

Münsterplatz 12
3011 Bern
Telefon 031 633 54 09
Telefax 031 633 41 09



Bericht 2011 über die Laufende Analyse des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Bern, 7. November 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
1.1	Kurzfristiger Handlungsbedarf im Rahmen der Feinststeuerung des FILAG	3
1.2	Mittel- und langfristiger Überprüfungs- und Handlungsbedarf im FILAG	3
2	Rechtsgrundlagen.....	3
2.1	Zielsetzungen des FILAG	3
2.2	Laufende Analyse der Wirkungen des FILAG	4
2.3	Parameter für die Feinststeuerung durch den Regierungsrat	4
2.4	Kenntnisnahme des Berichtes durch den Regierungsrat	4
3	Laufende Analyse 2011	5
3.1	Vorgehen und Methodik	5
3.2	Beschreibung und Entwicklung der einzelnen Instrumente	5
3.3	Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen	14
3.4	Entwicklung Gemeindesteueranlagen 2002 bis 2010	18
4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	19
4.1	Kurzfristiger Handlungsbedarf im Rahmen der Feinststeuerung des FILAG	19
4.2	Mittel- und langfristiger Überprüfungs- und Handlungsbedarf im FILAG	20
5	Beilagen.....	21
5.1	Beilage 1: Übersicht der Grundlagen für die Feinststeuerung des FILAG	21

1 Management Summary

1.1 Kurzfristiger Handlungsbedarf im Rahmen der Feinststeuerung des FILAG

Die Ergebnisse der Laufenden Analyse 2011 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) zeigen auf, 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 2002 - 2010 erreicht** werden konnten.

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

1.2 Mittel- und langfristiger Überprüfungs- und Handlungsbedarf im FILAG

Der seit dem Jahr 2002 geltende Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern hat laut einer im Jahr 2007 durchgeführten unabhängigen Überprüfung seine Hauptzielsetzungen erfüllt. Dennoch drängten sich Optimierungen auf, um verschiedene Fehlanreize zu beseitigen. Weiter mussten verschiedene Reformvorhaben, welche die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden betreffen, in einer Gesamtbetrachtung aufeinander abgestimmt werden. Dies betraf beispielsweise Veränderungen in Bereichen wie Musikschulen, Strassen, Kultur, Erwachsenen- und Kinderschutz oder Krankenkassenprämienverbilligungen.

Die Koordination und Umsetzung dieser Reformen erfolgte im Rahmen des Projekts **FILAG 2012**. Der Grosse Rat hat die Reformvorschläge des Regierungsrates weitgehend übernommen und am 1. Februar 2011 der Revision des FILAG in zweiter Lesung mit 134 zu 11 Stimmen deutlich zugestimmt. Die Gesetzesänderungen treten per **1. Januar 2012** in Kraft.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Zielsetzungen des FILAG

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich 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).

2.2 Laufende Analyse der Wirkungen des FILAG

Die zuständige Stelle der Finanzdirektion 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 folgende:

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

2.3 Parameter für die Feinststeuerung durch den Regierungsrat

Um auf unbeabsichtigte Auswirkungen und neue Entwicklungen angemessen reagieren zu können, kann der Regierungsrat die Feinststeuerung innerhalb der im FILAG für die einzelnen Instrumente festgelegten Bandbreiten vornehmen. Die Instrumente, die Rechtsgrundlagen sowie die Steuerungsparameter sind in der Beilage 1 aufgeführt.

2.4 Kenntnisnahme des Berichtes durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 0244 vom 25. Januar 2006 im Rahmen der Kenntnisnahme der Ergebnisse der Laufenden Analyse 2005 die Finanzdirektion beauftragt, ihm bei Bedarf jährlich, mindestens jedoch alle zwei Jahre, einen Bericht vorzulegen und ihm gegebenenfalls Massnahmen für die Feinststeuerung des FILAG zu beantragen.

Letztmals hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 0017 vom 13. Januar 2010 von den Ergebnissen 2009 der Laufenden Analyse des FILAG Kenntnis genommen. Der Bericht 2011 wird hiermit dem Regierungsrat turnusgemäss wiederum vorgelegt.

3 Laufende Analyse 2011

3.1 Vorgehen und Methodik

Die Analyse 2011 basiert wiederum 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 der Jahre 2002 (Einführung FILAG) bis und mit 2010.

3.2 Beschreibung und Entwicklung der einzelnen Instrumente

3.2.1 Einleitung

Das Kapitel 3.2 beschreibt kurz die finanzielle Entwicklung der einzelnen Instrumente, die im Rahmen dieser Analyse untersucht werden. Die Daten sollen zeigen, bei welchen Instrumenten es in der Summe der Gemeinden Mehr- bzw. Minderbelastungen gegeben hat. So interessiert hier zum Beispiel, ob seit der Einführung des FILAG der Lastenausgleich X die Gemeinden insgesamt stärker oder weniger stark belastet, oder beim Staatsbeitrag Y mehr bzw. weniger Gelder an die Gemeinden verteilt wird.

Im nachfolgenden Kapitel 3.3 wird untersucht, welche Gemeinden bzw. welche Gemeindegruppen vom FILAG im Vergleich mit anderen Gemeindegruppen profitiert haben.

Hinweis Steuerbelastungsverschiebung

Mit der Einführung des FILAG per 1. Januar 2002 wurde auch eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden umgesetzt. Die damit verbundenen Lastenverschiebungen wurden mit einer Steuerbelastungsverschiebung im Umfang von CHF 856 Mio. kompensiert. Der Kanton erhöhte seine Steueranlage um 7.6 Steueranlagezehntel, während die Gemeinden verpflichtet wurden, ihre Steueranlage grundsätzlich im gleichen Mass zu reduzieren.

In den nachfolgenden Auswertungen und Analysen wird die Veränderungen der Finanzströme im Finanz- und Lastenausgleich aus methodischen Gründen ohne Berücksichtigung dieser Steuerbelastungsverschiebung analysiert und beschrieben.

3.2.2 Finanzausgleich

Wenn wir von Finanzausgleich sprechen, meinen wir im Folgenden:

- Direkter Finanzausgleich, bestehend aus dem Disparitätenabbau (Art. 10 FILAG) und der Mindestausstattung (Art. 11 FILAG).
- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden, die sich in die folgenden zwei Massnahmen teilen: die Abgeltung für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage (Art. 18 ff. FILAG) und die pauschale Abgeltung für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Art. 13 ff. FILAG).
- Sonderfallregelung (Art. 45 ff. FILAG).

