicht.

¹¹ 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).

4.4.6 Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“

4.4.6.1 Überblick

Der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ wurde mit der FILAG-Revision 2012 eingeführt, um Lastenverschiebungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton auszugleichen, welche sich aufgrund einer neuen Aufgabenteilung ergeben.

Seit der Einführung dieses Lastenausgleichs besteht ein Saldo zu Gunsten des Kantons. Es darf hier aber nicht von einer zusätzlichen Belastung für die Gemeinden gesprochen werden. Denn ohne die Übernahme der Aufgaben durch den Kanton hätten die Gemeinden die Lasten weiterhin tragen müssen. Wichtig ist hier anzumerken, dass die Ausgleichszahlungen der Gemeinden an den Kanton für die von ihm übernommenen Lasten im Regelfall auf dem Kostenniveau des Übernahmejahres fixiert und im Verlauf der Jahre nicht mehr den aktuellen Kosten angepasst wurden¹². Der Kanton trägt somit die Kostendynamik der übernommenen Lasten, was beispielsweise im Altersbereich in den vergangenen Jahren zu erheblichen Mehrbelastungen geführt hat.

Der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ ist seit seiner Einführung bis 2014 stetig gestiegen, von 86 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 208 Mio. Franken im Jahr 2014. Auf das Jahr 2015 hin ist das Volumen wieder auf 189 Mio. Franken gesunken. Der erste Anstieg von 2012 auf 2013 von 86 Mio. auf 173 Mio. Franken ist hauptsächlich durch die Inkraftsetzung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) per 2013 begründet, während der zweite Anstieg von 2013 auf 2014 durch eine Korrektur der Lastenverschiebungen aus der FILAG-Revision 2012 (Korrektur der FILAG-Globalbilanz 2012) zurückzuführen ist.

4.4.6.2 Verteilungswirkungen

Die Zahlungen in den Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ betragen für die Gemeinden im Jahr 2015 187 Franken pro Kopf. Für mehr als 90 Prozent der Gemeinden entsprechen diese Beiträge einem Wert zwischen einem und drei Steueranlagezehnteln, im ungewichteten Durchschnitt knapp 2 Steueranlagezehnteln.

Da sich die Gemeinden aufgrund der Einwohnerzahl an den Kosten im Lastenausgleich „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 Gemeinden.

4.4.6.3 Beurteilung der Gemeinden

a) Zweckmässigkeit des Lastenausgleichs

Abbildung 4-38: Zweckmässigkeit des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ - Gemeindebefragung 2016



¹² 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“.

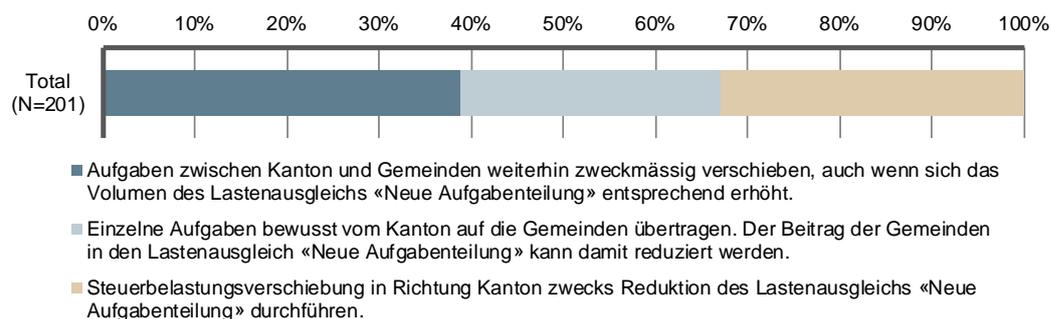
Die Einführung des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ mit der FILAG-Revision 2012 wird von knapp als 70 Prozent der Gemeinden als (eher) zweckmässig beurteilt. 24 Prozent der Gemeinden – insbesondere mittelgrosse Gemeinden – erachten die Einführung als eher nicht zweckmässig oder sogar nicht zweckmässig. Davon erwähnen vier Gemeinden, dass sie den Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ als Zwischenlösung schon als zweckmässig betrachten, wegen des steigenden Volumens das Gefäss jedoch nicht als langfristige Lösung sehen.

18 Prozent der Gemeinden, 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 Lastenausgleich „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 Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ umgegangen werden soll (vgl. Abbildung 4-39).

Abbildung 4-39: Vorgehen im Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ - Gemeindebefragung 2016



Insgesamt zeigt sich bei den Gemeinden keine klare Tendenz, wie mit weiter anwachsenden Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ umgegangen werden soll. Eine Steuerbelastungsverschiebung in Richtung Kanton (Variante 3) scheint durchaus ein gangbarer Weg. Einige Gemeinden erachten eine Kombination der Varianten als sinnvoll¹³.

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 Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ als eher nicht zweckmässig betrachten:

¹³ 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.

- Die Gemeinden haben mit dem Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ Einflussmöglichkeiten verloren, müssen aber weiterhin bezahlen.
- Die finanzielle Entlastung durch die Aufgabenverschiebung stehe nicht im Verhältnis zur finanziellen Mehrbelastung mit dem Lastenausgleich „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.

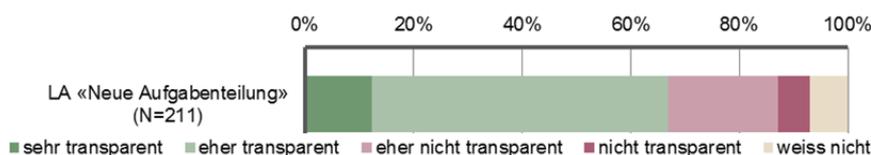
Verband Bernischer Gemeinden (VBG)

Der Verband Bernischer Gemeinden erachtet den Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ zwar als gut und zweckmässig, weist jedoch auf die Problematik des immer steigenden Volumens hin. Die Gesamtsumme dürfe in Zukunft nicht stärker ansteigen bzw. sollte durch gezielte Aufgabenverschiebungen reduziert werden. Der VBG sieht dazu zwei Möglichkeiten:

- Die **Gehaltskosten** der **Sozialdienste** werden vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen und betragen im Jahr 2015 84.1 Mio. Franken. Falls die Gemeinden die Besoldungskosten vollständig übernehmen würden, hätte dies eine Lastenverschiebung und damit eine Reduktion beim Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ in der Höhe von 42 Mio. Franken zur Folge.
- In den Kosten des Regelunterrichts sind auch die **Gehaltskosten** für die **Schulleitungen** enthalten. Falls die Gemeinden die Kosten für die Schulleitungen vollumfänglich übernehmen würden, müssten ihnen vom Kanton im Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ rund 30 bis 50 Mio. Franken gutgeschrieben werden.

b) Transparenz

Abbildung 4-40: Transparenz Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ – Gemeindebefragung 2016



Der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ 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.

Fazit zur Zweckmässigkeit, Effizienz und Transparenz

Mit der FILAG-Revision 2012 wurde der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ eingeführt. Ganze 24 Prozent 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 der Gesamtsumme 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.

4.5 Ausgleichseffekte

4.5.1 Beschreibung von Ausgleichseffekten

In den folgenden Abschnitten werden die vom FILAG ausgelösten Ausgleichseffekte zwischen den Gemeinden und vom Kanton zu den Gemeinden betrachtet¹⁴. Der Finanz- und Lastenausgleich führt zu zwei Arten von Verteilungseffekten:

- **Horizontaler Ausgleich:** Umverteilungen zwischen den Gemeinden aus den FILAG-Gefässen. Einen horizontalen Ausgleich gibt es beim Disparitätenabbau und bei den Lastenausgleichssystemen.
- **Vertikaler Ausgleich:** Ausgleichzahlungen, welche die Gemeinden vom Kanton erhalten. Einen vertikalen Ausgleich gibt es über die Mindestausstattung und die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden.

Exkurs: Umverteilungseffekte über Kantonssteuern

Neben diesen beiden Effekten gibt es einen vertikalen Umverteilungseffekt über die Kantonssteuern. Die Umverteilung findet von den „reichen“ zu den „armen“ Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürgern statt, da die „reichen“ Personen via Kantonssteuern einen höheren Anteil an die Finanzierung der kantonalen Aufgaben beitragen als „arme“ Personen.

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 FILAG-Gefässe nicht relevant; entsprechend verzichten wir auf eine Analyse der vertikalen Verteilungseffekte.

4.5.2 Analyse des horizontalen Ausgleichs

Der horizontale Ausgleich wurde für folgende Instrumente berechnet:

- Disparitätenabbau;
- Gemeindeanteil im Lastenausgleich Sozialhilfe;
- Gemeindeanteil im Lastenausgleich Sozialversicherungen;

Nicht erfasst werden

- der Lastenausgleich Lehrergehälter, da mit dem heutigen Finanzierungsmodell jede Gemeinde grundsätzlich jene Kosten bezahlt, die sie aufgrund ihrer selbstbestimmten Schulstrukturen tatsächlich verursacht;
- der Lastenausgleich öffentlicher Verkehr, weil hier keine Beiträge an Gemeinden bezahlt werden und der Nutzen nicht auf die Gemeinden aufgeteilt werden kann;
- der Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“: da die effektiven Kosten und somit die Umverteilungen einer Gemeinde nicht bekannt sind.

