



Finanzverwaltung

Laufende Analyse der Wirkungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Bericht 2024

Nicht klassifiziert

Herausgabe FV

02/2025

Inhaltsverzeichnis

1.	Laufende Analyse 2024	3
1.1	Hintergrund.....	3
1.2	Aufbau des Berichts.....	3
2.	Finanzausgleich.....	4
2.1	Direkter Finanzausgleich.....	4
2.2	Massnahmen für besonders belastete Gemeinden	5
2.3	Entwicklung der Disparitäten in der Steuerkraft der Gemeinden	5
3.	Lastenausgleichssysteme	7
3.1	Überblick	7
3.2	Lastenausgleich Lehrergehälter	7
3.3	Lastenausgleich Soziales.....	8
3.4	Lastenausgleiche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Familienzulagen für Nichterwerbstätige (Sozialversicherungen).....	8
3.5	Lastenausgleich öffentlicher Verkehr.....	8
3.6	Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung»	9
3.7	Prognose Kostenentwicklung Lastenausgleiche	9
3.8	Lastenausgleichsystem – Anteil des Kantons	10
3.9	Entwicklung «Globalbilanz» 2020–2024	11
4.	Analyse nach Gemeindegruppen	13
4.1	Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen	13
4.2	Analyse nach HEI 2019–2023	13
4.3	Analyse nach Gemeindesteuieranlagen 2020 bis 2023	14
4.4	Fazit	14
4.5	Entwicklung Steueranlagen Gemeinden	14
4.6	Entwicklung Steuereinnahmen der Gemeinden	15
4.7	Rechnungsergebnisse der Gemeinden 2023 – ein Überblick	17
5.	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	18
Anhang 1:Rechtsgrundlagen		19
Anhang 2:Übersicht der Grundlagen für die Feinsteuierung des FILAG.....		22

Das Wichtigste in Kürze

Das Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) be- zweckt:

- die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mil- dern und
- ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben.

Die Ergebnisse der Laufenden Analyse 2024 des FILAG zeigen, dass diese Zielsetzungen im Zeitraum 2020 bis 2024 grundsätzlich erreicht werden konnten. Demzufolge besteht im Moment aus Sicht der Fi- nanzverwaltung für die Feinsteuierung des FILAG durch den Regierungsrat kein unmittelbarer Hand- lingsbedarf.

1. Laufende Analyse 2024

1.1 Hintergrund

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) 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). Die Rechtsgrundlagen sind auf der [Webseite der Finanzdirektion](#) im Detail abrufbar und im Anhang 1 mit weiteren Informationen zusammengefasst.

Die Zielsetzungen für die Laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG sind:

- Bereitstellung der Grundlagen für ein Gemeindemonitoring, um die Wirkungs- und Zielerreichung des FILAG laufend zu analysieren.
- Laufende Beobachtung der Entwicklung der Gemeindefinanzen betreffend die Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs.
- Bereitstellung von Grundlagen, die es dem Regierungsrat ermöglichen, die Feinsteuierung innerhalb der im FILAG festgelegten Bandbreiten beim Vollzug des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) sowie bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden vorzunehmen.

Die vorliegende Analyse basiert auf einer Zusammenstellung aller wichtigen Finanzströme im Finanz- und Lastenausgleich. Die Effekte wurden für jede Gemeinde ermittelt und in einer Excel-Datenbank erfasst. Die Analysen umfassen den Zeitraum vom Jahr 2020 bis und mit dem Jahr 2024 (5 Jahre).

1.2 Aufbau des Berichts

In Kapitel 3 wird die finanzielle Entwicklung der einzelnen Instrumente des FILAG beschrieben. Die Daten sollen zeigen, bei welchen Instrumenten es in der Summe der Gemeinden Mehr- bzw. Minderbelastungen gegeben hat. Anschliessend wird in den Abschnitten 4.1–4.4 aufgezeigt, wie sich die Mehr- bzw. Minderbelastungen durch die FILAG-Instrumente auf verschiedene Gemeindeguppen ausgewirkt haben. In den Abschnitten 4.5 und 4.6 wird die Entwicklung der Steueranlagen und der Steuereinnahmen der Gemeinden beschrieben und analysiert. Abschliessend wird in Kapitel 4.7 ein kurzer Blick auf die Rechnungsergebnisse 2024 der Gemeinden geworfen.

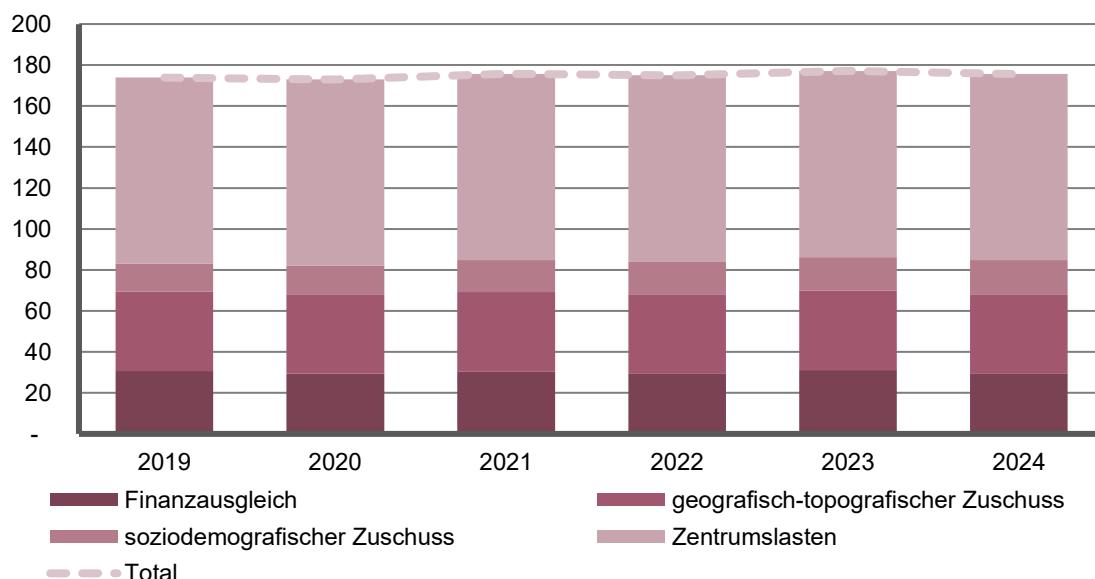
2. Finanzausgleich

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt die kantonalen Zahlungen an die Gemeinden von 2020–2024.

Abbildung 1: Finanzausgleich und Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (2020–2024) – Kantonale Zahlungen an die Gemeinden (in CHF)

	2020	2021	2022	2023	2024
Finanzausgleich (Mindestausstattung); Disparitätenabbau per Saldo = 0	29'356'178	30'403'597	29'468'417	31'067'841	29'564'402
geografisch-topografischer Zuschuss	38'704'488	38'711'815	38'692'120	38'702'195	38'179'602
soziodemografischer Zuschuss	14'025'000	15'750'000	16'000'000	16'500'000	17'000'000
Pauschale Abgeltung Zentrumslasten (Bern, Biel, Thun)	90'844'000	90'844'000	90'844'000	90'844'000	90'844'000
Total	172'929'666	175'709'411	175'004'537	177'114'036	175'588'003

Mio. CHF



Hinweis: In dieser Grafik wird nur die Saldobelastung aller Gemeinden zusammen dargestellt. Das bedeutet, dass der Disparitätenabbau beim Finanzausgleich nicht sichtbar ist, da dieser per Saldo für alle Gemeinden Null beträgt (horizontaler Finanzgleich). Diese Beiträge werden aber bei der Analyse nach verschiedenen Gemeindekategorien berücksichtigt.

In den nachfolgenden Abschnitten wird einzeln auf die verschiedenen Instrumente eingegangen.