Betrachten wir die Entwicklung im Bereich **Finanzausgleich** (Tabelle 3-1 und Grafik 3-1), erkennen wir, dass die Gemeinden beim Finanzausgleich vom Kanton – im Vergleich zum Jahr 2002 – im Jahr 2010 einen leicht höheren Betrag, nämlich rund CHF 80 Mio. (+ CHF 1.9 Mio.), erhalten haben. Während der Betrag für die Mindestausstattung im Jahr 2009 noch von CHF 32.1 Mio. (2008) auf knapp CHF 35.9 Mio. stieg, blieb dieser im Jahr 2010 mit CHF 35.3 Mio. nahezu unverändert. Dies deutet darauf hin, dass der **Trend** der letzten Jahre – die **Vergrösserung der Disparitäten** in Bezug auf die Steuerkraft – im Moment **zum Stillstand** gekommen sein könnte. Im Vorjahr hat die Steuerkraft der Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) von unter 80 (massgebender HEI für den Vollzug der Mindestausstattung) weniger stark zugenommen als im kantonalen Durchschnitt. Dieser Vorgang ist in erster Linie damit erklärbar, dass der Steuerertrag der Gemeinden mit einem HEI von über 100 gegenüber den restlichen Gemeinden überdurchschnittlich gewachsen ist. Die Steuererträge der übrigen Gemeinden sind zwar auch gestiegen, jedoch nicht im gleichen Ausmass. Offensichtlich konnten die grossen wirtschaftlichen Zentren stärker vom Aufschwung der letzten Jahre und den damit verbundenen höheren Steuereinnahmen profitieren. Nun scheint jedoch das Wachstum im Jahr 2010 auch in den übrigen Regionen angekommen zu sein und seine Wirkung auf die Steuererträge zu entfalten.

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 3.3) wird der Disparitätenabbau mitberücksichtigt.

Abgeltung für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage: Seit der Einführung des FILAG wurde die Abgeltung für Gemeinden, deren Index der Gesamtsteueranlage aufgrund strukturell bedingter Aufwendungen (Fläche, Strassenlänge) eine bestimmte Mindesthöhe übersteigt (Art. 18 FILAG), von CHF 10.5 Mio. im Jahr 2002 auf CHF 11.5 Mio. in den Jahren 2003 ff. erhöht.

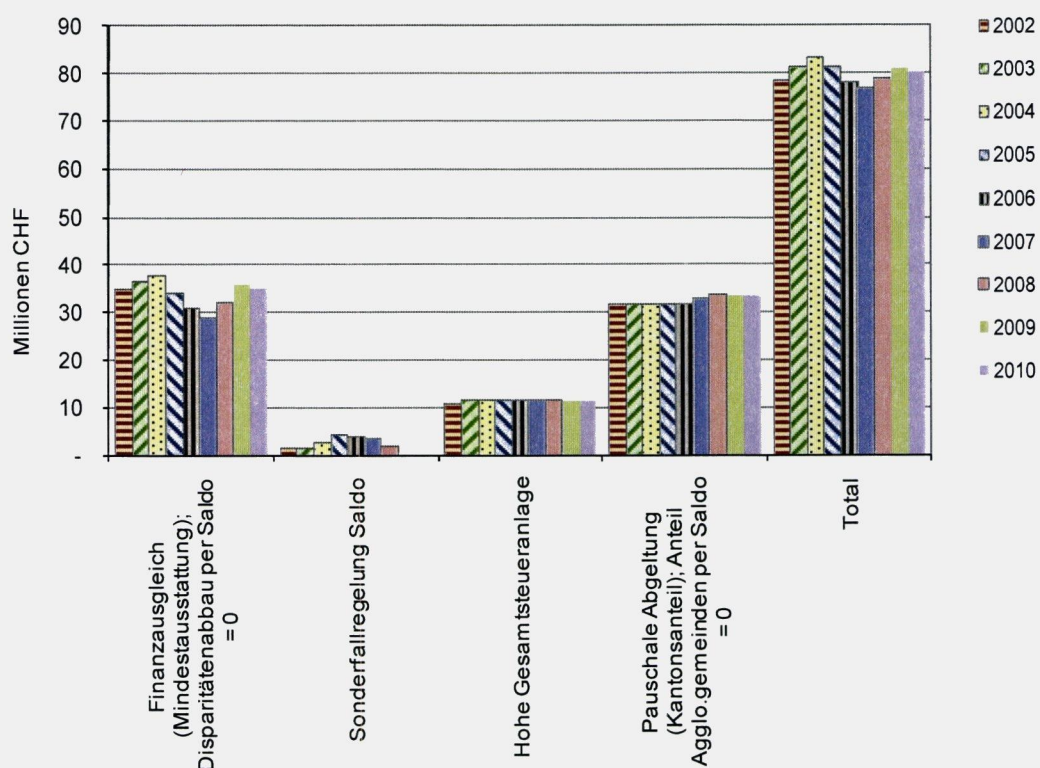
Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten: Neu eingeführt wurde mit dem FILAG die pauschale Abgeltung für die Zentrumsgemeinden Bern, Biel und Thun (Art. 15 FILAG). Der Kantonsanteil beträgt hier CHF 33.5 Mio. Die Erhöhung der Gesamtsumme in den Jahren 2007 und 2008 um CHF 1.97 Mio. ist auf die Anpassung der pauschalen Abgeltung an die Stadt Thun zurückzuführen. Die horizontalen Zahlungen der jeweiligen Agglomerationsgemeinden bei der pauschalen Abgeltung sind hier nicht dargestellt, werden aber bei der Analyse nach verschiedenen Gemeindeeinteilungen berücksichtigt. Die massgebenden Zentrumslasten der Gemeinden mit einer Zentrumsfunktion (neben Bern, Biel und Thun sind dies auch Burgdorf und Langenthal) werden zudem bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgezogen (Art. 14 FILAG). Dieser Effekt wirkt sich im direkten Finanzausgleich aus, wird aber nicht gesondert ausgewiesen.

