

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 22. August 2018
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2017.FINFV.636
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2018

1 Massnahmen für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Das Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) setzt für die gezielte Entlastung von Gemeinden mit Zentrumsfunktionen zwei Instrumente ein:

- **Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun** durch einen Zuschuss (Art. 15 FILAG), welcher durch den Kanton finanziert wird (siehe Ziff. 3);
- **Entlastung der Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal im Finanzausgleich.** Bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags werden die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten abgezogen (Art. 14 FILAG). Dieser Abzug hat entweder einen höheren Zuschuss oder eine geringere Ausgleichsleistung im Disparitätenabbau zur Folge (siehe Ziff. 4).



2 Grundlagen

2.1 Definition Zentrumslasten

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. Von den ausgewiesenen Zentrumslasten der Städte wurden Standortvorteile (beispielsweise die bessere Zugänglichkeit der städtischen Bevölkerung zu den Infrastrukturanlagen) und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten (die Möglichkeit, angemessene Gebühren für Leistungen zu erheben) abgezogen. Ebenfalls berücksichtigt wurde der sogenannte Zentrumsnutzen, das heisst diejenigen Leistungen, welche die Agglomerationsgemeinden zu Gunsten der Zentren erbringen.

2.2 Datengrundlagen

Der Regierungsrat hat mit RRB 0991/2006 „Vorentscheid für die Abgeltung der Zentrumslasten im Finanz- und Lastenausgleich ab dem Jahr 2007“ festgelegt, dass die jährliche Berichterstattung der Gemeinden Bern, Biel und Thun ab dem Jahr 2007 auf den Grundlagen des Projekts „Neuerfassung Zentrumslasten (NeZe)“ zu erfolgen hat.

Im Hinblick auf die Vorbereitungsarbeiten für die Revision des FILAG per 1. Januar 2012 wurden im Jahr 2009 ebenfalls die Gemeinden Burgdorf und Langenthal eingeladen, die „NeZe“-Zahlen aus dem Jahr 2003 mit den Werten aus der Jahresrechnungen 2008 zu aktualisieren.

Die im Jahr 2009 auf **Basis der Jahresrechnungen 2008** bei den fünf Städten **erhobenen Zentrumslasten** bildeten in der Folge die Grundlage für die verschiedenen FILAG-Modellberechnungen und Globalbilanzen, welche während des Gesetzgebungsprozesses (Vernehmlassungen, Kommissionssitzungen, Sessionen) im Hinblick auf die FILAG-Änderung per 1. Januar 2012 beraten wurden.

Tabelle 1: Zentrumslasten 2008

Aufgabenbereich	Bern (TCHF)	Biel (TCHF)	Thun (TCHF)	Burgdorf (TCHF)	Langenthal (TCHF)
Privater Verkehr	43'906	10'995	7'753	3'359	2'872
öffentliche Sicherheit	6'404	943	704	29	469
Gästeinfrastruktur	13'752	3'991	1'906	385	37
Sport	6'620	3'278	873	681	1'684
Soziale Sicherheit	1'209	378	154	136	103
Kultur	20'535	7'790	3'006	1'696	1'329
Zwischentotal	92'426	27'375	14'396	6'286	6'494
/./ Zentrumsnutzen Agglomerationen	-6'860	-1'859	-2'009	-291	-
/./ Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-6'499	-2'272	-1'143	-824	-1'011
Total Zentrumslasten 2008	79'067	23'244	11'244	5'171	5'483
Pauschale Abgeltung (80 Prozent)	63'254	18'595	8'995	-	-
verbleibende Zentrumslasten	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483
Total	79'067	23'244	11'244	5'171	5'483

Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen der Zentrumslasten im Jahr 2016

Im Rahmen des Projektes „Aktualisierung Zentrumslasten (AkZe)“ wurden im Zeitraum Juni 2016 bis Mai 2017 in Zusammenarbeit mit den vorgenannten fünf Städten die Grundlagen für die Berechnung der Zentrumslasten auf 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. Ebenfalls überprüft und aktualisiert wurden die Berechnungsgrundlagen für die Querschnittskosten (kalkulatorische Zinsen, Abschreibungen etc.).