2.1 Direkter Finanzausgleich

Die Entwicklung im direkten Finanzausgleich zeigt, dass die Gemeinden im Jahr 2024 vom Kanton rund CHF 29,6 Millionen für die Mindestausstattung erhalten haben. Im Vergleich zum Jahr 2023 ist das eine Abnahme um CHF 1,5 Millionen. Die Abnahme ist vor allem auf die Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2021 (in Kraft seit 01.01.2020) und die damit verbundene Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) sowie die allgemeine Neubewertung (AN20) der Grundstücke und Wasserkräfte und die sich daraus ergebende Anpassung der amtlichen Werte im Steuerjahr 2020 zurückzuführen.

Die horizontalen Zahlungen im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) sind hier nicht sichtbar, da sie über alle Gemeinden per Saldo Null ergeben. In der Analyse nach einzelnen Gemeindegruppen (siehe Kapitel 4) wird der Disparitätenabbau dann mitberücksichtigt.

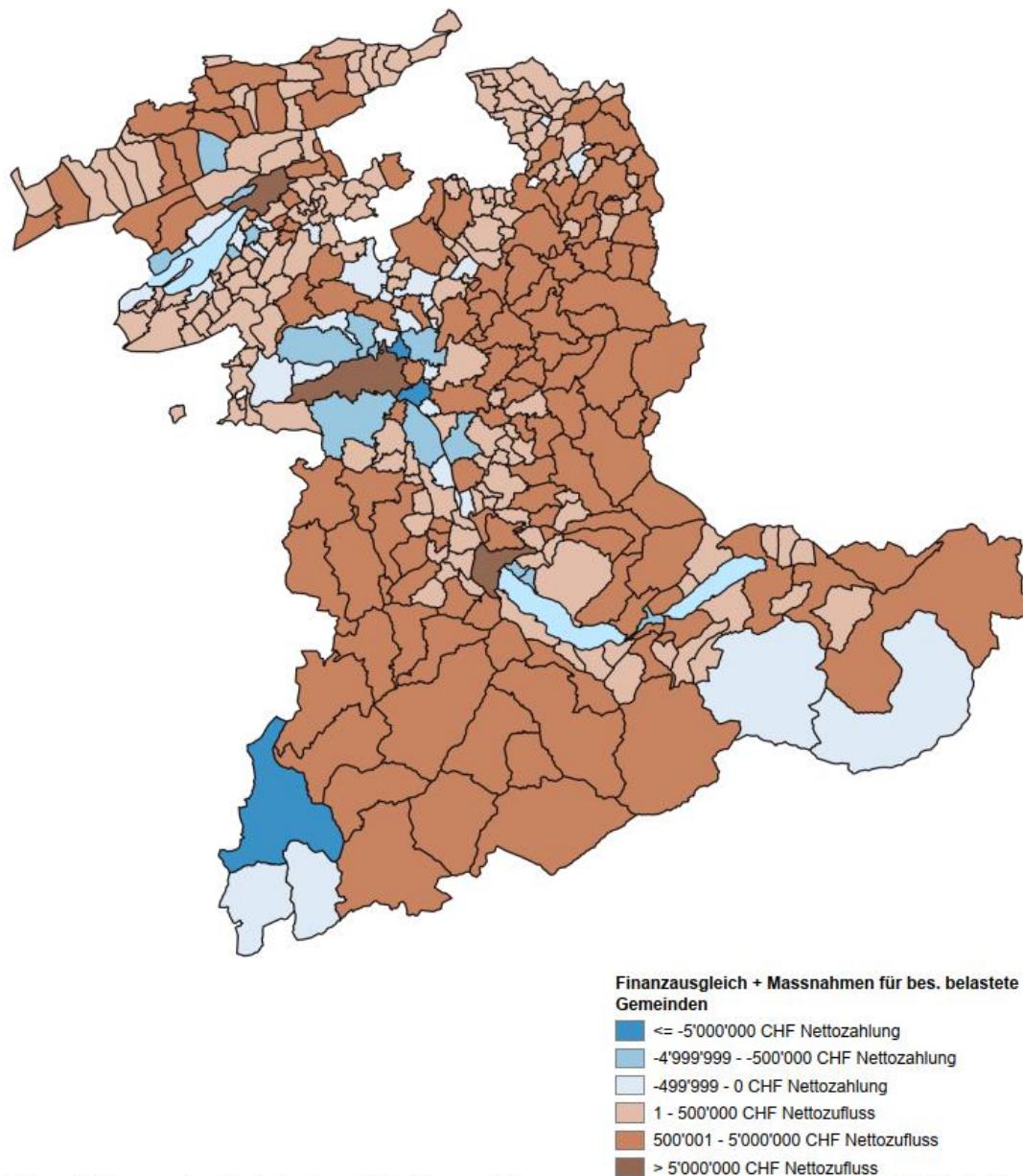
2.2 Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

- **Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten:** Die Gemeinden Bern, Biel und Thun erhalten einen jährlichen Zuschuss zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur (Art. 15 FILAG). Dafür wird seit dem Jahr 2019 unverändert ein Gesamtbetrag von CHF 90,8 Millionen eingesetzt.
- **Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs:** Die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal können die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs in Abzug bringen (Art. 14 FILAG). Dieser Abzug wirkt sich im direkten Finanzausgleich aus, wird aber in der laufenden Analyse des FILAG nicht gesondert ausgewiesen. Die Abzüge im direkten Finanzausgleich betragen seit dem Jahr 2019 unverändert CHF 67,2 Millionen.
- **Geografisch-topografischer Zuschuss:** Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten erhalten einen Zuschuss (Art. 18 FILAG). Der Betrag für das Jahr 2024 beläuft sich auf CHF 38,1 Millionen.
- **Soziodemografischer Zuschuss:** Gemeinden bezahlen bei ausgewählten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe (familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Gemeinschaftszentren) einen Selbstbehalt von 20 Prozent. Zur Abfederung dieses Selbstbehaltes wurde der soziodemografische Zuschuss eingeführt (Art. 21a ff. FILAG). Der Betrag dafür beläuft sich im Jahr 2024 auf CHF 17,0 Millionen.

2.3 Entwicklung der Disparitäten in der Steuerkraft der Gemeinden

Der Finanzausgleich verfolgt explizit das Ziel des Disparitätenabbaus, d. h. der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden. Dabei muss zwischen einer kurz- und einer langfristigen Betrachtung unterschieden werden. Das kurzfristige Ziel besteht darin, dass alle Gemeinden genügend Mittel besitzen, um die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Dies geschieht durch Transferzahlungen der ressourcenstarken Gemeinden und des Kantons an die ressourcenschwachen Gemeinden. Wenn die ressourcenstarken Gemeinden einen Teil ihrer Mittel an die ressourcenschwachen Gemeinden abgeben, führt dies automatisch zu einem Disparitätenabbau aufgrund des Finanzausgleichs. Nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Nettozahlungen bzw. Nettozuflüsse pro Gemeinde. Auffallend ist, dass die Zahlgemeinden in der Tendenz eher urban geprägt sind. Folglich findet beim Disparitätenabbau eine Umverteilung von urbanen zu ländlichen Gemeinden statt.

Abbildung 2: Finanzausgleich und Massnahmen für besonders belastete Gemeinden, Nettozahlungen/Nettozuflüsse pro Gemeinde



Spannend ist auch die mittel- bis langfristige Betrachtung. Die ressourcenschwachen Gemeinden haben die Möglichkeit, mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre Attraktivität und somit auch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern, indem ihre Steuerbasis wächst. Dazu stehen ihnen drei Möglichkeiten zur Verfügung: Steuersenkung, Schuldenabbau und Ausgaben (z. B. für Infrastrukturausbau). Wenn die ergriffenen Massnahmen erfolgreich sind, sollten sie einen positiven Effekt auf die Steuerbasis entfalten und damit die Disparitäten zwischen den Gemeinden verringern.

Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit werden indessen durch weitere Faktoren bestimmt, welche die Gemeinden kaum oder gar nicht beeinflussen können. Ein wichtiger Faktor ist dabei die Konjunktur. Diese beeinflusst die Gemeinden vielfach unterschiedlich und führt zu Veränderungen bei der Ressourcenstärke.

3. Lastenausgleichssysteme

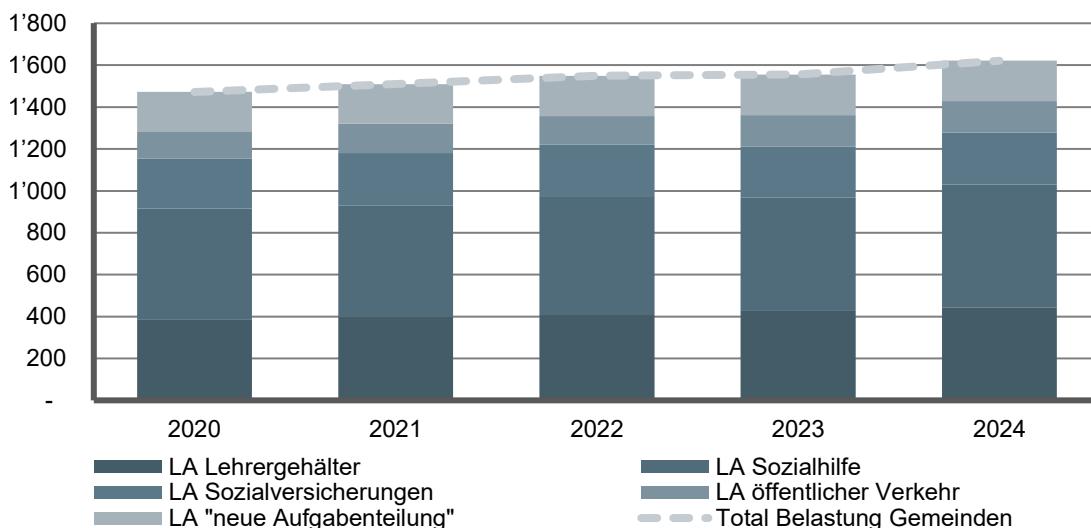
3.1 Überblick

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleichssysteme im Zeitraum 2020 bis 2024. Die Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleichssysteme ist in den Jahren 2020 bis 2024 kontinuierlich gestiegen. Der Kostenanstieg von CHF 1'472 Millionen im Jahr 2020 auf CHF 1'622 Millionen im Jahr 2024 verteilt sich grösstenteils auf die zwei Bereiche Soziales (CHF +57,9 Mio.) und Lehrergehälter (CHF +56,6 Mio.).

Abbildung 3: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2020–2024 – Anteile der Gemeinden (in CHF)

	2020	2021	2022	2023	2024
LA Lehrergehälter	385'358'587	399'519'702	411'452'067	427'280'160	442'003'640
LA Soziales/Sozialhilfe	529'661'157	531'214'852	563'829'475	541'350'617	587'512'589
LA Sozialversicherungen	239'428'922	249'126'788	246'749'623	242'820'066	248'500'006
LA öffentlicher Verkehr	126'539'137	140'239'189	134'325'606	150'865'555	150'504'394
LA "neue Aufgabenteilung"	191'182'170	189'210'000	192'950'000	193'000'000	193'010'000
Total Belastung Gemeinden	1'472'169'973	1'509'310'531	1'549'306'771	1'555'316'398	1'621'530'629

Mio. CHF



3.2 Lastenausgleich Lehrergehälter

Die Belastung der Gemeinden beim Lastenausgleich Lehrergehälter ist zwischen den Jahren 2020 und 2024 relativ stark gestiegen, von rund CHF 385 Millionen im Jahr 2020 auf rund CHF 442 Millionen im Jahr 2024 (+14,7 %).

Zu beachten ist, dass beim Lastenausgleich Lehrergehälter die Veränderungen pro Jahr unterschiedlich ausfallen. Die Gründe hierfür liegen nebst der Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler in den meisten Fällen in politischen und rechtlichen Entscheiden (z. B. Lohnanstieg, Klassengrössen). Die Aufwendungen für die Lehrergehälter werden zu 70 Prozent vom Kanton und zu 30 Prozent von den Gemeinden getragen.

3.3 Lastenausgleich Soziales

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 einzelnen Gemeindeanteile ist dabei die Wohnbevölkerung. Die Belastung der Gemeinden im Lastenausgleich Soziales ist von CHF 530 Millionen im Jahr 2020 auf CHF 588 Millionen im Jahr 2024 (CHF +58 Mio. bzw. +10,9 %) gestiegen.

Die massgebenden Kostenfaktoren in der Sozialhilfe (z. B. Anzahl unterstützte Personen, durchschnittliche Unterstützungsdauer) sind durch den Kanton und die Gemeinden nur beschränkt beeinflussbar. Die Einflussfaktoren auf die Fallentwicklung und somit auf die Kosten in der individuellen Sozialhilfe sind vielfältig und zum Teil nur schwer quantifizierbar. Im Besonderen haben die wirtschaftliche Konjunkturlage und die strukturelle Veränderung des Arbeitsmarktes, die zum Verlust von niederschwelligeren Arbeitsplätzen und zur Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse führt, Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfe. Neben den grösseren Schwierigkeiten hinsichtlich Integration im Arbeitsmarkt wirken sich auch die von der Konjunktur unabhängigen gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Sozialhilfe aus, z. B. die Zunahme von Einelternfamilien oder eine Migrationsbevölkerung mit geringer oder nicht anerkannter Ausbildung.

3.4 Lastenausgleiche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Familienzulagen für Nichterwerbstätige (Sozialversicherungen)

Die Aufwendungen für die Lastenausgleiche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) und Familienzulagen für Nichterwerbstätige (FAMZU) werden zu 50 Prozent durch den Kanton und zu 50 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung. Die Gesamtheit aller Gemeinden trägt im Jahr 2024 Kosten in der Höhe von CHF 249 Millionen gegenüber CHF 239 Millionen im Jahr 2020.

Die Kostenentwicklung kann durch den Kanton grundsätzlich nicht direkt gesteuert werden, da der Aufwand für die AHV, die IV und die EL durch übergeordnetes Bundesrecht beeinflusst wird. Externe Faktoren für die Kostenentwicklung sind die demografische Entwicklung (Alterspyramide), die Veränderung der Anzahl Versicherungsfälle, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Teuerung.

3.5 Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

Beim Lastenausgleich öffentlicher Verkehr trägt der Kanton zwei Dritteln der Kosten, während der Gemeindeanteil einen Drittel beträgt. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile sind zu zwei Dritteln das Verkehrsangebot und zu einem Drittel die Wohnbevölkerung.

Die Kostenentwicklung des Lastenausgleichs steht in direktem Zusammenhang mit der Angebotsentwicklung und der Investitionstätigkeit. Der Ausbau beim Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie die Finanzierung von neuen Verkehrsinfrastrukturen haben zu einem grösseren Anstieg der Ausgaben seit dem Jahr 2020 geführt. Die Gründe dafür sind u. a.:

- Im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Angebotsbeschlusses 2018–2021 sind gezielte Verbesserungen am ÖV-Angebot vorgenommen worden.
- Bei verschiedenen Transportunternehmen standen und stehen grössere Rollmaterialbeschaffungen sowie Depot Neu- und Ausbauten an. Die Folgekosten aus diesen Beschaffungen und Investitionen führen zu höheren ÖV-Abgeltungen.
- Mit der Realisierung der beiden Grossbaustellen Ausbau des Bahnhofs Bern (neuer RBS-Tiefbahnhof und Publikumsanlagen SBB) haben sich die Investitionsausgaben erhöht.