¹⁴ Es handelt sich dabei um eine Annäherung. Die Datenlage lässt eine vollständige und gemeindescharfe Umverteilungsbilanz nicht zu.

Die nachfolgenden Berechnungen beziehen sich auf das Jahr 2015.

Abbildung 4-41 gibt eine Übersicht über die horizontale Umverteilung bei den drei untersuchten Gefässen Disparitätenabbau, Lastenausgleich Sozialhilfe und Lastenausgleich Sozialversicherungen. Folgende Beobachtungen können festgestellt werden:

- **Disparitätenabbau:** Beim Disparitätenabbau kommt es zu horizontalen Umverteilungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden in der Höhe von rund 98 Mio. Franken. Die Mehrheit der Bevölkerung profitiert von diesen Ausgleichszahlungen im Durchschnitt mit 155 Franken pro Kopf oder rund 1,4 Steueranlagezehnteln. Die reichen Gemeinden bezahlen im Durchschnitt rund 259 Franken pro Kopf, was im Schnitt 1,4 Steueranlagezehnteln entspricht.
- **Lastenausgleich Sozialhilfe¹⁵:** Dieser Lastenausgleich ist das Gefäss mit dem grössten Ausgleichsvolumen. Etwas weniger als die Hälfte der Bevölkerung profitiert von Ausgleichzahlungen, welche mit 156 Franken pro Kopf bzw. 1 Steueranlagezehnteln relativ hoch sind. Im Lastenausgleich Sozialhilfe kommt es zu deutlichen Umverteilungen von ruralen zu urbanen Gemeinden.
- **Lastenausgleich Sozialversicherungen:** Das Gesamtvolumen ist mit 220 Mio. Franken 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 profitiert durch ihre hohen Sozialhilfekosten und EL-Kosten pro Kopf von den Lastenausgleichsgefässen, leistet aber durch ihre Finanzstärke Ausgleichszahlungen im Disparitätenabbau. Per Saldo werden 124,2 Mio. Franken 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 Steueranlagezehnteln.

¹⁵ Die Besoldungskosten für die Sozialarbeitenden eines Sozialdienstes wurden gemäss Bevölkerungszahl auf die jeweiligen Gemeinden eines Sozialdienstes verteilt.

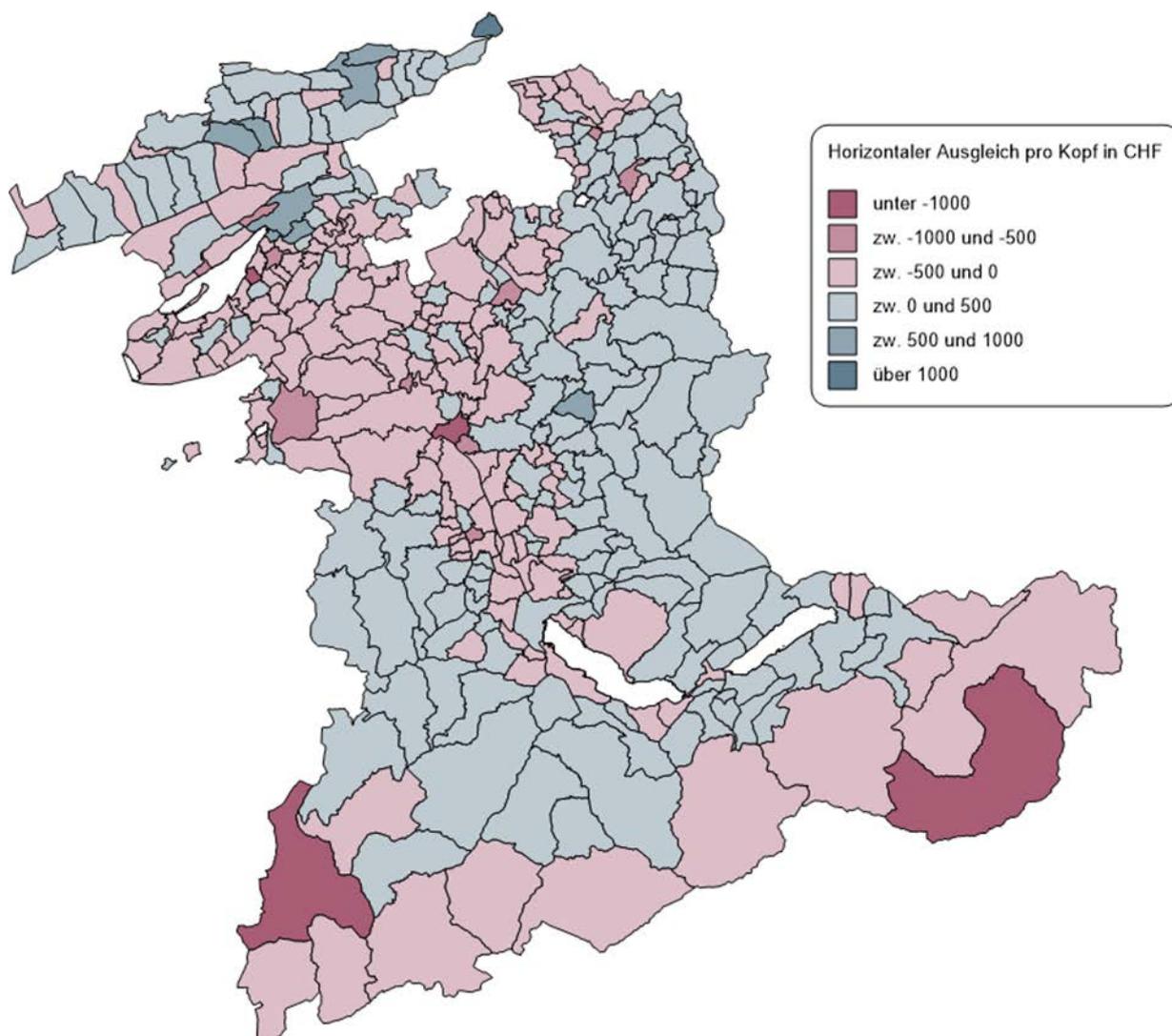
**Abbildung 4-41: Bilanz der horizontalen Umverteilung für das Jahr 2015: + = Empfang (Nutzen),
 - = Zahlung (Belastung)**

Horizontaler Ausgleich					
Merkm ^{al}	Einheit	Dispari täten- abbau	LA Sozial- hilfe	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 4-42 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 deutlich 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 4-42: Horizontaler Ausgleich in CHF pro Kopf 2015: - = Nettozahler, + = Nettoempfänger



4.5.3 Analyse des vertikalen Ausgleichs

Der vertikale Ausgleich wird für die folgenden Instrumente berechnet:

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

Abbildung 4-43 fasst die vertikalen Umverteilungen zusammen. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

- Mindestausstattung: Mit einem Anteil von 22 Prozent profitiert nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung von der Mindestausstattung, durchschnittlich mit 156 Franken 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 Abgeltung der Zentrumslasten werden nur Bern, Biel und Thun abgegolten, während – definitionsgemäss – beim soziodemografischen Zuschuss alle Gemeinden profitieren.
- Per Saldo beträgt das Gesamtvolumen im vertikalen Ausgleich rund 176,5 Mio. Franken. Im Durchschnitt erhalten die Gemeinden 174 Franken pro Kopf oder rund 1,3 Steueranlagezehntel.

Abbildung 4-43: Bilanz des vertikalen Ausgleichs für das Jahr 2015

Vertikaler Ausgleich						
Merkmal	Einheit	Mindestausstattung	Geotopogr. Zuschuss	pauschale Zentrumslastenabgeltung	Soziodemogr. 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

4.5.4 Gesamtbilanz

Die Gesamtbilanz ist die Summe des horizontalen und vertikalen Ausgleichs. In Abbildung 4-44 wird die Gesamtbilanz für die untersuchten Instrumente zusammengestellt. Die Berechnungen zeigen folgendes:

- Das Gesamtvolumen der Instrumente beträgt 1,0 Mrd. Franken.
- Per Saldo gehören 63 Prozent 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 4-44: Bilanz des horizontalen und vertikalen Ausgleichs 2015

Total horizontaler+vertikaler Ausgleich									
Merkmal	Einheit	Disparitäts- tenabbau	Mindest- aus- stattung	Geo- Zentrums- topogr.- Zuschuss	pauschale lasten- abgeltung	Sozio- demogr.- Zuschuss	LA Sozial- hilfe	LA EL	Saldo
									LA horizontal + vertikal
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF	98.1	34.3	38.7	90.8	12.7	512.8	220.0	1'007.4
Umverteilung (Nettozahlungen)		-					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

Die Ergebnisse für ausgewählte Gemeinden werden im Anhang A, Ziff. 8.1.3, dargestellt.