Ebenfalls ausgewiesen wird der Saldo der Ein- und Auszahlungen der **Sonderfallregelung**. Die Sonderfallregelung war eine Übergangsbestimmung, welche die Mehr- bzw. Minderbelastung aufgrund der Wirkung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) ausgleicht. So ist in den Artikeln 45 ff. FILAG festgelegt, wie hoch die Mehrbelastung bzw. die Minderbelastung in Steueranlagezehnteln relativ zum harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) sein darf. Die Höhe der Gutschriften bzw. der Zahlungen hängt dabei vom Ausgangswert des HEI ab. Die Gutschriften an die Gemeinden betrugen in den ersten vier Jahren seit Einführung des FILAG (bis und mit 2005) rund CHF 6 Mio., die Zahlungen der Gemeinden rund CHF 5 Mio. Die Gutschriften an die Gemeinden wurden bis ins Jahr 2008 ausbezahlt (in den Jahren 2002 bis 2005 zu 100%, 2006 75%, 2007 50% und 2008 noch 25%), die Zahlungen der Gemeinden mussten bis ins Jahr 2006 geleistet werden (2002 und 2003 100%, 2004 75%, 2005 50% und 2006 25%).

Tabelle 3-1: Entwicklung des Finanzausgleichs von 2002-2010 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden (in CHF)

Jahr	2002	2008	2009	2010
Finanzausgleich (Mindestausstattung); Disparitätenabbau per Saldo = 0	34'937'813	32'126'399	35'888'719	35'251'570
Sonderfallregelung Saldo	1'411'852	1'777'120	-	-
Hohe Gesamtsteueranlage	10'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000
Pauschale Abgeltung (Kantonsanteil); Anteil Agglo.gemeinden per Saldo = 0	31'575'000	33'547'500	33'547'500	33'547'500
Total	78'424'666	78'951'019	80'936'219	80'299'070

Grafik 3-1 Entwicklung des Finanzausgleichs von 2002-2010 – Kantonale Zahlungen an Gemeinden



Bemerkung: In dieser Grafik wird nur die Saldobelastung aller Gemeinden zusammen dargestellt. Das bedeutet, dass weder der Disparitätenabbau im direkten Finanzausgleich (Ausgleich zwischen den Gemeinden) noch die Beiträge der Agglomerationsgemeinden von Bern, Biel und Thun bei der pauschalen Abgeltung sichtbar sind, da diese per Saldo für alle Gemeinden Null betragen. Die erwähnten Beträge werden aber bei der Analyse nach verschiedenen Gemeindeeinteilungen berücksichtigt.

Bei der Sonderfallregelung wird der Saldo (Differenz) zwischen den Einzahlungen und Auszahlungen in den Fonds für Sonderfälle ausgewiesen.

3.2.3 Lastenausgleichssysteme

3.2.3.1 Überblick

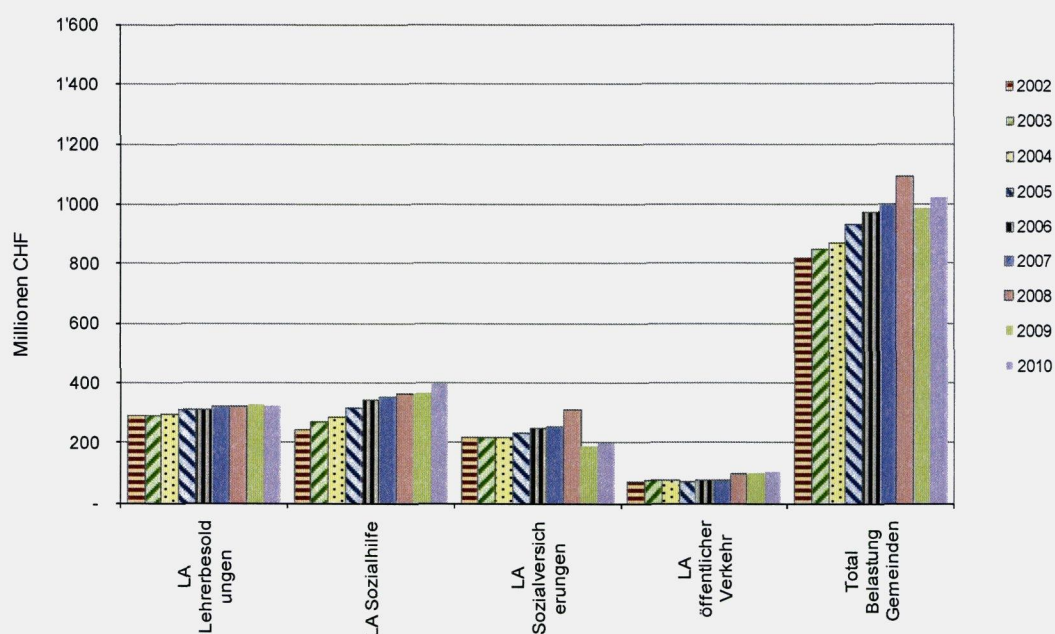
Tabelle 3-2 bzw. Grafik 3-2 zeigen die Entwicklung der Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleiche im Zeitraum 2002 bis 2010.

Die Belastung der Gemeinden durch die Lastenausgleichssysteme wurde im Jahr 2009 erstmals gebremst. Die Kostenreduktion ist jedoch auf die Auswirkungen der Einführung der NFA auf Bundesebene zurückzuführen. Für das Jahr 2010 ist dagegen wieder eine deutliche Zunahme festzustellen. Beim Lastenausgleich Sozialversicherungen sind Mehraufwendungen von rund CHF 8 Mio. gegenüber dem Jahr 2009 zu verzeichnen, beim Lastenausgleich Sozialhilfe beträgt die Mehrbelastung rund CHF 31 Mio. Der Kostenanstieg von CHF 817 Mio. im Jahr 2002 auf CHF 1'023 Mio. (+ rund 25%) im Jahr 2010 ist zum grössten Teil auf die Bereiche Sozialhilfe und Sozialversicherungen zurückzuführen.