3.6 Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung»

Der Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» wurde anlässlich der FILAG-Revision per 1. Januar 2012 konzipiert. Mit diesem Instrument werden Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gegenseitig verrechnet. Ein Saldo zugunsten des Kantons wird durch Gemeindeanteile ausgeglichen. Ein Saldo zugunsten der Gemeinden wird durch Zuschüsse des Kantons ausgeglichen. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung.

Die Veränderung von rund CHF –2,0 Millionen im Jahr 2021 gegenüber dem Jahr 2020 ist auf das Inkrafttreten des Gesetzes vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; BSG 861.1) und insbesondere dessen Art. 67 sowie des Einführungsgesetzes vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20) und insbesondere dessen Art. 47 zurückzuführen.

Zu beachten ist, dass die im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» erfassten Lastenverschiebungen zum Teil auch Aufgaben und Finanzströme ausserhalb des FILAG betreffen. Beispielsweise können die Gemeinden am kantonalen Sicherheitsfunknetz Polycom partizipieren, wofür ihnen im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» CHF 2,0 Millionen belastet werden.

In den Auswertungen und Analysen dieses Berichtes können die ausserhalb des FILAG anfallenden Lastenverschiebungen aus methodischen Gründen nur einseitig im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» berücksichtigt werden. Die daraus resultierenden Ungenauigkeiten dürften angesichts der eher marginalen Bedeutung dieser Finanzströme nicht zu einer Beeinträchtigung der Analyseergebnisse und der Schlussfolgerungen führen.

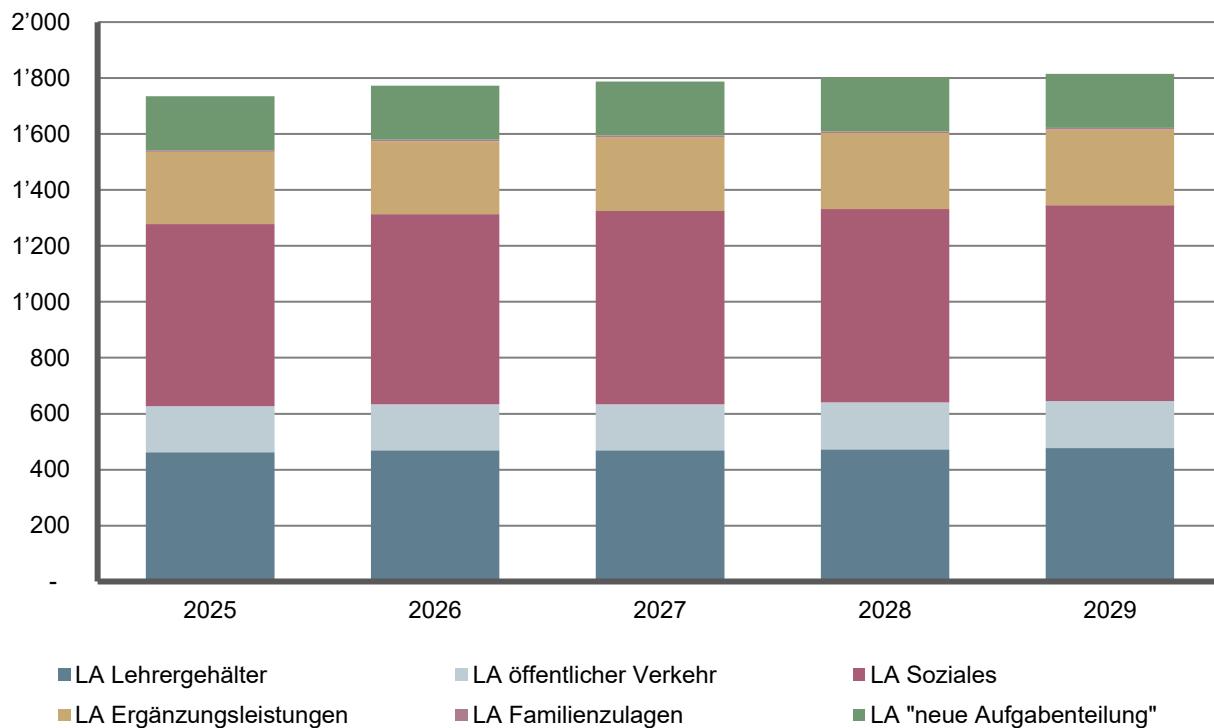
3.7 Prognose Kostenentwicklung Lastenausgleiche

Wie aus Abbildung 4 ersichtlich ist, wird zum heutigen Zeitpunkt von den Fachdirektionen insbesondere für das Jahr 2025 ein deutlicher Kostenanstieg für die Lastenausgleiche prognostiziert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bei den Lastenausgleichen Soziales und Sozialversicherungen bezüglich der Prognoseannahmen grössere Unsicherheiten und Risiken bestehen. Die für diese beiden Lastenausgleiche relevanten Ausgaben sind vom Kanton und den Gemeinden systembedingt nur eingeschränkt steuerbar und werden wesentlich von der Wirtschaftslage, der demografischen Entwicklung sowie von Anpassungen und Sparmassnahmen in den vorgelagerten Systemen (z. B. Arbeitslosenversicherung, Krankenkassenprämienverbilligungen etc.) beeinflusst.

Abbildung 4: Prognose Entwicklung der Lastenausgleiche von 2025–2029

	2025	2026	2027	2028	2029
LA Lehrergehälter	462'750'000	469'020'000	468'600'000	472'140'000	477'630'000
LA öffentlicher Verkehr	164'000'000	165'000'000	165'000'000	168'000'000	168'000'000
LA Soziales/Sozialhilfe	651'561'775	679'079'573	690'961'863	692'229'887	699'675'363
LA Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	258'400'000	261'000'000	264'900'000	271'400'000	271'400'000
LA Familienzulagen	5'400'000	5'400'000	5'650'000	5'750'000	5'750'000
LA "neue Aufgabenteilung"	193'049'677	193'049'677	193'049'677	193'049'677	193'049'677
Total Lastenausgleiche	1'735'161'452	1'772'549'250	1'788'161'540	1'802'569'564	1'815'505'040
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	7.0%	2.2%	0.9%	0.8%	0.7%

CHF. Mio.

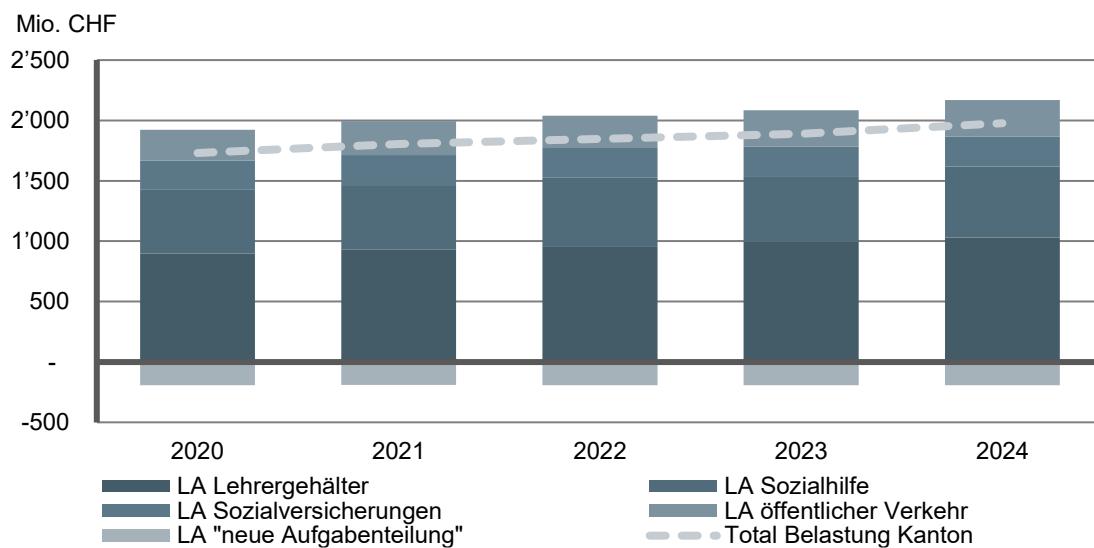


3.8 Lastenausgleichsystem – Anteil des Kantons

Die in Abschnitt 3 beschriebenen Aufgabenbereiche Lehrergehälter, Soziales, Sozialversicherungen und öffentlicher Verkehr werden vom Kanton mitfinanziert. Die Beiträge des Kantons an diese vier Lastenausgleichssysteme sowie die Zahlungen der Gemeinden im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» werden in Abbildung 5 dargestellt:

Abbildung 5: Entwicklung der Lastenausgleichssysteme von 2020–2024 – Anteil Kanton (in CHF)

	2020	2021	2022	2023	2024
LA Lehrergehälter	899'170'036	932'212'638	960'054'823	996'987'040	1'031'341'827
LA Soziales/Sozialhilfe	529'661'157	531'214'852	563'829'475	541'350'617	587'512'589
LA Sozialversicherungen	239'428'922	249'126'788	246'749'623	242'820'066	248'500'006
LA öffentlicher Verkehr	253'078'274	280'478'378	268'651'212	301'731'110	301'008'788
LA "neue Aufgabenteilung"	-191'182'170	-189'210'000	-192'950'000	-193'000'000	-193'010'000
Total Belastung Kanton	1'730'156'219	1'803'822'656	1'846'335'133	1'889'888'833	1'975'353'210



Der Trend zeigt insgesamt weiterhin eine Kostenzunahme. Diese Entwicklung steht auch im Zusammenhang mit dem stetigen Bevölkerungswachstum im Kanton Bern (Anfang 2020 bis Ende 2023 +2,0 %).

Die Entlastung im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» im Jahr 2021 von CHF 189,2 Millionen ist rechnerischer Natur, da der Kanton von den Gemeinden Lasten im selben Umfang übernommen hat.

3.9 Entwicklung «Globalbilanz» 2020–2024

Die Entwicklung der Finanzströme im Zeitraum 2020 bis 2024 (vgl. Abbildung 6) zeigt, dass die Gemeinden im Jahr 2024 gegenüber dem Jahr 2020 mit insgesamt rund CHF 146,7 Millionen mehr belastet wurden. Die Hauptgründe liegen, wie bereits ausgeführt, bei der Kostenentwicklung der Lastenausgleiche Lehrergehälter und Sozialversicherungen.

Abbildung 6: Entwicklung der Finanzströme 2020/2024 – Mehrbelastung 2020/2024

	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung 2020/2024
Gemeinden zahlen						(Mehrbelastung)
LA Lehrergehälter	385'358'587	399'519'702	411'452'067	427'280'160	442'003'640	-56'645'054
LA Soziales/Sozialhilfe	529'661'157	531'214'852	563'829'475	541'350'617	587'512'589	-57'851'432
LA Sozialversicherungen	239'428'922	249'126'788	246'749'623	242'820'066	248'500'006	-9'071'084
LA öffentlicher Verkehr	126'539'137	140'239'189	134'325'606	150'865'555	150'504'394	-23'965'257
LA "neue Aufgabenteilung"	191'182'170	189'210'000	192'950'000	193'000'000	193'010'000	-1'827'830
Total	1'472'169'973	1'509'310'531	1'549'306'771	1'555'316'398	1'621'530'629	-149'360'656
Gemeinden erhalten						(Minderbelastung)
Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	29'356'178	30'403'597	29'468'417	31'067'841	29'564'402	-208'224
geografisch-topografischer Zuschuss	38'704'488	38'711'815	38'692'120	38'702'195	38'179'602	524'887
soziodemografischer Zuschuss	14'025'000	15'750'000	16'000'000	16'500'000	17'000'000	-2'975'000
Pauschale Abgeltung	90'844'000	90'844'000	90'844'000	90'844'000	90'844'000	-
Total	172'929'666	175'709'411	175'004'537	177'114'036	175'588'003	-2'658'337
Saldo Belastung	1'299'240'307	1'333'601'120	1'374'302'235	1'378'202'362	1'445'942'626	
Gemeinden						
Total Mehrbelastung Gemeinden						-146'702'319

4. Analyse nach Gemeindegruppen

4.1 Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen

Eine Analyse der Ecoplan AG im Jahr 2005 hat gezeigt, dass weder der Gemeindetyp¹ noch der Landesteil² die entscheidenden Faktoren für die unterschiedliche Mehr- bzw. Minderbelastung einer Gemeinde darstellen. Derjenige Faktor, der in der Analyse die deutlichsten Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden aufgezeigt hat, ist der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI).

Aus diesem Grund konzentriert sich die Laufende Analyse 2024 konsequenterweise wiederum auf die Analyse nach dem HEI und der Gemeindesteueranlage.

Diese Fokussierung ist auch deshalb sinnvoll, weil:

- der HEI die wichtigste Berechnungsgrundlage für die Leistungen und Zuschüsse im Finanzausgleich bildet,
- die Korrelation von HEI und Gemeindesteueranlage in der Regel hoch ist (ein niedriger HEI ist oftmals mit einer hohen Gemeindesteueranlage gekoppelt),
- die Feinsteuierung des FLAG durch den Regierungsrat in erster Linie auf der Basis des HEI (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) erfolgen kann.

Die Gemeindeanteile im Lastenausgleich Lehrergehälter können in der Analyse nach Gemeindegruppen nicht berücksichtigt werden. Seit der Einführung des neuen Finanzierungsmodells (NFV) im Jahr 2012 ist eine gemeindescharfe Berechnung der Ausgaben für die Gehälter der Lehrkräfte auf Stufe Kindergarten und Volksschule durch den Kanton nicht mehr möglich. Der Grund dafür ist, dass die Direktion für Bildung und Kultur die Gehaltskosten direkt mit den Schulgemeinden und den Schulverbänden abrechnet, die Schülerbeiträge hingegen werden an die Wohnsitzgemeinden der Schülerinnen und Schüler ausbezahlt. Die Verrechnung der Gehaltskosten für externe Schülerinnen und Schüler regeln Gemeinden und Schulverbände untereinander ohne Einbezug des Kantons.

4.2 Analyse nach HEI 2019–2023

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit dem Jahr 2019 auf. Der Kostentreiber für die Mehrbelastung ist insbesondere das Lastenausgleichssystem Soziales. Stärker betroffen von dieser Entwicklung sind die finanzschwächeren Gemeinden. Der Grund liegt darin, dass die Gemeindeanteile aufgrund der Wohnbevölkerung, und daher unabhängig von der Steuerkraft, zu leisten sind.

Bei den Gemeinden mit einem HEI von grösser als 100 ist die Mehrbelastung im direkten Finanzausgleich vor allem auf die höhere Ausgleichsleistung im Disparitätenabbau der Gemeinde Saanen zurückzuführen.

¹ Zentren, Suburbane Gemeinden, Einkommensstarke Gemeinden, Periurbane Gemeinden, Touristische Gemeinden, Industrielle u. tertäre Gemeinden, Ländliche Pendlergemeinden, Agrar-gemischte Gemeinden, Agrarische Gemeinden

² Oberland, Mittelland, Emmental, Oberaargau, Biel-Seeland, Berner Jura

Abbildung 7: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden, Veränderung der Jahre 2019 und 2023; Gemeindeeinteilung nach HEI von 2023

Rubrik/HEI-Kategorie	<60	>60/<70	>70/<80	>80/<100	>100	Total
Mehrbelastung Total in CHF	-168'518	209'746	3'338'333	11'973'291	37'675'650	53'028'502
Mehrbelastung in Steuerzehntel	-0.08	0.04	0.17	0.19	0.47	0.31
Gemeinden Anzahl	33	44	80	110	70	337
Einwohner Anzahl	23'502	54'294	159'820	434'170	382'316	1'054'102
Mehrbelastung pro Einwohner in CHF	-7	4	21	28	99	50

4.3 Analyse nach Gemeindesteueranlagen 2020 bis 2023

Die Analyse nach Gemeindesteueranlagen ergibt folgendes Bild (siehe Abbildung 8): Die höchste Mehrbelastung weisen mit 0.77 Steueranlagezehnteln die Gemeinden mit einer Steueranlage von kleiner als 1.40 aus, vor allem wegen der relativ grossen Mehrbelastung beim direkten Finanzausgleich. Im Gegenzug weisen die Gemeinden mit einer Steueranlage von 1.80 bis 1.99, dank der Entlastung beim direkten Finanzausgleich, die kleinste Mehrbelastung aus.