4.6 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 vorhanden sind. Die wichtigsten Ergebnisse der Gesamtbilanz wurden bereits in den LAnaWi-Berichten¹⁶ dargestellt. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Analysen des FILAG zusammengefasst und die wesentlichen Entwicklungen sowohl aus kantonaler und kommunaler Sicht aufgezeigt.

¹⁶ Laufende Analyse der Wirkungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (vgl. Art. 33 Abs. 1 FILAG)

4.6.1 Kantonale Betrachtung

Die nachfolgende Abbildung 4-45 zeigt die Veränderungen in der finanziellen Belastung des Kantons.

Abbildung 4-45: Entwicklung der Finanzströme 2008-2015: Mehrbelastung (+) Kanton in Mio. CHF

Jahr	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Mehrbelastung 2008/ 2015	Mehrbelastung 2012/ 2015
<i>Kanton zahlt: in Mio. CHF</i>								
LA Lehrerbildungen	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	1'650	1'760	1'751	1'748	1'687	1'753	103	3
ohne LA "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. Franken und im Vergleich zu 2012 um 3 Mio. Franken mehrbelastet. Die geringe Mehrbelastung von 3 Mio. Franken im Vergleich zu 2012 resultiert jedoch hauptsächlich aus 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. Franken und im Vergleich zum Jahr 2012 eine Mehrbelastung von 105 Mio. Franken. Somit sind Belastungen des Kantons mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

4.6.2 Gemeindebetrachtung

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzströme im Zeitraum 2008 bis 2015 (vgl. Abbildung 4-46) ist klar erkennbar, dass die Gemeinden im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2008 mit insgesamt rund 196 Mio. Franken 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 des nationalen Finanzausgleichs (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. Franken auf 74 Mio. Franken im Vergleich zum Jahr 2012. Im selben Zeitraum erfuhr der Kanton eine Mehrbelastung von 105 Mio. Franken. Der Anteil des Kantons am Gesamtvolumen aller Lastenausgleich hat seit 2008 von 60 auf 53 Prozent abgenommen, was vor allem auf den Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ zurückzuführen ist.

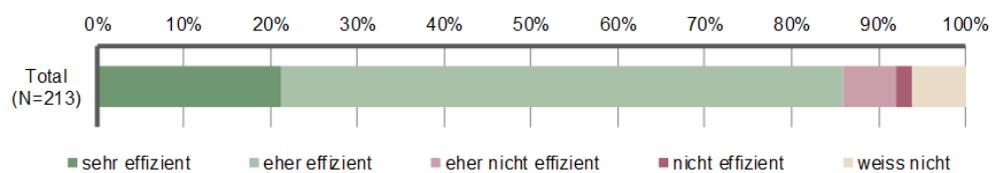
Abbildung 4-46: Entwicklung der Finanzströme 2008-2014: Mehrbelastung der Gemeinden in Mio. CHF

Jahr	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Mehrbelastung 2008/2015	Mehrbelastung 2012/2015
Gemeinden zahlen :								
in Mio. CHF								
LA Lehrerbesoldungen	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 ohne LA	972	954	992	1'154	1'160	1'168	196	176
"neue Aufgabenteilung"	972	954	905	981	952	979	7	74

4.7 Vollzugsbeurteilung

4.7.1 Beurteilung der Gemeinden

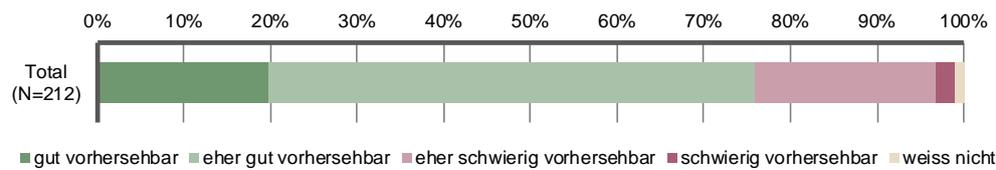
Abbildung 4-47: Effizienz des Vollzugs – Gemeindebefragung 2016



86 Prozent 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 Prozent 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 4-48: Vorhersehbarkeit der Finanzflüsse – Gemeindebefragung 2016



Für 76 Prozent 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 (Lastenausgleiche Sozialhilfe, Sozialversicherungen und „Neue Aufgabenteilung“ sind momentan alle am 30. Juni fällig).
- Teilzahlung des Finanzausgleichs bereits im Mai/Juni
- Ratenzahlung für Gemeinden ermöglichen

4.7.2 Beurteilung des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG)

Die aktuelle Regelung der **Fälligkeiten** muss aus Sicht des VBG 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 Verband Bernischer Gemeinden ein Anliegen, die Zeitpunkte zu glätten und besser aufeinander abzustimmen.

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

Aus der Sicht des VBG wäre periodisch eine externe Review sämtlicher Lastenausgleiche angebracht.

4.8 Strukturhaltende Wirkung des FILAG

Unter „strukturhaltend“ können drei verschiedene Dinge verstanden werden:

- 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, wo aufgrund des Lastenausgleichs nur ein kleiner Anteil von Effizienzgewinnen auf die Gemeinde selbst zurückfällt, profitiert jede Gemeinde grundsätzlich 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 strukturerhaltend in dem Sinn, dass es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechten Voraussetzungen ermöglicht. Diese Strukturerhaltung ist kostspielig, aber vom Gesetzgeber gewollt. Bei einer spürbaren Verminderung des direkten Finanzausgleichs, aber auch der Solidaritätsmechanismen in den Lastenausgleichs, 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 Strukturerhaltung im Sinn einer Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen aufwendet werden sollen.

Auf die Frage, ob das FILAG ein Hindernis für potenzielle Gemeindefusionen darstellt, wird „Evaluationsbericht Ecoplan“ vertieft eingegangen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Leistungen des FILAG zwar strukturhemmende Wirkung haben können, aber nie ein Fusionsprojekt 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 Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation und des Optimierungspotenzials aus der Sicht des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass aufgrund der Ergebnisse der externen Evaluation ein Systemumbau des Finanz- und Lastenausgleich nicht erforderlich ist. Die Akzeptanz der zentralen FILAG-Mechanismen wird nicht in Frage gestellt.

5.1 Direkter Finanzausgleich

Der Disparitätenabbau ist das zentrale Instrument, um die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu lindern. Da der Disparitätenabbau zwischen den Gemeinden stattfindet, reduziert er die Unterschiede direkt, d.h. nicht via Steuereinnahmen und Umverteilungsmassnahmen des Kantons (indirekter Finanzausgleich). Das Ziel der Mindestausstattung ist, dass auch finanzschwache Gemeinden ein Mindestangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen anbieten können. Gemäss Abbildung 4-4 (vgl. S.14) erhalten seit 2012 knapp 50 Prozent der Gemeinden eine Mindestausstattung.

Ein Ziel der FILAG-Revision 2012 war es, dass finanzschwache Gemeinden weniger schwache Gemeinden durch den Finanzausgleich nicht „überholen“ können, d.h. nach dem Finanzausgleich finanziell besser dastehen als weniger schwache Gemeinden. Dieses Ziel wurde durch die Anpassung des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 erreicht.

Mit dem Finanzausgleich sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden anzustreben (Artikel 1 FILAG). Ein Blick auf die Entwicklung der Steueranlagen zeigt, dass dieses Ziel in den vergangenen Jahren erreicht wurde. Wie in Abbildung 5-1 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.