Tabelle 3-2: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2010 – Anteil der Gemeinden (in CHF)

Jahr	2002	2008	2009	2010
LA Lehrerbessoldungen	288'004'478	321'101'813	328'840'647	326'204'402
LA Sozialhilfe	244'873'628	364'865'022	365'751'899	396'296'412
LA Sozialversicherungen	215'379'608	311'480'499	189'035'682	197'337'197
LA öffentlicher Verkehr	68'327'726	98'330'657	102'105'690	103'547'440
Total Belastung Gemeinden	816'585'440	1'095'777'991	985'733'918	1'023'385'451

Grafik 3-2: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2010 – Anteil der Gemeinden



3.2.3.2 Lastenausgleich Lehrerbessoldungen

Grafik 3-2 zeigt, dass die Belastung der Gemeinden beim Lastenausgleich Lehrerbessoldungen moderat gestiegen ist, nämlich von rund CHF 288 Mio. im Jahr 2002 auf rund CHF 326 Mio. im Jahr 2010 (+ 13%). Das Total der Gemeindebeiträge beläuft sich auf 30% (CHF 326 Mio.), die restlichen 70% werden vom Kanton getragen. Der Lastenanteil jeder Gemeinde wird nach folgendem Schlüssel berechnet: 50% Bevölkerung, 30% Schülerzahl sowie 20% Klassenzahl. Beim Lastenausgleich Lehrerbessoldungen kann festgestellt werden, dass die Veränderungen pro Jahr unterschiedlich ausfallen. Die Gründe hierfür liegen in den meisten Fällen in politischen und rechtlichen Entscheiden (z.B. Lohnanstieg, Nachzahlungen aufgrund von Gerichtsentscheiden).

3.2.3.3 Lastenausgleich Sozialhilfe

Die Aufwendungen der Sozialhilfe werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile ist die Wohnbevölkerung. Die Belastung der Gemeinden im Lastenausgleich Sozialhilfe ist von CHF 245 Mio. im Jahr 2002 auf CHF 396 Mio. im Jahr 2010 (+ 151 Mio. CHF bzw. + 62%) gestiegen. Der Kostenanstieg ist im Wesentlichen auf den Bereich der individuellen Sozialhilfe zurückzuführen. Die massgebenden Kostenfaktoren in diesem Bereich (z. B. Anzahl unterstützte Personen, durchschnittliche Unterstützungsdauer) sind durch den Kanton und die Gemeinden nur beschränkt beeinflussbar. Die Kostenentwicklung ist daher insbesondere eng an die Zahl der unterstützten Personen gekoppelt. Nachdem sich das hohe Wirtschaftswachstum bis ins Jahr 2008 noch positiv auf die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger ausgewirkt hat und ein Abflachen der Kostenzunahme auslöste, sind nun wie erwartet mit zeitlicher Verzögerung die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 bei der Sozialhilfe im Kanton Bern zu spüren. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe ist im Jahr 2010 wieder auf das Niveau des Jahres 2005 angestiegen, was zu einer Zunahme der Kosten führte. Neben den grösseren Schwierigkeiten hinsichtlich Integration im Arbeitsmarkt oder Verbesserung der Arbeitssituation in Richtung von der Sozialhilfe unabhängiger Existenzsicherung, wirken sich auch von der Konjunktur unabhängige Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft auf die Sozialhilfe aus. So bezieht beispielsweise jede vierte alleinerziehende Person im Kanton Bern Leistungen aus der Sozialhilfe.

3.2.3.4 Lastenausgleich Sozialversicherungen

Die Aufwendungen der Sozialversicherungen werden zu 50 Prozent vom 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 2010 im Lastenausgleich Sozialversicherungen in der Höhe von CHF 197 Mio. gegenüber CHF 215 Mio. im Jahr 2002.

Die Kostenentwicklung kann durch den Kanton grundsätzlich nicht 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 demographische Entwicklung (Alterspyramide), die Veränderung der Versicherungsfälle, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Teuerung.

Mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden ab dem Jahr 2009 die individuellen Leistungen der AHV und der IV vollständig vom Bund finanziert; die bisherige Beteiligung der Kantone fällt weg.

3.2.3.5 Lastenausgleich öffentlicher Verkehr

Beim Lastenausgleich öffentlicher Verkehr trägt der Kanton zwei Drittel der Kosten, während der Gemeindeanteil ein 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 moderaten Anstieg der Ausgaben seit dem Jahr 2002 geführt.

Im Jahr 2008 hat der Bund im Rahmen des NFA seine Beiträge an den öffentlichen Regionalverkehr reduziert. Die daraus resultierende Mehrbelastung des Kantons bewirkte aufgrund des Verteilungsschlüssels auch eine Erhöhung der Gemeindebeiträge.

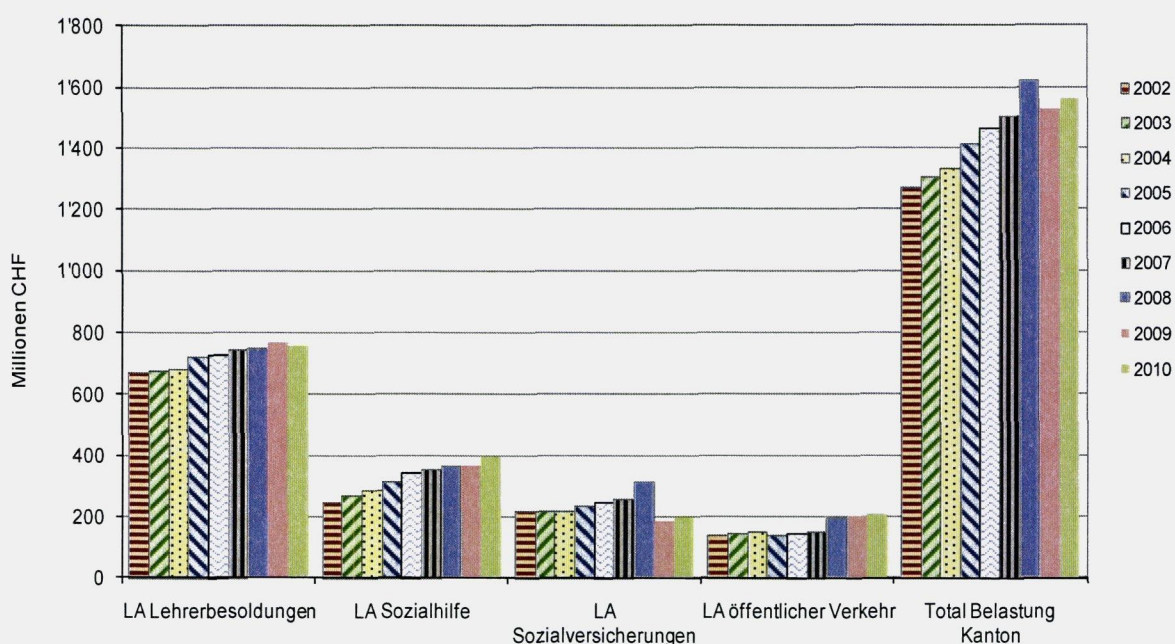
3.2.3.6 Lastenausgleichssysteme – Anteil des Kantons