Abbildung 8: Mehr-/Minderbelastung der Gemeinden, Veränderung der Jahre 2019 und 2023; Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlage vom Jahr 2023

Rubrik/StAnl-Kategorie	<1.40	>1.40-1.59	>1.60-1.79	>1.80-1.99	>2.00	Total
Mehrbelastung Total	12'052'046	22'877'870	14'641'074	3'052'463	405'049	53'028'502
Mehrbelastung in Steuerzehntel	0.77	0.35	0.22	0.17	0.27	0.31
Gemeinden Anzahl	18	63	140	101	15	337
Einwohner Anzahl	59'751	356'075	469'856	154'947	13'473	1'054'102
Mehrbelastung pro Einwohner	202	64	31	20	30	50

4.4 Fazit

Die Analyse des FILAG für den Zeitraum 2019 bis 2023 zeigt auf, dass der Kostenanstieg bei den Lastenausgleichssystemen bei allen Gemeinden Mehrbelastungen zur Folge hatte. Die finanzstarken Gemeinden waren von diesen Mehrbelastungen – in Steueranlagezehnteln gemessen – weniger stark betroffen. Mit den verschiedenen Instrumenten des Finanzausgleichs konnte die Mehrbelastung zum Teil abgedeckt werden, und zwar am stärksten bei den finanzschwächeren Gemeinden.

4.5 Entwicklung Steueranlagen Gemeinden

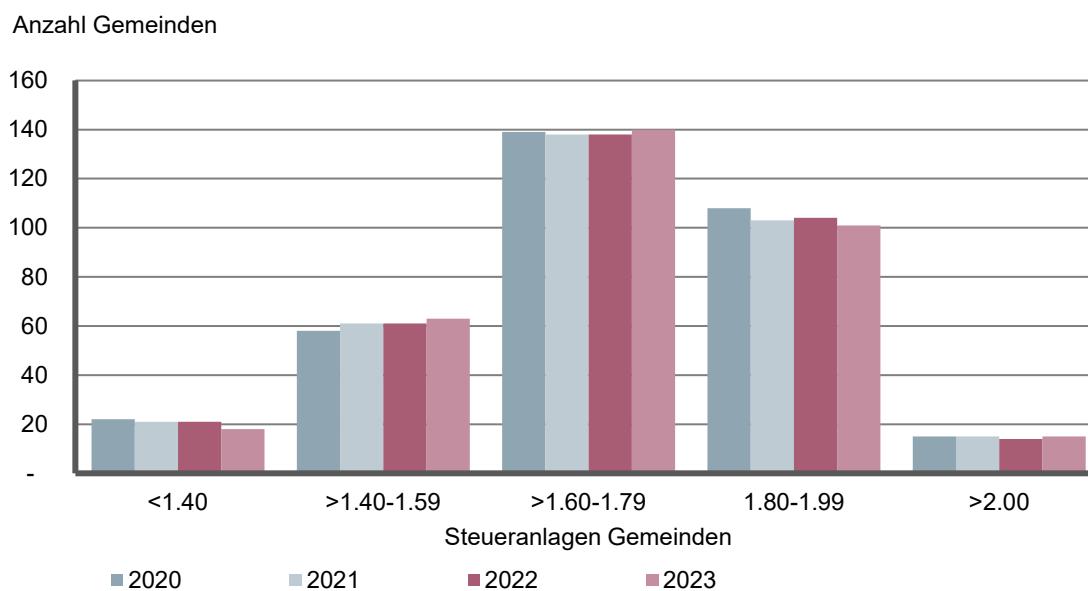
Im Vergleich zum Vorjahr gab es im Jahr 2023 insgesamt mehr Gemeinden mit Steueranlagesenkungen (20 Gemeinden) als solche mit Steueranlageerhöhungen (14 Gemeinden).

Die finanziellen Auswirkungen aus den Veränderungen der Steueranlagen 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 können wie folgt zusammengefasst werden:

- 14 Gemeinden haben die Steueranlage für das Jahr 2023 erhöht, wovon bei drei Gemeinden mit insgesamt rund 2'800 Einwohnerinnen und Einwohnern die Steuererhöhung mehr als 0.1 Steueranlagezehntel beträgt.
- 20 Gemeinden haben die Steueranlage für das Jahr 2023 gesenkt, wovon bei 4 Gemeinden mit rund 14'400 Einwohnerinnen und Einwohnern die Steuersenkung mehr als 0.1 Steueranlagezehntel beträgt.
- Im Vergleich zum Jahr 2019 beträgt die Belastung der Steuerzahlenden bei den Gemeindesteuern per Saldo insgesamt rund CHF 50 pro Kopf.

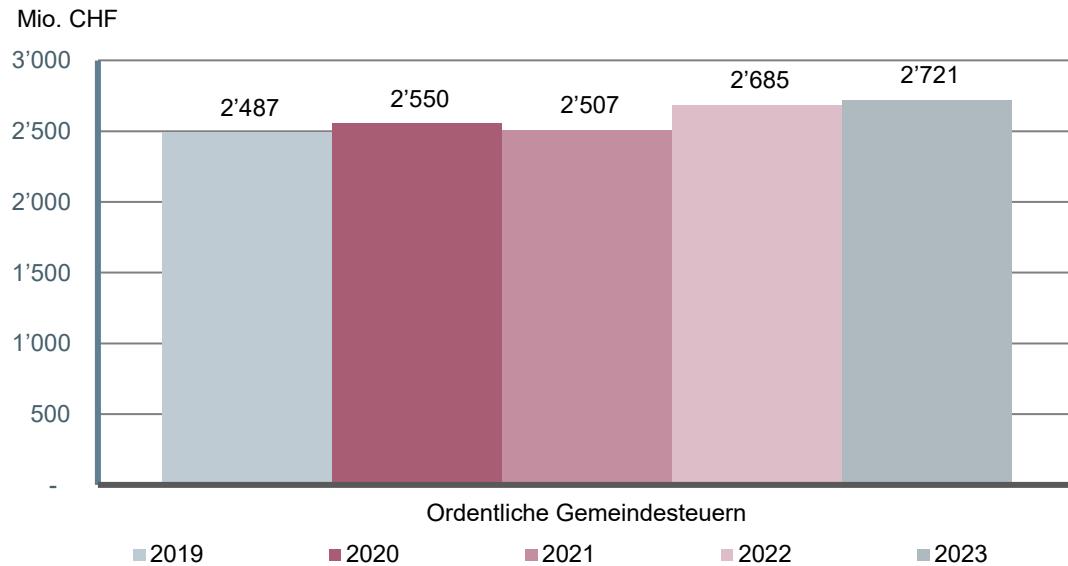
Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Steueranlagen der Gemeinden in den Jahren 2020 bis 2023 (in fünf Kategorien). In diesem Beobachtungszeitraum kann eine leichte Tendenz zur Harmonisierung der Steueranlagen festgestellt werden. So ist beispielsweise die Anzahl der Gemeinden mit einer Steueranlage zwischen 1.8-1.99 Einheiten gesunken. Im Jahr 2023 hatten 1,3 Prozent der Wohnbevölkerung (13'473 Personen) eine Steueranlage von 2.00 Einheiten und höher.