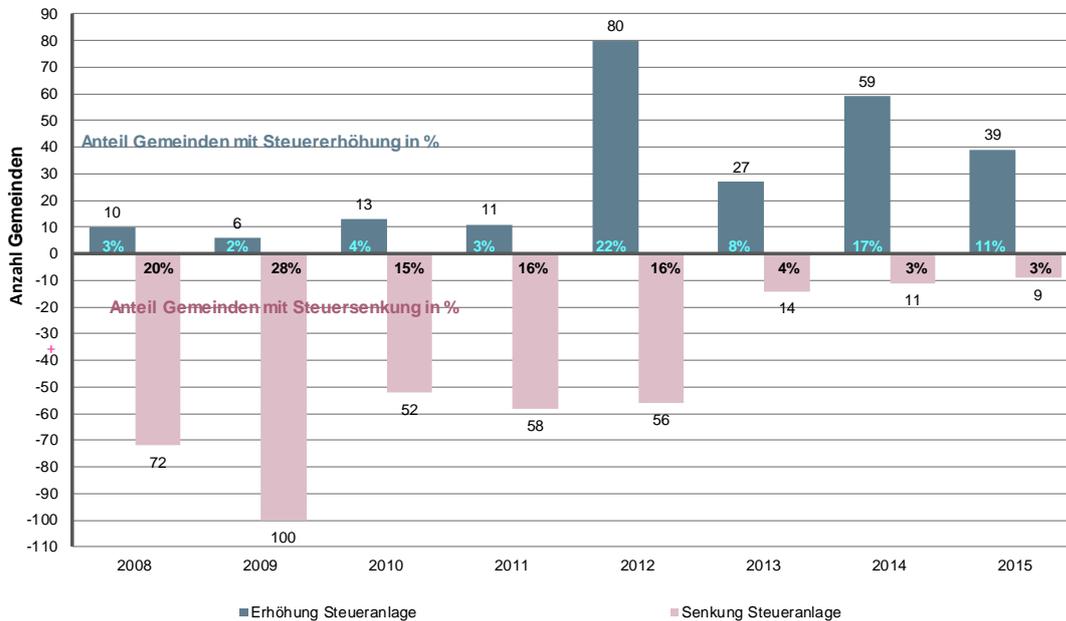
Abbildung 5-1: Indikatoren Steueranlagen

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
Minimalwert	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

Seit der FILAG-Revision im Jahr 2012 gab es bis 2014 jedoch erstmals wieder mehr Steuererhöhungen als Steuersenkungen (vgl. Abbildung 5-2). Der Hauptgrund für diese Entwicklung dürfte im Kostenanstieg bei den Lastenausgleichssystemen und dem verhaltenen Steuerertragswachstum, u. a. aufgrund der Steuergesetzrevision 2011/2012, liegen. Es ist weiter zu vermuten, dass auch politische Entscheidungen für die Erhöhung der Steueranlagen mit der FILAG-Revision 2012 in relativ vielen Gemeinden massgebend waren. Mit dem Argument der

FILAG-Revision 2012 konnte eine Erhöhung der Steueranlagen besser gegen aussen vertreten werden¹⁷.

Abbildung 5-2: Veränderung der Steueranlage der Gemeinden zwischen 2008 und 2015



Aufgrund der Evaluation besteht derzeit beim Finanzausgleich kein Änderungsbedarf.

5.2 Abgeltung Zentrumslasten

Im interkantonalen Vergleich kann der bernische Zentrumslastenausgleich durchaus als „Vorzeigemodell“ bezeichnet 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 Bern, Biel und Thun dem Kanton jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen. Zudem ist der Regierungsrat gehalten, die Zentrumslasten periodisch neu zu erfassen.

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

¹⁷ vgl. auch Ziff. 13 der Übergangsbestimmungen der Änderung vom 1.02.2011 des 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.“

Zentrumsgemeinden weiterhin zwei verschiedene Arten von Abgeltungen geben soll oder ob man sich mittelfristig auf ein Instrument beschränkt.

Erweiterung des Kreises der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Bei der Inkraftsetzung des FILAG im Jahr 2002 wurden die Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal als Gemeinden mit Zentrumsfunktionen in Sinne des Gesetzes festgelegt. Diese fünf Gemeinden nehmen unbestrittenermassen eine bedeutende Zentrumsfunktion wahr, von denen jeweils die gesamte Region profitiert.

An der seinerzeitigen Ausgangssituation für die Festlegung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Jahr 2002 hat sich der hat sich aus der Sicht des Regierungsrates bis heute nichts Wesentliches geändert:

- Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal sind auch 2016 bevölkerungsmässig noch die fünf grössten Gemeinden mit einer Zentrumsfunktion¹⁸.
- Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal haben ein Stadttheater und ein oder mehrere grössere/bedeutende Museen, die im Kulturbereich bedeutende Zentrumslasten generieren.
- Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal haben in der Jahresrechnung einen Umsatz von mehr als 100 Mio. Franken. Regionalzentren, wie bspw. Lyss und Spiez, haben Umsätze von deutlich unter 100 Mio. Franken.

Zusammenfassend kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass sich die Rahmenbedingungen seit der Inkraftsetzung des FILAG im Jahr 2002 nicht *wesentlich* verändert haben und zum heutigen Zeitpunkt keine gewichtigen Gründe für eine Erweiterung des Kreises der Zentrumsgemeinden vorliegen.

Anpassung der Abgeltung der Zentrumslasten

Die Zentrumslasten sind von 124 Mio. Franken im Jahr 2008 von auf 147 Mio. Franken (+ 23 Mio. CHF) im Jahr 2016 angestiegen. Der Regierungsrat hat deshalb eine Erhöhung der Abgeltung der Zentrumslasten geprüft und kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

a) Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten

Eine Erhöhung der pauschalen Abgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun auf 80 Prozent¹⁹ der Zentrumslasten 2016 hätte für den Kanton **Mehrausgaben** von **rund 15,6 Mio. Franken** zur Folge. Vorab aus finanzpolitischen Gründen sieht der Regierungsrat von einer Anpassung der pauschalen Abgeltungen ab. Die finanziellen Perspektiven des Kantons Bern haben sich im Herbst 2016 deutlich verschlechtert. Der bernische Finanzhaushalt drohte – auch ohne die zusätzlichen Belastungen aus der Steuergesetzrevision 2019 – aus dem Gleichgewicht zu geraten. Angesichts dieser Ausgangslage beschloss der Regierungsrat im Herbst 2016 die Erarbeitung eines Entlastungspaketes (EP 2018). Die vom Grossen Rat in der Novembersession 2017 beschlossenen Massnahmen haben für die betroffenen Anspruchsgruppen – Bürgerinnen und Bürger, Institutionen, Betriebe und Kantonsangestellte – zum Teil harte Konsequenzen. In dieser Situation erachtet der Regierungsrat eine Erhöhung der Abgeltungen der Zentrumslasten als politisch nicht vertretbar. Im Weiteren zeigte die Evaluation FILAG 2016

¹⁸ ohne Berücksichtigung der Agglomerationsgemeinden Köniz, Ostermundigen und Steffisburg.

¹⁹ Parameter FILAG-Revision 2012 (vgl. Ziff. 4.3.1.2)

der Ecoplan AG auf, dass es den Städten im Vergleich mit anderen Gemeinden in der gleichen Finanzstärkenkategorie grundsätzlich gut geht²⁰.

Die Aktualisierung der Zahlen hat in hinsichtlich der den Städten Bern, Biel und Thun verbleibenden Lasten deutliche Unterschiede zu Tage gebracht.

Abbildung 5-3: Abgeltung Zentrumslasten 2016 – Vorschlag Regierungsrat (1)

Rubrik (Beträge in CHF Tausend)	Bern	Biel	Thun	Total
Zentrumslasten netto 2016	88'656	29'638	14'809	133'104
Pauschale Abgeltung aktuell	63'254	18'595	8'995	90'844
Pauschale Abgeltung in %	71.3%	62.7%	60.7%	68.3%
Verbleibende Zentrumslasten	25'402	11'043	5'814	42'260
Verbleibende Zentrumslasten in %	28.7%	37.3%	39.3%	31.7%

Im Total werden 68.3 Prozent der Zentrumslasten für das Jahr 2016 von den Städten Bern, Biel und Thun durch Pauschalabgeltungen gedeckt („Deckungsgrad“). Bei der Stadt Bern entspricht die Abgeltung rund 71 Prozent, hingegen erreichen die Städte Biel und Thun einen „Deckungsgrad“ von lediglich rund 60 Prozent. Dieses Ungleichgewicht zwischen den Städten ist nach Auffassung des Regierungsrates zu korrigieren. Er schlägt deshalb vor, für die Pauschalabgeltung wie bisher einen für alle Städte einheitlichen Prozentsatz festzulegen. Gemäss den Zahlen 2016 entspricht dies einem Wert von 68.3 Prozent. Dies führt auf der Zahlenbasis 2016 zu folgenden Veränderungen der Pauschalabgeltungen:

Abbildung 5-4: Abgeltung Zentrumslasten 2016 – Vorschlag Regierungsrat (2)

Rubrik (Beträge in CHF Tausend)	Bern	Biel	Thun	Total
Pauschale Abgeltung neu: 68.3%	60'508	20'228	10'108	90'844
Pauschale Abgeltung aktuell	63'254	18'595	8'995	90'844
Differenz	-2'746	1'633	1'113	-

b) Abzugsberechtigte Zentrumslasten

Gemäss der Zahlenbasis 2016 betragen die bei der Berechnung des Finanzausgleichs abzugsberechtigten Zentrumslasten 55,8 Mio. Franken (bisher: 33,4 Mio. CHF). Um dem Anstieg der Zentrumslasten der Städte seit dem Jahr 2008 teilweise Rechnung zu tragen, sieht der Regierungsrat vor, die abzugsberechtigten Zentrumslasten auf der Grundlage der neuen Zahlen entsprechend zu erhöhen.

c) Gesamtwirkung der Zentrumslastenabgeltung

Aus der nachfolgenden Abbildung 5-5 gehen auf der Basis der Zahlen 2016 die Gesamtwirkungen der Zentrumslastenabgeltungen hervor.