Die im Kapitel 3.2.3 beschriebenen Aufgabenbereiche werden auch vom Kanton mitfinanziert. Die Beiträge des Kantons an die vier Lastenausgleiche werden in der Tabelle 3-3 und in der Grafik 3-3 dargestellt:

Tabelle 3-3: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2010 – Anteil Kanton (in CHF)

Jahr	2002	2008	2009	2010
LA Lehrerbessoldungen	672'010'448	749'237'563	767'294'843	761'143'605
LA Sozialhilfe	244'873'628	364'865'022	365'751'899	396'296'412
LA Sozialversicherungen	215'379'608	311'480'499	189'035'682	197'337'197
LA öffentlicher Verkehr	136'655'452	196'661'314	204'211'380	207'094'880
Total Belastung Kanton	1'268'919'136	1'622'244'398	1'526'293'804	1'561'872'094

Grafik 3-3: Entwicklung der Lastenausgleiche von 2002-2010 – Anteil Kanton



Der Kanton hatte damit in den Jahren 2002 bis 2010 eine Mehrbelastung von CHF 293 Mio. zu tragen. Für die Gemeinden belief sich die Mehrbelastung in diesem Zeitraum auf CHF 207 Mio. Der Rückgang der Totalbelastung im Jahr 2009 ist ausschliesslich auf die Einführung der NFA zurückzuführen. Die individuellen Leistungen der AHV und der IV werden nun vollständig vom Bund finanziert; die bisherige Beteiligung der Kantone fällt weg. Im Gesamten setzt sich folglich der Trend der Kostenzunahme auch im Jahr 2010 fort.

3.2.3.7 Massnahmen im Zusammenhang mit der Kostenentwicklung

Die Kostenentwicklung der Lastenausgleiche hat insbesondere für finanzschwächere bernische Gemeinden eine Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums zur Folge. Der Regierungsrat hat deshalb mit RRB Nr. 1169 vom 31. Mai 2006 „Projekt FILAG 2012“ die zuständigen Fachdirektionen beauftragt, die Steuerungsmechanismen und -instrumente in den Lastenausgleichssystemen zu evaluieren. Diese Evalua-

tionen wurden in Teilbereichen durch die umfassende Ex-Post-Evaluation des FILAG (Ecoplan 2007) vertieft und führten zu verschiedenen Reformvorschlägen, welche nun im Rahmen der Revision des FILAG per 1. Januar 2012 umgesetzt werden. Es zeigte sich aber auch, dass bei allen Lastenausgleichssystemen kurzfristigen Einflussmöglichkeiten enge Grenzen gesetzt sind. Besondere Sofortmassnahmen wurden von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion bei der Sozialhilfe getroffen (Verbesserung der Datentransparenz und des Controllings).

3.2.4 Staatsbeiträge

Die Analyse berücksichtigt die Staatsbeiträge für Gemeindestrassen und Musikschulen. Sie zeigt

- eine Erhöhung der Kantonsbeiträge für Gemeindestrassen ab dem Jahr 2004 infolge der gestiegenen Einnahmeanteile des Kantons aus der LSVA,
- dass bei den Kantonsbeiträgen an Musikschulen nur geringfügige Schwankungen festzustellen sind.

Tabelle 3-4: Entwicklung der Staatsbeiträge, 2002-2010 (in CHF)

Jahr	2002	2008	2009	2010
Beiträge Strassen	14'000'000	33'755'930	34'131'346	28'830'342
Beiträge Musikschulen (Kantonsanteil)	9'578'415	10'643'560	10'962'150	11'191'494

Der Rückgang der Kantonsbeiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen im Jahr 2010 von rund CHF 5 Mio. ist auf die rückläufigen Erträge der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zurück zu führen.

Bei den Musikschulen ist auf eine Besonderheit hinzuweisen: Die Musikschulen erhalten als Institutionen rund CHF 40 Mio. jährlich von der öffentlichen Hand. Davon tragen die Gemeinden rund CHF 29 Mio. (entspricht 40-50% der Bruttokosten), während der Kanton rund CHF 11 Mio. bezahlt (entspricht 20% der beitragsberechtigten Kosten). Der Kantonsbeitrag kann aufgrund der Herkunft der einzelnen Schüler exakt auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Es handelt sich aber im Gegensatz zu allen anderen Finanzströmen nicht um Beiträge an Gemeinden, sondern an Schulen und damit indirekt an Schülerinnen und Schüler.

3.2.5 Entwicklung „Globalbilanz“ 2002 bis 2010

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzströme im Zeitraum 2002 bis 2010 (vgl. Tabelle 3-5), also seit der Einführung des FILAG, so wurden die Gemeinden in diesem Zeitraum mit rund CHF 188 Mio. mehr belastet. Der Hauptgrund liegt, wie bereits unter Ziff. 3.2.3.1 ausgeführt, bei der Kostenentwicklung der Lastenausgleiche Sozialhilfe und Sozialversicherungen (+ CHF 133 Mio. bzw. + 29%). Hier wirkt sich jedoch die Entlastung durch die Einführung der NFA im Jahr 2009 aus – bis ins Jahr 2008 war in diesen beiden Lastenausgleichen eine Kostenzunahme von CHF 216 Mio. CHF bzw. 47 Prozent zu verzeichnen.

Die Mehrbelastung konnte von den Gemeinden unter anderem dank der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen, die im Zeitraum 2002 bis 2010 um CHF 298 Mio. gestiegen sind, getragen werden.

Tabelle 3-5: Entwicklung der Finanzströme 2002 bis 2010 – Mehrbelastung 2002/2010 (in CHF)

Jahr	Effektive Zahlen				Veränderung 2002/2010
	2002	2008	2009	2010	
<i>Gemeinden zahlen</i>					(Mehrbelastung)
LA Lehrerbesoldungen	288'004'478	321'101'813	328'840'647	326'204'402	38'199'924
LA Sozialhilfe	244'873'628	364'865'022	365'751'899	396'296'412	151'422'784
LA Sozialversicherungen	215'379'608	311'480'499	189'035'682	197'337'197	-18'042'411
LA öffentlicher Verkehr	68'327'726	98'330'657	102'105'690	103'547'440	35'219'714
Total	816'585'440	1'095'777'991	985'733'918	1'023'385'451	206'800'012
<i>Gemeinden erhalten</i>					(Mehrertrag)
Beiträge Strassen	14'000'000	33'755'930	34'131'346	28'830'342	14'830'342
Beiträge Musikschulen (nur Kantonsbeitrag)	9'578'415	10'643'560	10'962'150	11'191'494	1'613'079
Finanzausgleich (nur Mindestausstattung)	34'937'813	32'126'399	35'888'719	35'251'570	313'757
Sonderfallregelung (nur Saldo Fonds für Sonderfälle)	1'411'852	1'777'120	0	0	-1'411'852
Hohe Gesamtsteueranlage	10'500'000	11'500'000	11'500'000	11'500'000	1'000'000
Pauschale Abgeltung (nur Kantonsbeitrag)	31'575'000	33'547'500	33'547'500	33'547'500	1'972'500
Total	102'003'081	123'350'509	126'029'715	120'320'906	18'317'825
Saldo Mehrbelastung Gemeinden	714'582'359	972'427'482	859'704'203	903'064'546	188'482'186