3 Pauschale Abgeltung

3.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 FILAG erhalten die Gemeinden **Bern, Biel und Thun** zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur einen jährlichen Zuschuss.

3.2 Berichterstattung

3.2.1 Vorgehen

Die Gemeinden Bern, Biel und Thun haben gemäss Artikel 15 Absatz 2 FILAG dem Regierungsrat jährlich über Leistungen, Wirkungen, Aufwendungen und Erträge in den von der Pauschalabgeltung betroffenen Aufgabenbereichen Bericht zu erstatten.

Mit Schreiben vom 27. April 2018 wurden die Gemeinden Bern, Biel und Thun zur Berichterstattung 2017 (Grundlagenjahr 2016) eingeladen. Der Abgabetermin von Ende Juni 2018 wurde von allen drei Gemeinden eingehalten.

Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111) erfolgt die Berichterstattung nach einheitlichen Vorgaben für die Aufgabenbereiche privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.

Die Berichterstattung 2018 von Bern, Biel und Thun basiert auf den aktualisierten Berechnungsgrundlagen aus dem Projekt „Aktualisierung Zentrumslasten (AkZe)“.

3.2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse (Jahresrechnungen 2017)

Stadt Bern

Die Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, soziale Sicherheit und Kultur stiegen gegenüber dem Vorjahr um CHF 7,1 Millionen (+ 0,7 %) auf CHF 109,9 Millionen.

Diese Zunahme ist hauptsächlich auf die im Jahr 2017 erstmals vollständig deklarierten Kosten für die Strassenreinigung zurückzuführen. Im Rahmen von Nachkontrollen zum Projekt AkZe 2016 wurde festgestellt, dass Bern die Aufwendungen für die Strassenreinigung als einzige Stadt bis anhin nur teilweise deklariert hat. Wenn die vollständig deklarierte Strassenreinigung rückwirkend auch für das Jahr 2016 berücksichtigt wird, beträgt die Erhöhung lediglich CHF 0,7 Millionen oder 0,7 Prozent.

Bei der Gästefrastruktur ist ein Rückgang der Nettokosten durch eine einmalige Aufwertung von CHF 1,5 Millionen bei der Christoffel-Unterführung begründet.

Stadt Biel

Die in den sechs einzubeziehenden Aufgabenbereichen erfassten Zentrumslasten beliefen sich im Jahr 2017 auf CHF 35,2 Millionen, was einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um CHF 1,1 Millionen (+ 3,1 %) entspricht. Die Zunahme der Zentrumslasten resultiert insbesondere aus höheren Aufwendungen in den Aufgabenbereichen privater Verkehr und öffentliche Sicherheit.

Stadt Thun

Für das Budget des Jahres 2017 wurde der Verwaltung ein Nullwachstum im beeinflussbaren Bereich gegenüber dem Budget des Jahres 2016 vorgegeben. Weiter liegen die meisten Ergebnisse im Rahmen des Vorjahres und die Zentrumslasten haben deshalb im Berichtsjahr 2017 gegenüber dem Vorjahr lediglich geringfügig um CHF 16'000 zugenommen.

Tabelle 2: Zentrumslasten 2017 Bern, Biel und Thun

Aufgabenbereich	Bern (TCHF)	Biel (TCHF)	Thun (TCHF)
Privater Verkehr	48'407	13'340	9'315
Öffentliche Sicherheit	9'681	1'659	1'015
Gästeinfrastruktur	16'768	6'370	1'717
Sport	10'280	4'627	1'768
Soziale Sicherheit	1'446	1'034	103
Kultur	23'357	8'145	2'913
Zwischentotal	109'939	35'175	16'831
./.. Zentrumsnutzen Agglomerationen	-9'345	-2'990	-1'431
./.. Standortvorteile, Eigenfinanzierung	-5'499	-1'609	-576
Total Zentrumslasten 2017	95'095	30'576	14'824