Abbildung 9: Entwicklung der Gemeindesteueranlagen in den Jahren 2020-2023
(Anzahl Gemeinden, nicht gewichtet)



4.6 Entwicklung Steuereinnahmen der Gemeinden

In den Jahren 2019 bis 2023 sind die Steuereinnahmen von CHF 2'487 Millionen auf CHF 2'721 Millionen angestiegen. Die positive Wirtschaftslage hatte zur Folge, dass insbesondere die Steuererträge bei den juristischen Personen über den Erwartungen lagen.

Abbildung 10: Entwicklung Einnahmen ordentliche Gemeindesteuern 2019-2023

Wie hat sich nun der Anstieg der Steuereinnahmen von rund CHF 234 Millionen im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2019 auf einzelne Gemeindegruppen ausgewirkt?

Aus der Abbildung 11 ist ersichtlich, dass im Zeitraum 2019 bis 2023 die Gemeinden mit einem HEI zwischen 70 und 80 mit 1.83 Steueranlagezehnteln die grössten Mehreinnahmen verzeichnen konnten. Den geringsten Zuwachs an Steuereinnahmen hatten die Gemeinden mit einem HEI zwischen 80 und 100 mit 1.24 Steueranlagezehnteln.

Abbildung 11: Mehreinnahmen ordentliche Gemeindesteuern, Veränderung der Jahre 2019 und 2023: Gemeindeeinteilung nach HEI 2023

Rubrik/HEI-Kategorie	<60	>60/<70	>70/<80	>80/<100	>100	Total
Mehreinnahmen Total	2'981'965	9'146'591	35'241'779	78'766'384	108'193'771	234'330'490
Mehreinnahmen in Stz	1.48	1.62	1.83	1.24	1.36	1.38
Gemeinden Anzahl	33	44	80	110	70	337
Einwohner Anzahl	23'502	54'294	159'820	434'170	382'316	1'054'102
Mehreinnahmen pro Einwohner	127	168	221	181	283	222

Abbildung 12 zeigt, dass die Gemeinden mit einer Steueranlage von 2.00 Einheiten und höher mit 2.86 Steueranlagezehnteln (CHF 4.4 Mio.) die höchsten Mehreinnahmen verzeichnen konnten.

Den geringsten Zuwachs an Steuereinnahmen bzw. sogar eine Reduktion der Steuereinnahmen hatten die Gemeinden mit einer Steueranlage kleiner als 1.40 Einheiten mit -0.15 Steueranlagezehnteln (CHF - 2.3 Mio.) zu verzeichnen.

**Abbildung 12: Mehreinnahmen ordentliche Gemeindesteuern, Veränderung der Jahre 2019 und 2023;
Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlagen von 2023**

Rubrik/StAnl-Kategorie	<1.40	>1.40-1.59	>1.60-1.79	>1.80-1.99	>2.00	Total
Mehreinnahmen Total	-2'341'020	84'328'447	106'225'700	41'740'470	4'376'893	234'330'490
Mehreinnahmen in Stz	-0.15	1.28	1.56	2.26	2.86	1.38
Gemeinden Anzahl	18	63	140	101	15	337
Einwohner Anzahl	59'751	356'075	469'856	154'947	13'473	1'054'102
Mehreinnahmen pro Einwohner	-39	237	226	269	325	222

4.7 Rechnungsergebnisse der Gemeinden 2023 – ein Überblick

**Abbildung 13: Ergebnisse Erfolgsrechnung 2023 (Allgemeiner Haushalt): nach HEI-Kategorien;
in CHF / Anzahl Gemeinden / Steueranlagezehntel (Stz)**

HEI-Kategorie	Stz	Anz.	Anz.	Stz	Anz.	Stz	Anz.	Stz	Anz.	Stz	Anz.
	> 0	Gem.	Gem.	< 0 >-1	Gem.	<-1 >-2	Gem.	<-2>-3	Gem.	<-3	Gem.
HEI < 60	2'899'808	21	9	-51'827	3	-97'246	2	-	-	-918'101	3
HEI >60<70	11'473'920	27	11	-94'703	3	-227'466	2	-	-	-127'831	1
HEI >70<80	19'446'567	48	23	-390'863	8	-120'831	2	-92'422	1	-1'346'923	3
HEI >80<100	58'384'161	62	33	-1'800'580	10	-104'621	1	-1'653'764	3	-366'087	1
HEI >100	53'588'270	35	13	-2'026'144	6	-270'462	1	-1'537'782	3	-898'763	2
	145'792'725	193	89	-4'364'117	30	-820'626	8	-3'283'968	7	-3'657'705	10

Aus Abbildung 13 ist ersichtlich, dass

- sich die Ertragsüberschüsse auf insgesamt CHF 145,8 Millionen und die Aufwandüberschüsse auf CHF 12,1 Millionen beliefen,
- 89 Gemeinden ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis auswiesen,
- aus der Verteilung der Rechnungsergebnisse 2023 auf die HEI-Kategorien keine eindeutige Tendenz erkennbar ist,
- die Steuerkraft demzufolge im Jahr 2023 offenbar keinen signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse hatte,
- rund 72 Prozent (CHF 8,7 Mio.) der Aufwandüberschüsse in den Gemeinden mit einem HEI von über 80 anfielen,
- trotz den Kostensteigerungen bei den Lastenausgleichen (vgl. Kapitel 4.2) 21 von 38 Gemeinden mit einem HEI kleiner 60 ein positives Rechnungsergebnis 2023 erzielen konnten.

Hinweis: Mit dem im Jahr 2016 eingeführten harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) müssen die bernischen Gemeinden zusätzliche Abschreibungen vornehmen, wenn im entsprechenden Rechnungsjahr in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss ausgewiesen wird und die ordentlichen Abschreibungen kleiner als die Nettoinvestitionen sind. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass verhältnismässig viele Gemeinden ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erzielen.

Im Rechnungsjahr 2023 verbuchten 156 Gemeinden (2022: 164) zusätzliche Abschreibungen in der Höhe von insgesamt CHF 80,8 Millionen (2022: CHF 75,0 Mio.). Ohne Berücksichtigung dieser zusätzlichen Abschreibungen weisen noch 24 Gemeinden (2022: 22) ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis aus

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann aufgrund der Laufenden Analyse 2024 festgestellt werden, dass die in Art. 1 FILAG festgelegten Zielsetzungen, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben, im Zeitraum 2020 bis 2024 grundsätzlich erreicht werden konnten.

Demzufolge besteht im Moment aus Sicht der Finanzverwaltung für die Feinsteuierung des FILAG durch den Regierungsrat kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

a. Zielsetzungen des FILAG

Das FILAG bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben (Art. 1 FILAG).

b. Laufende Analysen der Wirkung des FILAG

Die zuständige Stelle der Finanzdirektion (Finanzverwaltung, Abteilung Finanzausgleich) erstellt eine Finanzstatistik und analysiert laufend die Wirkungen dieses Gesetzes (Art. 33 Abs. 1 FILAG).

Die Finanzstatistik (FINSTA) für die bernischen Gemeinden wurde im Jahr 1998 eingeführt und wird seither jährlich aktualisiert.