3.3 Analyse nach verschiedenen Gemeindegruppen

Die Analysen der Ecoplan im Jahr 2005 haben gezeigt, dass weder der Gemeindetyp noch der Landesteil die entscheidenden Faktoren für die unterschiedliche Mehr- bzw. Minderbelastung 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 2011 konsequenterweise wiederum auf die Analyse nach dem HEI und der Gemeindesteueranlage.

Diese Fokussierung ist auch deshalb sinnvoll, weil

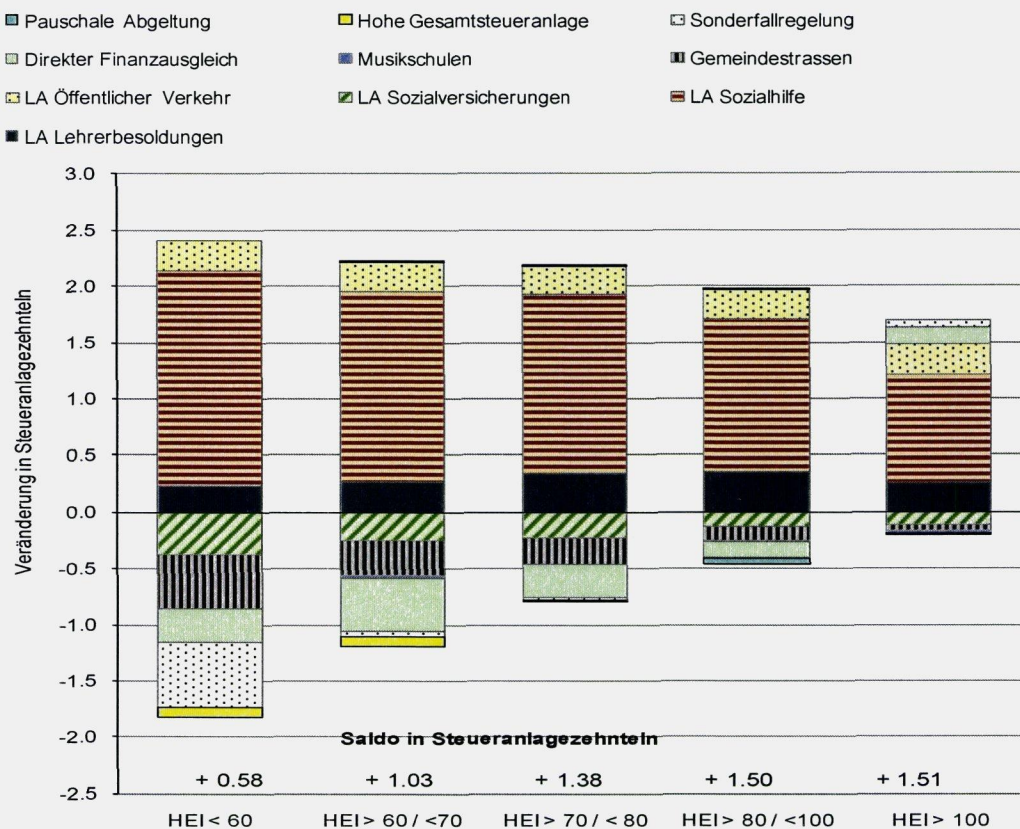
- der HEI die wichtigste Berechnungsgrundlage für die Leistungen und Zuschüsse im Finanzausgleich bildet,
- die Korrelation von HEI und Gemeindesteueranlage hoch ist (ein niedriger HEI ist oftmals mit einer hohen Gemeindesteueranlage gekoppelt),
- die im FILAG durch den Regierungsrat mögliche Feinsteuerung beim Vollzug des Finanzausgleichs in erster Linie auf der Basis des HEI (Disparitätenabbau und Mindestausstattung) und der Steueranlage (Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) erfolgen kann.

3.3.1 Analyse nach HEI 2002 bis 2010

Die Grafik 3-4 zeigt die Entwicklung der Minder- bzw. Mehrbelastungen seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 in Steueranlagezehnteln auf. Aus der Grafik wird ersichtlich, dass der Kostenanstieg beim Lastenausgleich Sozialhilfe bei allen Gemeinden den wichtigsten Kostentreiber darstellt. Stärker betroffen von dieser Entwicklung sind die finanzschwächeren Gemeinden. Der Grund liegt u.a. darin, dass mit dem FILAG die Finanzkraft in den Verteilschlüsseln der Lastenausgleiche nicht mehr berücksichtigt wird. So ist beispielsweise bei der Sozialhilfe und bei den Sozialversicherungen für die Bestimmung der Gemeindeanteile die Wohnbevölkerung massgebend.

Die Mehrbelastungen der finanzschwächeren Gemeinden konnten, wie aus der Grafik 3-4 ebenfalls ersichtlich ist, durch die Zuschüsse an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage sowie die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen teilweise abgedeckt werden. Hinzu kommt die Entlastung durch den NFA-bedingten Wegfall der Beiträge an die AHV und IV im Lastenausgleich Sozialversicherungen.