²⁰ vgl. Ecoplan, Bericht Evaluation FILAG2016, S. 63

Abbildung 5-5: Abgeltung Zentrumslasten 2016 – Vorschlag Regierungsrat (3)

Aufgabenbereich (in CHF Tausend)	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Privater Verkehr	41'310	13'086	9'187	4'212	3'790	71'585
Öffentliche Sicherheit	8'975	1'280	919	170	361	11'705
Gästeinfrastruktur	18'134	6'320	1'737	494	409	27'094
Sport	9'546	4'513	1'787	1'120	2'051	19'017
Soziale Sicherheit	1'699	916	111	338	169	3'234
Kultur	23'162	8'006	3'073	448	1'237	35'926
Zentrumslasten brutto	102'826	34'121	16'814	6'782	8'017	168'560
Zentrumsnutzen Agglomerationen	-8'740	-2'900	-1'429	-577	-	-13'647
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-5'430	-1'582	-575	-293	-438	-8'319
Zentrumslasten netto 2016	88'656	29'638	14'809	5'912	7'579	146'595
pauschale Abgeltung bisher (Art. 15 FILAG)	63'254	18'595	8'995			90'844
pauschale Abgeltung neu 68.3 % (Art. 15 FILAG)	60'508	20'228	10'108			90'844
<i>Abzug im Finanzausgleich (Art. 14 FILAG)</i>	28'148	9'410	4'702	5'912	7'579	55'751
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	8'326	2'514	726	1'862	3'019	16'447
Total Zentrumslastenabgeltung	68'834	22'742	10'834	1'862	3'019	107'291
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	78%	77%	73%	31%	40%	

Mit der vorgesehenen „Neuverteilung“ der Pauschalabgeltungen sowie der gestützt darauf errechneten Wirkung des Abzugs der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs werden bei den Städten Bern und Biel insgesamt knapp unter 80 Prozent der Zentrumslasten abgegolt. Die Stadt Thun erreicht einen „Deckungsgrad“ von 73 Prozent. Das FILAG strebt weder beim direkten Finanzausgleich noch bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden einen vollständigen Ausgleich der Ressourcen bzw. der Lasten an. Trotz FILAG verbleiben den Gemeinden strukturelle Nachteile, welche sie im Rahmen ihrer finanziellen Eigenverantwortung selber zu tragen haben. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat die den Städten verbleibenden Lasten als zumutbar.

Achtung: Die Anpassungen bei den Abgeltungen der Zentrumslasten erfolgen auf das Jahr 2019 hin. Basis dafür werden die aktualisierten Zahlen des Jahres 2018 bilden.

5.3 Abgeltung geografisch-topografische Sonderlasten

Die teilweise Abgeltung von geografisch-topografischen Sonderlasten ist grundsätzlich sinnvoll, da die diese Kosten auslösenden Strukturen von den Gemeinden nicht beeinflussbar sind. Der potenzielle Fehlanreiz, Steuern nicht zu senken, um die Zuschussbedingungen zu erfüllen, wurde mit der FILAG-Revision 2012 behoben.

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

Aufgrund der Evaluation besteht beim geografisch-topografischen Ausgleich kein Änderungsbedarf.

5.4 Abgeltung soziodemografische Sonderlasten

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

Bis auf die Aktualisierung des Soziallastenindex besteht beim soziodemografischen Zuschuss kein Änderungsbedarf.

Der Regierungsrat wird die für die Aktualisierung des Soziallastenindex erforderlichen Anpassungen (u.a. Einbezug der zusätzlichen Variable „Anteil Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene“) mit einer Änderung der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) per 1. Januar 2019 in Kraft setzen.

5.5 Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule

Das Finanzierungsmodell der Volksschule hat sich mit der FILAG-Revision 2012 grundlegend geändert. Mit dem neuen System werden die Gemeindeanteile jetzt im Verhältnis zu den beanspruchten Lehrerstunden berechnet. Die Finanzierung erfolgt also nach dem Verursacherprinzip. Auch konnten mit dem neuen Finanzierungsmodell höhere Sparanreize und eine bessere Kostentransparenz geschaffen werden.

Aus der Sicht des Regierungsrates besteht im Moment im Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule kein konkreter Handlungsbedarf.

5.6 Lastenausgleich Sozialhilfe

Der Lastenausgleich Sozialhilfe besteht seit dem Jahr 1961. Er wurde mehrmals weiterentwickelt und modifiziert, insbesondere in den Jahren 2002 und 2012. 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.

In Bezug auf eine bessere Anreizwirkung beim Lastenausgleich Sozialhilfe wurden in den vergangenen Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse überwiesen:

- Motion 278-2014 (Müller, FDP) «Für die Vermeidung kostentreibender Fehlanreize in der Sozialhilfe»
- Motion 075-2015 (Krähenbühl, SVP) «Kosten der Sozialhilfe durch neuen Verteiler im Lastenausgleich bremsen und verursachergerechter verteilen»
- Motion 158-2015 (Brönnimann, GLP) «Gleiche Vollzugsstandards für Sozialhilfe im ganzen Kanton Bern»

Im Rahmen der Umsetzung dieser Vorstösse wird der Regierungsrat dem Grossen Rat Vorschläge unterbreiten, die zusätzliche Anreize für Gemeinden beinhalten. In diesem Zusam-

menhang werden Alternativen zum Bonus-Malus-System (z.B. die Einführung eines moderaten Selbstbehalts für die Gemeinden) geprüft und allenfalls vorgeschlagen werden²¹.

Die Revision des Sozialhilfegesetzes erfolgt ausserhalb der Erfolgskontrolle FILAG unter der Federführung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion.

5.7 Lastenausgleich Sozialversicherungen

Die Kostenentwicklung kann weder durch den Kanton noch durch die Gemeinden 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.

Aufgrund der Evaluation besteht beim Lastenausgleich Sozialversicherungen kein Änderungsbedarf.

5.8 Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

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

5.9 Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“

Zur Reduktion des Volumens des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ wäre eine Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton oder eine Reduktion des Saldos mittels Aufgaben bzw. Lastenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden denkbar.

Nachfolgend werden die finanziellen Auswirkungen

- einer Steuerbelastungsverschiebung von 1 Steueranlagezehntel von den Gemeinden zum Kanton und
- einer Aufgabenverschiebung am Beispiel der vollständigen Übernahme der Besoldungskosten der Sozialdienste durch die Gemeinden

kurz beschrieben und dargestellt.

a) Steuerbelastungsverschiebung Kanton – Gemeinden

Der Saldo des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ von derzeit rund 187 Mio. Franken zu Gunsten des Kantons wird mit einer Steuerbelastungsverschiebung von 1 Steueranlagezehntel um rund 140 Mio. Franken reduziert.

Eine Steuerbelastungsverschiebung hat immer auch eine finanzausgleichende Wirkung, wie aus der Abbildung 5-6 und der Abbildung 5-7 ersichtlich ist.

²¹ vgl. auch Antworten des Regierungsrates vom 1. August 2015 auf die Motion 158-2015 «Gleiche Vollzugsstandards für Sozialhilfe im ganzen Kanton Bern» Brönnimann (Mittelhäusern, glp) sowie vom 26. April 2017 auf die Interpellation Lanz (Thun, SVP) «Weshalb hat der Kanton Bern schweizweit die höchsten jährlichen Nettoausgaben für Sozialhilfe pro Empfänger/-in?»

Abbildung 5-6: Wirkung Steuerbelastungsverschiebung (1)