3.3 Festlegung der Zuschüsse 2018

Obschon die Festlegung der Zuschüsse an die Gemeinden Bern, Biel und Thun zur Abgeltung der Zentrumslasten grundsätzlich in der Kompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 15 Abs. 3 FILAG), hat der Grosse Rat im Rahmen der politischen Beratungen der Revision des FILAG per 1. Januar 2012 (Projekt FILAG 2012) seine Vorstellungen zum Ausdruck gebracht, wie hoch die Zuschüsse an die Städte in den nächsten Jahren ausfallen sollen. In den im Rahmen der Beratungen des FILAG dargelegten Berechnungsmodellen und Globalbilanzen entsprachen die pauschalen Abgeltungen 80 Prozent der Zentrumslasten 2008¹ von Bern, Biel und Thun.

Vor diesem Hintergrund beantragt die Finanzdirektion dem Regierungsrat, die Zuschüsse für das **Jahr 2018** auf der Grundlage der vom Grossen Rat vorgesehenen Beträge wie folgt festzulegen:

Gemeinde Bern	CHF	63'254'000
Gemeinde Biel	CHF	18'595'000
Gemeinde Thun	CHF	8'995'000
Total	CHF	90'844'000

Die Finanzierung erfolgt gemäss Artikel 16 FILAG durch den Kanton. Die Auszahlung der Zuschüsse an die Gemeinden Bern, Biel und Thun erfolgt zu Lasten der Laufenden Rechnung 2017 (Produktgruppe 07.31.9030 „Finanzausgleich Bund - Kanton / Kanton - Gemeinden“, Konto 362260 „Interkantonaler Lastenausgleich von Kantonen an Gemeinden“) und wird durch die Finanzverwaltung ausgeführt.

¹ Herleitung vgl. S. 2, Ziff. 2.2, Tabelle 1: Zentrumslasten 2008.

4 Abzugsberechtigte Zentrumslasten

4.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss Artikel 14 FILAG werden bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten bei den Gemeinden mit Zentrumsfunktionen vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgezogen. **Bern, Biel, Thun, Burgdorf** und **Langenthal** sind gemäss Artikel 13 Absatz 1 FILAG Gemeinden mit Zentrumsfunktionen.

4.2 Festlegung der abzugsberechtigten Zentrumslasten 2018

Wie bereits unter Ziffer 3.3 ausgeführt, hat der Grosse Rat im Rahmen der politischen Beratungen der Revision des FILAG per 1. Januar 2012 (Projekt FILAG 2012) seine Vorstellungen zum Ausdruck gebracht, wie hoch die abzugsberechtigten Zentrumslasten in den nächsten Jahren ausfallen sollen. In den im Rahmen der Beratungen des FILAG dargelegten Berechnungsmodellen und Globalbilanzen entsprachen die pauschalen Abgeltungen von Bern, Biel und Thun 80 Prozent der für das Jahr 2008 erhobenen Zentrumslasten. Demzufolge belaufen sich die abzugsberechtigten Zentrumslasten der Städte **Bern, Biel** und **Thun** auf 20 Prozent der Zentrumslasten 2008. Bei den Städten **Burgdorf** und **Langenthal**, die keine pauschale Abgeltung erhalten, entsprechen die abzugsberechtigten **Zentrumslasten** den für das **Jahr 2008** erhobenen Zentrumslasten.

Vor diesem Hintergrund beantragt die Finanzdirektion dem Regierungsrat, die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten für das **Jahr 2018** wie folgt festzulegen²:

Gemeinde Bern	CHF	15'813'000
Gemeinde Biel	CHF	4'649'000
Gemeinde Thun	CHF	2'249'000
Gemeinde Burgdorf	CHF	5'171'000
Gemeinde Langenthal	CHF	5'483'000

5 Antrag

Die Finanzdirektion beantragt dem Regierungsrat, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Bern, 16. August 2018

Die Finanzdirektorin:

Beatrice Simon
Regierungsrätin

Beilagen

- Berichterstattungen der Gemeinden Bern, Biel und Thun für das Jahr 2018

² Herleitung vgl. S. 2, Ziff. 2.2, Tabelle 1: Zentrumslasten 2008.