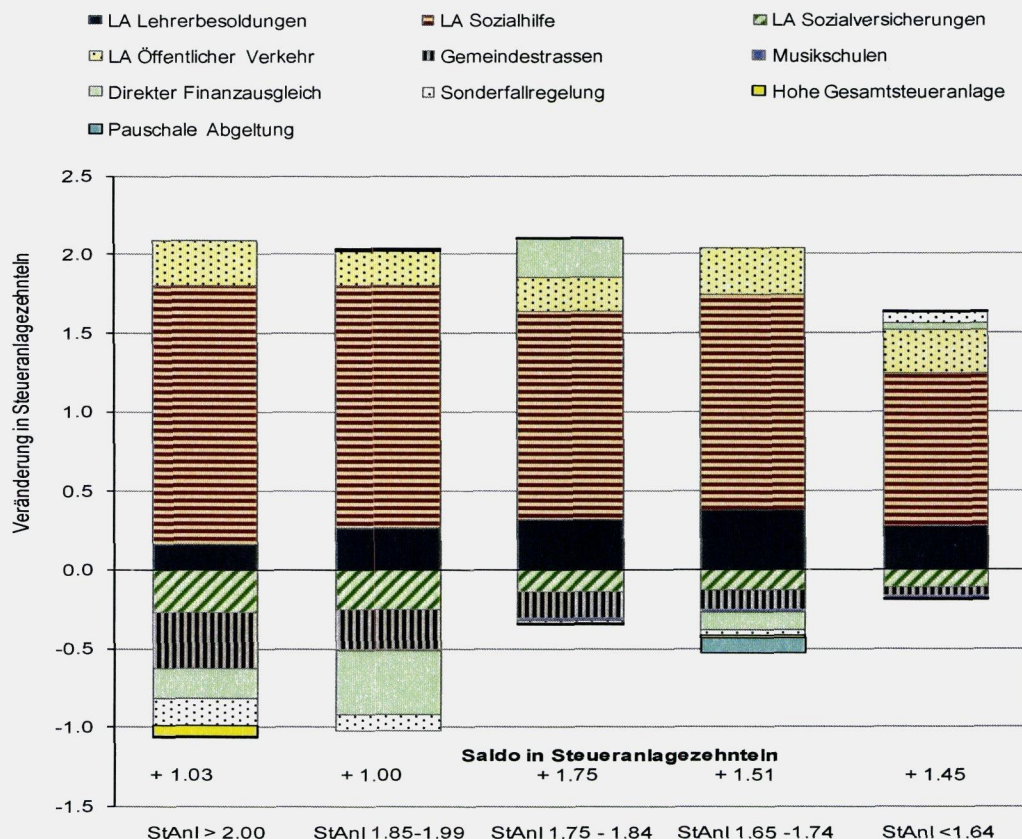
Grafik 3-4: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2002 und 2010, Gemeindeeinteilung nach HEI 2002



3.3.2 Analyse nach Gemeindesteueranlagen 2002 bis 2010

Aus der Grafik 3-5 wird der massgebliche Einfluss des Kostenanstiegs im Lastenausgleich Sozialhilfe deutlich. Gemeinden mit einer hohen Gemeindesteueranlage unterliegen – gemessen in Steueranlagezehnteln – einer überdurchschnittlichen Mehrbelastung. Diese konnte mit den Instrumenten des Finanzausgleiches teilweise ausgeglichen werden.

Grafik 3-5: Mehr-/ Minderbelastung der Gemeinden, Vergleich der Jahre 2002 und 2010, Gemeindeeinteilung nach Gemeindesteueranlage (StAnI) von 2002



Fazit

Die **Analyse** seit der **Einführung** des **FILAG** im Jahr **2002** bis zum Jahr **2010** zeigt auf, dass der Kostenanstieg der Lastenausgleiche bei allen Gemeinden und in noch höherem Mass beim Kanton Mehrbelastungen zur Folge hatte. Die finanzstarken Gemeinden sind von diesen Mehrbelastungen – in Steueranlagezehnteln gemessen – weniger stark betroffen. Mit den verschiedenen Instrumenten des Finanzausgleiches und dank den gestiegenen Beiträgen an die Gemeindestrassen konnte die Mehrbelastung zum Teil abgefedert werden, und zwar am meisten bei den finanzschwächeren Gemeinden.

3.4 Entwicklung Gemeindesteueranlagen 2002 bis 2010

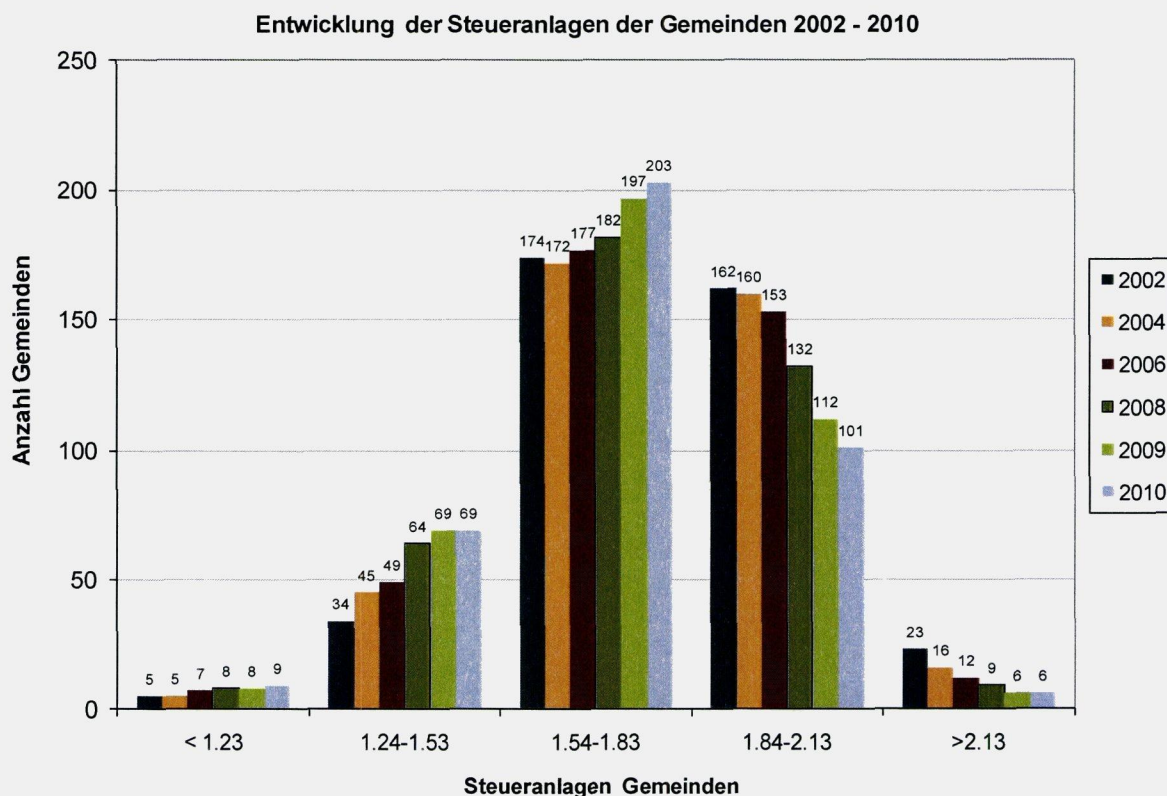
Grafik 3-6 zeigt die Entwicklung der Steueranlagen der Gemeinden in den Jahren 2002, 2004, 2006, 2008, 2009 und 2010. Die bereits in den Vorjahren festgestellte Tendenz zur Harmonisierung der Steueranlagen hält weiterhin an. Die Zahl der Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage reduzierte sich im Vergleich zum Jahr 2002, während die Zahl der Gemeinden mit mittlerer Steuerbelastung (1.54-1.83) bis 2010 angestiegen ist. Im Jahr 2010 befinden sich 203 Gemeinden in dieser Kategorie, während im Jahr 2002 erst 174 Gemeinden eine mittlere Steuerbelastung aufwiesen. Damit wurde im Zeitraum 2002 bis 2010 die Mitte zu Ungunsten der Extreme gestärkt, wie es das Ziel des FILAG ist.¹