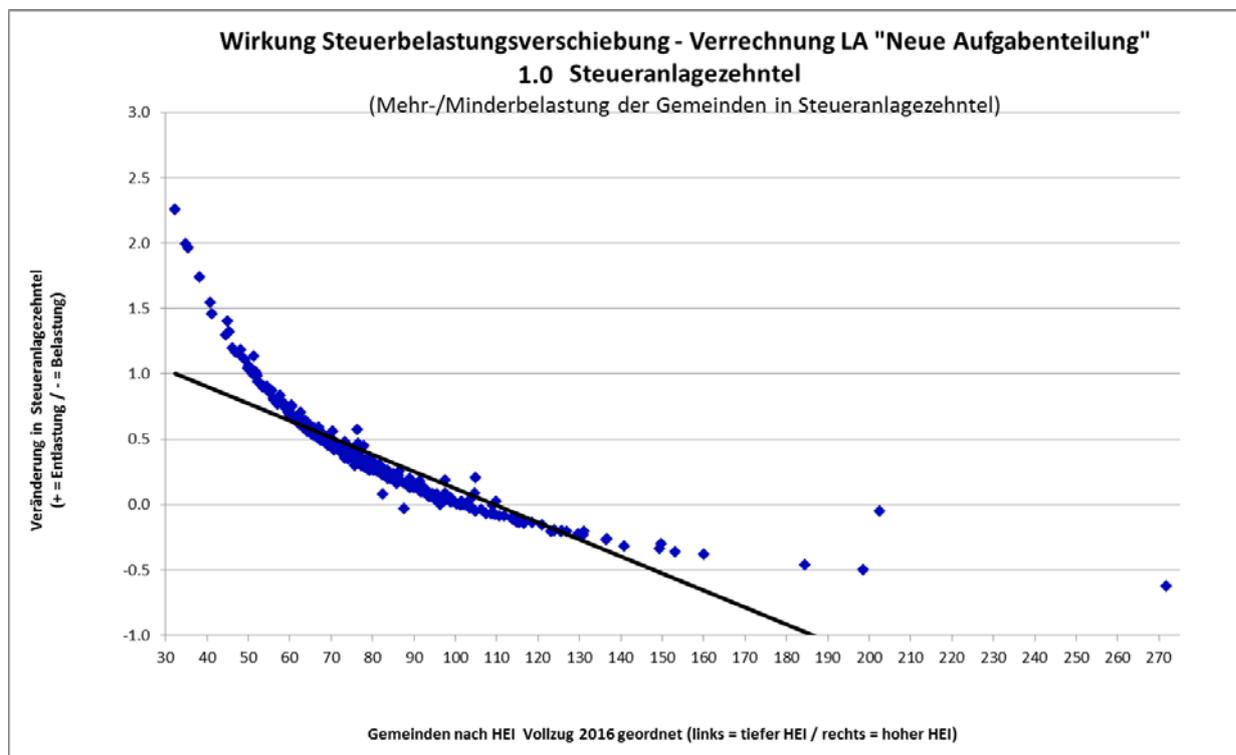
In Steueranlagezehnteln	Finanzstarke Gemeinde	Finanzschwache Gemeinde
Steuerbelastungsverschiebung	1.0	1.0
Entlastung im Lastenausgleich "Neue Aufgabenteilung"	-0.6	-2.0
Ergebnis (Wirkung)	0.4	-1.0

+ = Mehrbelastung, - = Entlastung

Die beiden Gemeinden senken ihre Steueranlage im Rahmen der Steuerbelastungsverschiebung um 1 Steueranlagezehntel. Das Volumen des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ sinkt um 140 Mio. Franken, was zu geringeren Pro-Kopf-Beiträgen für die Gemeinden führt. Wird diese Entlastung in Steueranlagezehntel umgerechnet, wird die finanzstarke Gemeinde per nur um 0.6 Steueranlagezehntel entlastet, die finanzschwache Gemeinde hingegen um 2.0 Steueranlagezehnteln. Per Saldo resultiert somit für die finanzstarke Gemeinde eine Mehrbelastung von 0.4 Steueranlagezehntel, für die finanzschwache Gemeinde eine Entlastung von 1.0 Steueranlagezehntel.

In der Abbildung 5-7 sind die finanziellen Auswirkungen für jede einzelne Gemeinde in Steueranlagezehntel dargestellt. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative Werte eine Mehrbelastung.

Abbildung 5-7: Wirkung Steuerbelastungsverschiebung (2)



Die Trendlinie verdeutlicht, dass die Steuerbelastungsverschiebung zu einem Abbau der Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden führen würde.

b) Gehaltskosten der Sozialdienste

Die Gehaltskosten der Sozialdienste von rund 84 Mio. Franken werden über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet und folglich zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent von den Gemeinden getragen.

Die vollständige Übernahme der Besoldungskosten der Sozialdienste durch die Gemeinden hätte die folgenden finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden:

- eine Mehrbelastung von 84 Mio. Franken durch die vollständige Übernahme der Besoldungskosten der Sozialdienste (Grundlage: Besoldungskosten Sozialdienste)
- eine Entlastung von 42 Mio. Franken im Lastenausgleich Sozialhilfe (Grundlage: Wohnbevölkerung)
- eine Entlastung von 42 Mio. Franken im Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“ (Grundlage: Wohnbevölkerung)

Für die Gesamtheit der Gemeinden wäre die vollständige Übernahme der Besoldungskosten der Sozialdienste somit erfolgsneutral. Die Massnahme hätte jedoch unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden, sie würde zu bedeutenden horizontalen Lastenverschiebungen zwischen den Gemeinden führen. So hätten Gemeinden, die aufgrund ihre soziodemografischen Situation besonders belastet sind (z. B. die Städte Bern und Biel oder die Agglomerationsgemeinde Ostermundigen) per Saldo eine zu Teil spürbare Mehrbelastung zu tragen:

Abbildung 5-8: Wirkung vollständige Übernahme der Besoldungskosten der Sozialdienste durch die Gemeinden Top Ten-Gemeinden (- = Mehrbelastung; + = Entlastung)

Gemeinde	Wohnbevölkerung	Lastenausgleich Sozialhilfe / Gemeindeanteil bisher	Lastenausgleich Sozialhilfe / Gemeindeanteil neu	Gehaltskosten Sozialdienst Gemeinde	= Anteil LA neu + Gehaltskosten SD	Entlastung Lastenausgleich "Neue Aufgabenteilung"	Wirkung netto CHF
Bern	129'887	65'834'463	60'434'338	17'253'585	77'687'923	-5'400'126	-6'453'334
Biel	53'396	27'064'271	24'844'302	9'517'414	34'361'716	-2'219'969	-5'077'476
Ostermundige	16'526	8'376'361	7'689'283	2'555'580	10'244'863	-687'078	-1'181'424
Langenthal	15'291	7'750'389	7'114'657	1'752'395	8'867'052	-635'732	-480'931
Kirchberg	5'812	2'945'868	2'704'230	831'055	3'535'285	-241'637	-347'780
Ittigen	11'241	5'697'608	5'230'257	1'246'184	6'476'441	-467'351	-311'482
Saint-Imier	5'127	2'598'669	2'385'511	725'385	3'110'896	-213'158	-299'069
Tavannes	3'622	1'835'845	1'685'259	595'043	2'280'302	-150'587	-293'870
Moutier	7'550	3'826'789	3'512'894	895'502	4'408'395	-313'896	-267'711
Evilard	2'545	1'289'957	1'184'148	453'626	1'637'774	-105'810	-242'006
Steffisburg	15'606	7'910'050	7'261'221	750'742	8'011'964	-648'828	546'914
Muri b.B.	12'682	6'427'993	5'900'731	666'006	6'566'737	-527'261	388'517
Saanen	7'298	3'699'061	3'395'642	225'909	3'621'551	-303'418	380'928
Frutigen	6'771	3'431'946	3'150'438	232'454	3'382'891	-281'508	330'563
Jegenstorf	5'516	2'795'837	2'566'506	137'445	2'703'952	-229'331	321'216
Wohlen b.B.	8'987	4'555'147	4'181'507	429'984	4'611'491	-373'640	317'295
Belp	11'458	5'807'596	5'331'224	635'653	5'966'877	-476'373	317'093
Bolligen	6'116	3'099'953	2'845'677	199'265	3'044'942	-254'276	309'287
Fraubrunnen	4'895	2'481'077	2'277'565	121'972	2'399'537	-203'512	285'053
Münsingen	11'749	5'955'093	5'466'621	706'836	6'173'457	-488'471	270'107

Der vom VBG eingebrachte Vorschlag, die Gehaltskosten für die Schulleitungen zu kommunalisieren, würde ebenfalls – allenfalls unerwünschte – horizontale Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden auslösen.

Soll das Ausgleichsvolumen des Lastenausgleichs „Neue Aufgabenteilung“ tatsächlich reduziert werden, wäre aufgrund dieser Ausgangslage aus Sicht des Regierungsrates einzig die Option „Steuerbelastungsverschiebung“ weiterzuverfolgen.

5.10 Weitere Aspekte

5.10.1 Termine Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich

Der Regierungsrat hat das Anliegen der Gemeinden für eine Optimierung der Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich geprüft:

Die aktuellen Termine für die Zahlungen im Finanz- und Lastenausgleich in der Abbildung 5-9 dargestellt.

Abbildung 5-9: Termine Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich

Lastenausgleich	Fälligkeit
Lehrergehälter	monatliche Akontozahlungen
Sozialhilfe	Ende Juni Akontozahlungen (2/3)
Sozialversicherungen	30. Juni
Familienzulagen für Nichterwerbstätige	30. Juni
öffentlicher Verkehr	Januar und August, Akontozahlungen (1/2)
Neue Aufgabenteilung	30. Juni
Finanzausgleich	Fälligkeit
Disparitätenabbau	30. Oktober
Mindestausstattung	30. Oktober
pauschale Abgeltung Zentrumslasten	30. Oktober
geografisch-topografischer Zuschuss	30. Oktober
soziodemografischer Zuschuss	30. Oktober

Die aktuellen Termine für die Ratenrechnungen der kantonalen Steuerverwaltung sind aus der Abbildung 5-10 ersichtlich.