Die Zielsetzungen für die Laufende Analyse der Wirksamkeit des FILAG sind:

- Bereitstellung der Grundlagen für ein Gemeindemonitoring, um die Wirkungs- und Zielerreichung des FILAG laufend zu analysieren.
- Laufende Beobachtung der Entwicklung der Gemeindefinanzen betreffend die Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs.
- Bereitstellung von Grundlagen, die es dem Regierungsrat ermöglichen, die Feinsteuierung innerhalb der im FILAG festgelegten Bandbreiten beim Vollzug des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) sowie bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden vorzunehmen.

c. Parameter für die Feinsteuierung durch den Regierungsrat

Um auf unbeabsichtigte Auswirkungen und neue Entwicklungen angemessen reagieren zu können, kann der Regierungsrat die Feinsteuierung innerhalb der im FILAG für die einzelnen Instrumente festgelegten Bandbreiten vornehmen. Die Instrumente, die Rechtsgrundlagen sowie die Steuerungsparameter sind im Anhang 2 aufgeführt.

d. Kenntnisnahme des Berichtes durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2008 vom 30. November 2011 im Rahmen der Kenntnisnahme der Ergebnisse der Laufenden Analyse 2011 die Finanzdirektion beauftragt, ihm künftig nur noch bei Bedarf einen Bericht vorzulegen und ihm gegebenenfalls Massnahmen für die Feinsteuierung des FILAG zu beantragen.

e. Revision des FILAG per 1. Januar 2012

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

Die wichtigsten Anpassungen aus der Teilrevision des FILAG waren:

- **Finanzausgleich und Massnahmen für besonders belastete Gemeinden**
 - Der Harmonisierungsfaktor wurde so festgelegt, dass die finanzschwächsten Gemeinden durch den Finanzausgleich nicht bessergestellt werden als weniger finanzschwache Gemeinden. Seit dieser Anpassung werden die Finanzausgleichszuschüsse gerechter verteilt.
 - Die Mindestausstattung wird nicht mehr an die Voraussetzung geknüpft, dass die Steueranlage der Gemeinde über dem kantonalen Mittel liegt. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat ermächtigt, Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen die Mindestausstattung zu kürzen oder ganz zu verweigern.
 - Ein Instrument zum Ausgleich besonderer Lasten von ländlichen Gebieten wurde beibehalten. Um Fehlanreize zu vermeiden, wurde die Voraussetzung einer hohen kommunalen Gesamtsteuerbelastung aufgehoben; das Instrument wurde somit in einen rein geografisch-topografischen Zuschuss überführt. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat ermächtigt, 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 bleibt auf die Städte Bern, Biel und Thun beschränkt. Sie wurde durch den Einbezug der bis zur Teilrevision nicht abgegoltenen Kulturlasten angemessen erhöht und an damals aktuelle Erhebungen angepasst. Im Gegenzug wurde der bisherige Abzug der Zentrumslasten bei der Berechnung der Steuerkraft auf die nicht abgegoltenen Zentrumslasten beschränkt, wobei von diesem Mechanismus weiterhin auch Burgdorf und Langenthal profitieren.
- **Soziales:** Die Kernpunkte der Gesetzesrevision umfassten die neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich, die Verstärkung des Controllings sowie die Einführung eines Selbstbehaltes von 20 Prozent bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der Sozialhilfe. Abgefедert wird der Selbstbehalt durch den soziodemografischen Zuschuss, der die sozialen Strukturen einer Gemeinde mitberücksichtigt.
- **Lehrergehälter:** Der bisherige Lastenausgleich wurde durch ein neues Finanzierungsmodell (Neue Finanzierung Volksschule NFV) abgelöst, mit dem die Gemeinden deutlich stärker als bisher an einer wirtschaftlichen und sparsamen Schulorganisation beteiligt werden. Jede Gemeinde zahlt seither die Hälfte der Gehaltskosten ihrer Lehrkräfte, die andere Hälfte trägt der Kanton. Zusätzlich erhalten die Gemeinden topografisch und soziodemografisch abgestufte Beiträge pro Schülerin und Schüler. Die Kantonsbeiträge entsprechen 20 Prozent der gesamten Lehrergehältskosten, womit der Finanzierungsschlüssel summarisch unverändert blieb (70 Prozent Kanton, 30 Prozent Gemeinden).
- **Neue Aufgabenteilung:** Für den Ausgleich der Lastenverschiebungen aus dem Projekt «FILAG 2012» sowie künftiger Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden wurde der Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» konzipiert (Art. 29b FILAG).

f. Erfolgskontrolle des FILAG

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. Der Regierungsrat hat die Ergebnisse der letzten Erfolgskontrolle im Jahr 2022, welche die Entwicklungen zwischen den Jahren 2016 und 2021 analysiert, in seinem Bericht vom 24. April 2024 zusammengefasst (FILAG-Bericht 2024).

Darin hat er die positiven Ergebnisse der durchgeföhrten externen Evaluation mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Auch die Vernehmlassung zum FILAG-Bericht 2024 ergab eine breite Zustimmung zum Finanz- und Lastenausgleich. Der Regierungsrat erkannte deshalb sowohl bezüglich der FILAG-Instrumente als auch der Höhe der FILAG-Abgeltungen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Einzig bei der Abgeltung der Zentrumslasten erklärte sich der Regierungsrat aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen bereit, die heute geltende Regelung zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen. Für ein neues Modell hat der Regierungsrat fünf Leitsätze formuliert³.

Kurzfristig bestand aus Sicht des Regierungsrates weder betreffend den Kreis abgeltungsberechtigter Städte noch den Gesamtbetrag der Pauschalabgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun Anpassungsbedarf. Gestützt auf die Neuerhebung der Zentrumslasten sollte aber die Aufteilung der Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung auf die drei Städte angepasst werden.

Der Grosser Rat hat den Bericht des Regierungsrates über die Erfolgskontrolle des FILAG in der Herbstsession 2024 beraten und den Regierungsrat mit zwei Planungserklärungen beauftragt. Zum einen soll er dem Grossen Rat bis spätestens zur Wintersession 2025 eine Vorlage zur Anpassung des FILAGs unterbreiten, die neben den Gemeinden Bern, Biel und Thun auch für die Gemeinden Burgdorf und Langenthal eine Pauschalabgeltung der Zentrumslasten vorsieht. Zum anderen wird er beauftragt, dem Grossen Rat bis spätestens Ende 2027 die grundsätzliche Neuregelung der Zentrumslasten im Rahmen einer weiteren Gesetzesrevision zu unterbreiten.

Veränderungen des FILAG seit der letzten Erfolgskontrolle

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

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

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

³ FILAG-Bericht 2024, S. 53 und 54

Anhang 2: Übersicht der Grundlagen für die Feinsteuierung des FILAG

Bereich / Instrument	Rechtsgrundlagen	Parameter
Finanzausgleich (FA)		
Disparitätenabbau	Art. 10 FILAG (Bandbreite 37 bis 42 Prozent) Art. 8 FILAV (massgebender Satz)	Massgebender Satz für den Vollzug des Disparitätenabbaus Aktueller Wert: 37 Prozent
Mindestausstattung	Art. 11 FILAG (Bandbreite HEI 75 bis 90) Art. 8 FILAV (massgebender HEI)	Massgebender harmonisierter Steuerertragsindex (HEI) für den Vollzug der Mindestausstattung Aktueller Wert: 86
Massnahmen für besonders belastete Gemeinden		
Abgeltung Zentrumslasten	Art. 15 und 16 FILAG (Bern, Biel und Thun) Art. 9 und 10 FILAV (Vorgehen, Berechnung)	Berichterstattung Zentrumslasten
Zuschüsse	Art. 18 FILAG (geografisch-topografische Lasten) Art. 21 FILAG (CHF 30 bis 50 Mio.) Art. 12 und 13 FILAV (Berechnung) Art. 21a FILAG (soziodemografische Lasten) Art. 15 FILAV (Berechnung)	Flächen und Strassenlänge Diverse Bevölkerungsfaktoren
Verweigerung von Zuschüssen (Mindestausstattung und geografisch-topografischer Zuschuss)	Art. 35 FILAG (Verweigerung von Zuschüssen) Art. 19 FILAV Mindestausstattung Art. 20 FILAV geografisch-topografischer Zuschuss	Finanzielle Situation der Gemeinde Wert Kennzahlenmix (Mindestausstattung) HEI von mindestens 120, Bandbreite HEI 140 bis 160 (geografisch-topografischer Zuschuss)