Die Gemeindesteueranlagen haben sich also in der Periode 2002 bis 2010 harmonisiert und seit dem Jahr 2003 zeigt sich deren – an der Anzahl der Gemeinden gemessene – Senkung. In Zahlen bedeutet dies, dass im Jahr 2002 185 Gemeinden eine Gemeindesteueranlage von 1.84 und höher hatten; im Jahr 2010 waren es nur noch 107 Gemeinden.

Bezogen auf die Wohnbevölkerung bedeutet dies, dass im Jahr 2002 24.5 Prozent der Wohnbevölkerung (233'442 Personen) eine Gesamtsteueranlage von 1.84 und höher hatten; im Jahr 2010 war dies nur noch bei 12.2 Prozent der Wohnbevölkerung (119'265 Personen) der Fall.

¹ Eine Kategorienbildung vermag den eigentlichen Effekt zu überzeichnen oder zu verharmlosen. In diesem Fall wird der Harmonisierungseffekt wohl etwas verstärkt

Grafik 3-6: Entwicklung der Gemeindesteueranlagen in den Jahren 2002, 2004, 2006, 2008, 2009 und 2010 (Anzahl Gemeinden, nicht gewichtet)



4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1 Kurzfristiger Handlungsbedarf im Rahmen der Feinsteuerung des FILAG

Zusammenfassend kann aufgrund der Laufenden Analyse 2011 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 2002 - 2010 erreicht werden konnten.**

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

4.2 Mittel- und langfristiger Überprüfungs- und Handlungsbedarf im FILAG

4.2.1 Kostenentwicklung Lastenausgleiche

Seit der Inkraftsetzung des FILAG sind die Beiträge der Gemeinden an die Lastenausgleiche von CHF 817 Mio. im Jahr 2002 um 206 Mio. auf 1'023 Mio. im Jahr 2010 angestiegen (vgl. Tabelle 3-5, Seite 14). Dieser Kostenanstieg dürfte teilweise auch auf die heute fehlenden Anreize zu sparsamem und wirtschaftlichem Verhalten zurückzuführen sein, insbesondere bei den Lastenausgleichen Lehrergehälter und Sozialhilfe.

In der im Rahmen des Projekts Finanz- und Lastenausgleich Kanton-Gemeinden (FILAG 2012) ausgearbeiteten Vorlage zur Revision des FILAG per 1. Januar 2012 wurden deshalb dem Grossen Rat vom Regierungsrat für die Lastenausgleiche Lehrergehälter und Sozialhilfe Reformen vorgeschlagen:

Lehrergehälter

Der bisherige Lastenausgleich wird aufgehoben. Jede Gemeinde übernimmt neu die Hälfte ihrer Lehrergehälter selber, die andere Hälfte trägt der Kanton. Zusätzlich erhalten die Gemeinden topografisch und sozial abgestufte Beiträge pro Schülerin bzw. Schüler. Die Kantonsbeiträge entsprechen insgesamt 20 Prozent der gesamten Lehrergehaltskosten, womit der Finanzierungsschlüssel insgesamt unverändert bleibt. (70% Kanton, 30% Gemeinden). Mit dem neuen Finanzierungsmodell werden die Gemeinden deutlich stärker als bisher an einer wirtschaftlichen und sparsamen Schulorganisation beteiligt.

Sozialhilfe

In der individuellen Sozialhilfe wird das Controlling verstärkt und der Einsatz von Sozialinspektoren ermöglicht. Ein Bonus-Malus-System soll sparsames und wirksames Verhalten der Gemeinden bei der individuellen Sozialhilfe belohnen. Eine neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich macht die komplexe Finanzierung durch verschiedene, sich überlagernde Systeme transparenter, was die Steuerung verbessert. Ein Selbstbehalt von 20 Prozent bei ausgewählten familienergänzenden Angeboten der institutionellen Sozialhilfe erhöht die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und trägt damit auch dem Standortvorteil Rechnung.

Der Grosse Rat hat die Reformvorschläge des Regierungsrates weitgehend übernommen und am 1. Februar 2011 der Revision des FILAG in zweiter Lesung mit 134 zu 11 Stimmen deutlich zugestimmt.

5 Beilagen

5.1 Beilage 1: Übersicht der Grundlagen für die Feinststeuerung des FILAG

Bereich / Instrument	Rechtsgrundlagen	Parameter Feinststeuerung
Finanzausgleich (FA)		
Disparitätenabbau	- Art 10 FILAG (Bandbreite 20 bis 30 %) - Art 8 FILAV (massgebender Satz)	- Massgebender Satz für den Vollzug des Disparitätenabbaus aktueller Wert: 25 %
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: 80 %
Massnahmen für besonders belastete Gemeinden		
Zuschuss an Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage	- Art. 21 FILAG (Bandbreite Index Gesamtsteueranlage 105 bis 115) - Art 11 FILAV (massgebender Index 110)	- Index Gesamtsteueranlage aktueller Wert: > 110 Indexpunkte
	Art 15 FILAV	- Hohe des Zuschusses Betrag 2010: CHF 11,5 Mio.

FILAG: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG, BSG 631.1)

FILAV: Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV, BSG 631.111)

HEI Harmonisierter Steuerertragsindex