Abbildung 5-10: Übersicht über die Steuerraten

Raten	Anteil	Fälligkeit	Zahlbar bis
1. Rate	40 Prozent	20. Mai	20. Juni
2. Rate	30 Prozent	20. August	20. September
3. Rate	30 Prozent	20. November	20. Dezember

Per 1. Januar 2011 hat der Regierungsrat .im Rahmen einer Änderung der Bezugsverordnung (BEZV)²² die Raten für die periodischen Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern um 3 Wochen vorverlegt. Dies nicht zuletzt auch Wunsch der Gemeinden, damit die 1. Steuerrate jeweils vor Ende Juni beglichen werden muss.

Der Regierungsrat erachtet die aktuelle der Regelung der Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich als fair und angemessen und sieht zurzeit weiterenkeinen Handlungsbedarf.

²² BSG 661-733

5.10.2 Einreichung von Statistiken an mehrere kantonale Stellen

Der Regierungsrat ist bestrebt, vom Kanton für den Vollzug erforderliche Daten nur einmal bei den Gemeinden erheben.

Zwei Beispiele:

- Die Wohnbevölkerung FILAG wird von der Finanzverwaltung erhoben und den Fachdirektionen für den Vollzug der Lastenausgleiche bekannt gegeben.
- Die gedruckten Jahresrechnungen der Gemeinden werden von der Finanzverwaltung zwecks Kontrolle der elektronischen Dateien für die Gemeindefinanzstatistik (FINSTA) einverlangt und anschliessend dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) für verschieden Arbeiten im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Gemeindefinanzen übergeben. Das AGR hat auch Zugang zur FINSTA-Datenbank.

Der Regierungsrat wird diesem Punkt auch inskünftig die notwendige Beachtung schenken.

5.10.3 Digitale Abrechnung im Finanz- und Lastenausgleich

Der Regierungsrat unterstützt eine verstärkte Zusammenarbeit der Kantonsverwaltung und der Gemeinden im Bereich des E-Government. Dies vor allem, weil viele behördliche Geschäftsprozesse sowohl die kommunale wie auch die kantonale Ebene berühren und daher eine Durchgängigkeit der elektronischen Geschäftsprozesse beider Ebenen notwendig ist.

Der Kanton ist zur Zeit daran, eine Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) vorzubereiten, um nach dem Vorbild des Bundes und elf anderer Kantone auch im Kanton Bern den elektronischen Verkehr mit Verwaltungsbehörden und Verwaltungsjustizbehörden im Rahmen von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsbeschwerdeverfahren zu ermöglichen. Dies ist eine Voraussetzung für die breitenwirksame Umsetzung von E-Government in vielen behördlichen Geschäftsprozessen.

Die 2016 gestarteten Konzeptarbeiten für die Einführung des elektronischen Verkehrs zwischen Privaten und Verwaltungsbehörden sehen den Miteinbezug der Gemeinden vor, und die ersten Reaktionen der kommunalen Verbände darauf waren positiv.

5.10.4 Jährliches Monitoring der Entwicklung der Disparitäten

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) würde es begrüßen, wenn ein jährliches Monitoring der Entwicklung der Disparitäten erstellt würde.

Die Finanzdirektion wird eine detailliertere, gemeindescharfe Variante bzw. eine Ergänzung des heutigen „Bericht über die Laufendende Analyse der Wirkungen des FILAG“ prüfen und umsetzen.

5.10.5 Externe Revision der Lastenausgleiche

Aus der Sicht des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG) ist teilweise nicht transparent, was der Kanton über die Lastenausgleiche abrechnet. Daher sei zu prüfen, ob es periodisch eine externe Revision der Lastenausgleiche brauche.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die ordnungsgemässe Abrechnung der Lastenausgleiche von der kantonalen Finanzkontrolle jeweils im Rahmen der ordentlichen Dienststellenrevisionen bei den zuständigen Fachämtern geprüft wird.

Der Regierungsrat erachtet deshalb zusätzliche externe Revisionen der Lastenausgleiche – nicht zuletzt auch aus Kostengründen – als nicht erforderlich.

6 Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorliegenden Berichtsentwurf wurde vom 28. August bis zum 30. November 2017 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt sind 39 Stellungnahmen eingegangen.

Insgesamt zeigt sich eine breite Zustimmung zur Schlussfolgerung des Regierungsrates, wonach aufgrund der Ergebnisse der externen Evaluation kein Systemumbau des Finanz- und Lastenausgleich erforderlich ist. Die Akzeptanz der zentralen FILAG-Mechanismen wird grossmehrheitlich nicht in Frage gestellt. Teilweise kritisch beurteilt wird das Ausmass der Mindestausstattung für die finanzschwachen Gemeinden; dies sei strukturerhaltend und hemme Gemeindefusionen. Von einzelnen Gemeinden wurden – vorab aus Einzelinteresse – weitere kritische Punkte vorgebracht, so beispielsweise bezüglich der Abgeltung der Zentrumslasten oder des geografisch-topografischen Zuschusses.

Die kritischen Rückmeldungen zu den einzelnen FILAG-Instrumenten können wie folgt zusammengefasst werden:

- **Direkter Finanzausgleich**

Die FDP, die Grünliberalen und der Handels- und Industrieverein (HIV) halten dafür, den für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) von 86 zu senken, um damit Gemeindefusionen zu fördern. Auch für die Gemeinde Bern deuten die Auswertungen des direkten Finanzausgleichs auf einen gewissen Strukturbereinigungsbedarf hin. Bern würde es begrüessen, wenn weitere Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen vom Kanton unterstützt würden. Die Gemeinde Muri weist darauf hin, dass die Beiträge aus dem Finanzausgleich in vielen Gemeinden einen sehr hohen Anteil des Gesamtertrages ausmachen. Der Druck auf Gemeindefusionen nehme dadurch ab. Muri führt weiter aus, dass steuerliche «Leuchtturm-Gemeinden» aufgrund der Leistungen im Disparitätenabbau ihre Steueranlage so hoch behalten müssten, dass die Konkurrenzfähigkeit mit Gemeinden in anderen Kantonen dadurch verloren gehe. Damit verliere auch der Kanton Bern potentielle gute Steuerzahler und werde im Wettbewerb mit andern Kantonen zurückgebunden.

Wie im Abschnitt 4.8 festgehalten wird, ist das FILAG per se strukturerhaltend in dem Sinn, als es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechten Voraussetzungen ermöglicht. Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 konnten einige fusionshemmenden Nebeneffekte vermindert werden, bspw. durch die Verlängerung der Übergangsfrist für die Ausgleichszahlungen bei Zusammenlegung von Gemeinden von 5 auf 10 Jahre. Das FILAG orientiert sich bei der Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs u.a. am Grundsatz der Trennung zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkung der Instrumente (Art. 2 Bst. e FILAG). Eine Senkung des für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden HEI einzig mit dem Ziel, damit finanziellen Druck auf die finanzschwächsten Gemeinden zum Zwecke der «Fusionsförderung» auszuüben, ist aus der Sicht des Regierungsrates mit Art. 2 Bst. e FILAG nicht zu vereinbaren. Schliesslich wären von einer generellen Kürzung der Mindestausstattung nicht nur Klein- und Kleinstgemeinden betroffen: Im Jahr 2017 erhielten 168 Gemeinden eine Mindestausstattung. Knapp 40 Prozent davon haben mehr als 1'000, knapp 20 Prozent mehr als 2'000 Einwohner. Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat an der bisherigen Höhe der Mindestausstattung fest.

- **Abgeltung Zentrumslasten**

Die SP, die Grünen sowie die Gemeinde Bern sind mit dem Verzicht auf eine Erhöhung der Pauschalabgeltungen nicht einverstanden. Die Gemeinde Langenthal weist darauf hin, dass sie im Vergleich mit den anderen Gemeinden mit Zentrumsfunktionen die zweithöchsten Zentrumslasten pro Einwohner tragen müsse. Vor diesem Hintergrund sei die im FILAG vorgenommene Unterscheidung zwischen Städten mit überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten (Bern, Biel und Thun) und den weiteren Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Burgdorf und Langenthal) zu hinterfragen. Sie verlangt eine Gleichbehandlung aller fünf Städte. Die Gemeinde Lyss fordert aufgrund der Veränderungen und Entwicklungen der vergangenen Jahre, dass sie in den Kreis der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen aufgenommen wird.

Der Regierungsrat hält vorab aus finanzpolitischen Überlegungen daran fest, auf eine Erhöhung der Gesamtsumme der Pauschalabgeltungen an die Gemeinden Bern, Biel und Thun zu verzichten. Hinsichtlich der Forderung, alle Gemeinden mit Zentrumsfunktionen gleich zu behandeln, weist der Regierungsrat darauf hin, dass die ursprüngliche Konzeption des FILAG 2002 nur für die zwei grössten Gemeinden Bern und Biel eine Pauschalabgeltung ihrer Zentrumslasten vorsah. Im parlamentarischen Entscheidungsprozess wurde nachträglich auch noch die Gemeinde Thun in diesen Kreis aufgenommen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass sich die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten weiterhin nur auf die drei bevölkerungsmässig grössten Gemeinden Bern, Biel und Thun beschränken soll. Die Gemeinde Lyss weist in ihrer Begründung insbesondere auf das im Vergleich mit den Gemeinden Burgdorf und Langenthal stärkere Bevölkerungswachstum seit der Inkraftsetzung des FILAG im Jahr 2002 hin. Die Bevölkerungszunahme von Lyss ist jedoch zu einem wesentlichen Teil auf die Fusion mit der Nachbargemeinde Buswil²³ per 1. Januar 2011 zurückzuführen. Weiter ist die geografische Lage von Lyss – zwischen den beiden Zentrumsgemeinden Bern und Biel – nur bedingt mit jener der regionalen Zentren Burgdorf und Langenthal vergleichbar. Die Gemeinden am nördlichen und südlichen Rand des Verwaltungskreises Seeland dürften sich aufgrund der kurzen Distanzen auch relativ stark nach Biel bzw. Bern hin orientieren. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Erweiterung des Kreises der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen mit der Gemeinde Lyss ab.

- **Abgeltung geografisch-topografische Sonderlasten**

Die Gemeinde Guttannen weist darauf hin, dass ihr aufgrund der überdurchschnittlich hohen Liegenschaftssteuereinnahmen, welche zur Berechnung des harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) herangezogen werden, der geographisch-topographische Zuschuss verweigert werde. Der hohe HEI ergibt aus der Sicht der Gemeinden keinen Hinweis auf eine finanziell gute Lage einer Gemeinde. Vor allem der Miteinbezug der Liegenschaftsteuer bei der Berechnung des HEI müsse dringend überdacht werden, da das Ziel des FILAG mit dieser Massnahme verfehlt werde.

Aus fachlicher Sicht muss die Liegenschaftsteuer bei der Berechnung des HEI miteinbezogen werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Steuereinnahmen, welche die Berechnungslage für die Steuerkraft im direkten Finanzausgleich (Disparitätenabbau, Mindestausstattung) bilden, vollständig berücksichtigt werden. Es entspricht zudem einem allge-

²³ Ständige Wohnbevölkerung Buswil bei Büren per 31.10.2010: 1'905 Personen

meinen Verständnis, dass Gemeinden mit einem hohen HEI auch ohne Berücksichtigung der Ausgabenseite eine sehr gute finanzielle Situation aufweisen. Die Gemeinde Guttannen hat des Weiteren bereits gegen die Verweigerung des geografisch-topografischen Zuschusses 2012 eine Beschwerde eingereicht, die letztinstanzlich vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern entschieden wurde. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 29. November 2013 die Beschwerde der Gemeinde Guttannen als unbegründet qualifiziert und abgewiesen.

- **Abgeltung soziodemografische Sonderlasten**

Aus der Sicht der Gemeinde Biel müsste der soziodemografische Zuschuss akzentuierter angepasst werden. Es sollten mehr Faktoren eingerechnet werden, als dies aktuell der Fall ist.

Die aus der Sicht der Gemeinde Biel zusätzlich einzubeziehenden Faktoren dürften kaum zu einem signifikant höheren Erklärungsgehalt der Sozialkosten führen. Teilweise sind die entsprechenden statistischen Daten zudem nicht auf Gemeindeebene verfügbar. Der Regierungsrat hält deshalb an der vorgesehenen Berechnung des Soziallastenindex fest.

- **Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule**

Die Gemeinde Biel ist der Ansicht, dass der Schulsozialindex die faktischen Herausforderungen in den Bieler Schulen, konkret die Belastung durch die Sozialhilfequote, nur ungenügend abbildet.

Es liegen keine konkreten Anhaltspunkte vor, wonach der Schulsozialindex die Soziallasten nur ungenügend abbildet. Der Regierungsrat hält deshalb an der bisherigen Berechnung fest.

- **Lastenausgleich Sozialhilfe**

Die SVP würdigt die bisherigen Anstrengungen im Bereich Sozialhilfe, welche mit der FILAG-Revision 2012 eingeführt wurden, positiv. Es seien grundsätzliche Überlegungen nötig, wenn die Sozialhilfekosten langfristig wirklich gesenkt werden sollen. Die FDP fordert, dass für das derzeit sistierte Bonus-Malus-System der Sozialdienste eine neue, adaptierte Grundlage (im FILAG oder SHG) zu schaffen ist. Die Grünliberalen erachten es für unerlässlich, weitere Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu setzen. Sie unterstützen eine Überarbeitung des Bonus-Malus-Systems zum Beispiel im Sinne der Einführung eines moderaten Selbstbehalts für Gemeinden. Der HIV erachtet die Grundidee eines Benchmarks unter den Sozialdiensten und Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung als sinnvoll und zielführend. Für das sistierte Bonus-Malus-System der Sozialdienste sollte aus seiner Sicht daher rasch im FILAG oder SHG eine neue, adaptierte Grundlage geschaffen werden.

Für die Grünen ist der Lastenausgleich Sozialhilfe auch im interkantonalen Vergleich vorbildlich und setzt Standards. Sie stehen daher – wie die Gemeinde Bern – Selbstbehalten in der Sozialhilfe ablehnend gegenüber. Die Gemeinde Biel ist der Meinung, dass das Bonus-Malus-System beibehalten werden sollte. Sollte der skizzierte Weg Richtung Selbstbehalt weiterverfolgt werden, müsste für soziodemografisch stark belastete Gemeinden wie Biel im Zusammenhang mit einem Selbstbehalt zwingend ein zusätzlicher Ausgleich vorgesehen werden.

Die Revision des Sozialhilfegesetzes erfolgt ausserhalb der Erfolgskontrolle des FILAG.

- **Lastenausgleich öffentlicher Verkehr**

Die Gemeinde Bern schlägt eine Änderung der Berechnungsformel für den Lastenausgleich öffentlicher Verkehr vor (bspw. ein Korrekturfaktor bei der Berechnung der öV-Punkte für arbeitsplatzorientierte Haltestellen), um damit nicht abgegoltene Zentrumslasten im öffentlichen Verkehr (z.B. ungenügend berücksichtigte Pendlerzahlen, fehlende Verzinsung des Dotationskapitals von BERNMOBIL) zu berücksichtigen.

Die vorgebrachten Vorschläge wurden bereits mehrfach diskutiert und verworfen, einerseits aus sachlichen Gründen (z. B. Verzinsung Dotationskapital), andererseits aufgrund der klaren Mehrheiten für die geltende Regelung (vgl. auch Abschnitt 4.4.5). Vor diesem Hintergrund wird an der bestehenden Berechnungsformel festgehalten.

- **Lastenausgleich „Neue Aufgabenteilung“**

Die Gemeinden Bern und Biel lehnen eine allfällige Steuerbelastungsverschiebung zwecks Reduktion des Ausgleichsvolumens des Lastenausgleichs ab. Bern weist darauf hin, dass eine Steuerbelastungsverschiebung bei finanzstarken Gemeinden wie Bern zu einer Mehrbelastung führt. Biel hält fest, dass mit einer Steuerbelastungsverschiebung das Steuersubstrat empfindlich geschmälert wird und der für Biel wichtige Handlungsspielraum dadurch eingeschränkt würde.

Der Regierungsrat erachtet derzeit eine Steuerbelastungsverschiebung als politisch nicht mehrheitsfähig.

Der Regierungsrat hält zusammenfassend fest, dass die Vernehmlassung eine breite Zustimmung zu den Evaluationsergebnissen und zu den von ihm vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen ergab. Aus seiner Sicht konnten aus den Stellungnahmen zudem keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden, die eine Neubeurteilung seiner Einschätzungen erforderlich machen würden.

7 Antrag des Regierungsrates

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

8 Anhang

8.1 Anhang A: Umverteilung und Bilanz

8.1.1 Umverteilungswirkungen im Lastenausgleich Sozialhilfe

Abbildung 8-1: Horizontale Umverteilungswirkung im Lastenausgleich 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
Courtelay 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 8-2: Horizontale Umverteilungswirkung im Lastenausgleich 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	
Ostemundigen	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

8.1.2 Umverteilungseffekte Lastenausgleich öffentlicher Verkehr – Verkehrsangebotsstatistik

Abbildung 8-3: Lastenausgleich öffentlicher Verkehr 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-Lattrigen	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 8-4: 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	-

8.1.3 Bilanz

Abbildung 8-5: 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	Geo-topogr. 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
Därigen	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

8.2 Anhang B: 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
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 (gem. Art. 8 FILAG). 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	Nationaler Finanzausgleich (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 ungefähr 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.

8.3 Anhang C: Weiterführende Dokumente

Im Internet abrufbar: www.fin.be.ch -> Finanzen -> Finanz- und Lastenausgleich

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

Materialienbericht: Ecoplan (2017) Evaluation FILAG 2016
Befragung der Gemeinden