



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Finanzdirektion des Kantons Bern
Generalsekretariat
Münsterplatz 12
3011 Bern

Bern, 29. November 2023

Bericht über die Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 17. August 2023 lädt die Finanzdirektion des Kantons Bern die Gemeinden zur Teilnahme am oben genannten Vernehmlassungsverfahren ein. Der Gemeinderat dankt für die Möglichkeit zu diesem Geschäft Stellung nehmen zu können.

Der Gemeinderat beurteilt das FILAG als insgesamt taugliches und ausgereiftes Mittel, um die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der einzelnen Gemeinden zu reduzieren.

Insgesamt profitiert eine deutliche Mehrheit der Gemeinden vom direkten Finanzausgleich: 279 der 339 Gemeinden sind Empfängerinnengemeinden, 60 sind Zahlerinnengemeinden (Vollzug 2021), dazu gehören insbesondere die Stadt und viele Agglomerationsgemeinden. Der Gemeinderat nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Kanton in seinem Bericht die wirtschaftliche Bedeutung der finanzstarken Gemeinden anerkennt.

Besonders betroffen ist die Stadt von der Abgeltung der Zentrumslasten, wo ihr nach wie vor nicht sämtliche ausgewiesenen Lasten ausgeglichen werden. Aus finanzpolitischen Gründen hat der Regierungsrat bei der Neubeurteilung 2019 auf eine Anpassung der Pauschalabgeltungen der Zentrumslasten an die Gemeinden Bern, Biel und Thun verzichtet und die Gesamtsumme von 90,8 Mio. Franken nicht erhöht. Entsprechend wurde die kantonale Abgeltung von 80 % im Jahre 2012 auf heute 63,1 % reduziert. Weil der Zentrumsnutzen und Standortvorteile neu mit einer pauschalen Korrektur von 25 % (bisher ca. 13,2 %) von den Brutto-Zentrumslasten in Abzug gebracht werden, nimmt die Abgeltung für die Stadt Bern um rund 4,1 Mio. Franken ab. Trotz der besseren finanziellen Ausgangslage aufgrund derer der Regierungsrat sogar Steuersenkun-

gen anvisiert, hält der Regierungsrat an dieser Regelung fest. Vielmehr wäre es stattdessen angebracht, die pauschalen Abgeltungen auf den ursprünglichen Wert von 80 % der ausgewiesenen Nettozentrumslasten zu erhöhen. Die Stadt Bern fordert, zum ursprünglichen Abgeltungsmodell aus der FILAG-Revision 2012 (Ausgleich von 80 % der Netto-Zentrumslasten als Pauschale und Anrechnung der nicht pauschal abgegoltenen 20 % im direkten Finanzausgleich) zurückzukehren.

Einen weiteren Mangel sieht die Stadt beim Verteilmechanismus der Lehrergehälter der Volksschule. Das heutige Finanzierungssystem der Volksschulen strebt mit dem Zusammenspiel der zwei Elemente Lehrer*innengehälter und Betriebskosten eine ungefähr paritätische Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden an. Diese Zielsetzung ist heute nicht mehr eingehalten, entsprechend fordert die Stadt Bern eine Anpassung des Lastenausgleichs Lehrergehälter auf 75 % (Kanton) zu 25 % (Gemeinden).

Zu den einzelnen Instrumenten und Anträgen nimmt der Gemeinderat in der nachfolgenden Detailwürdigung Stellung:

1. Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Im Rahmen des Projekts Aktualisierung Zentrumslasten (AkZe) 2022 konnte die Stadt sämtliche Kostenschlüssel und Berechnungen zu den Zentrumslasten aktualisieren. Die Berechnungen sind somit auf Basis des Jahrs 2021 vollständig aktualisiert. Eine besondere Herausforderung war, dass sowohl die Jahresrechnung 2021 als auch die erforderlichen Kostenverteilungsschlüssel (z.B. Besuchendenzahlen) von Corona beeinflusst waren. Durch die Verwendung von mehrjährigen Durchschnittszahlen in definierten Bereichen konnten dennoch zuverlässige Daten ermittelt werden. Der Bericht «Aktualisierung der Zentrumslasten im Kanton Bern vom August 2023» ist für die Stadt nachvollziehbar.

Die grösste Veränderung betrifft die Abzüge für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten. Für Zentrumsnutzen werden neu 10 % (bisher 8 %), für Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten 15 % (bisher für Stadt Bern ca. 5,2 %, für alle Städte unterschiedlich) in Abzug gebracht. Durch diese Anpassung nimmt die nominelle Abgeltung der Zentrumslasten gemäss Vorschlag des Regierungsrats im Vergleich zur heutigen Regelung ab. Allein für die Stadt Bern werden die bereits heute nicht vollständig abgegoltenen Zentrumslasten um weitere 4,1 Mio. Franken gekürzt:

	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF	in 1'000 CHF
Netto-Zentrumslasten (neu erhoben)	86'939	27'076	16'640	5'891	7'853	144'399
Pauschale Abgeltung (A)	60'448	18'826	11'570	n/a	n/a	90'844
Übrige Zentrumslasten	26'491	8'250	5'070	5'891	7'853	53'555
Effekt Abzug im Finanzausgleich*	7'805	1'965	919	1'869	3'141	15'699
Total Abgeltung Zentrumslasten	68'254	20'791	12'488	1'869	3'141	106'543
Total Abgeltung in %	79%	77%	75%	32%	40%	74%
Veränderung Total ggü. 2019	-4'138	-2'181	2'309	-11	44	-3'977

Obschon die Zentrumslasten nachweislich gestiegen sind, werden für die Städte negative Anpassungen für die Berechnung der Zentrumslasten (Verdoppelung Abzug Zentrumsnutzen, Standortvorteil und Eigenfinanzierung) eingeführt, so dass die Abgeltungen unter dem Strich gekürzt werden. Damit findet eine Verschiebung der finanziellen Belastung vom Kanton zu den Städten statt. Die in den Städten erbrachte Wirtschaftsleistung und das hohe Steuersubstrat (jährlich werden auf dem Gebiet der Stadt Bern allein rund 1 Mia. Franken an Kantonssteuern erhoben) entlastet die finanzielle Situation des Kantons stark. Es ist störend, dass gleichzeitig die Kosten der Stadt nicht angemessen abgegolten werden und dafür Steuersenkungen in Betracht gezogen werden.

Die Stadt Bern fordert eine Anhebung der pauschalen Zentrumslastenabgeltung auf die mit der FILAG-Revision 2012 ursprünglich vereinbarten 80 % zuzüglich der Anrechnung der nicht abgegoltenen Kosten an den direkten Finanzausgleich.

	Zentrums- lasten 2008		Zentrums- lasten 2018		Zentrums- lasten 2021		Abw. 2018-21	Antrag Stadt Bern
Privater Verkehr	43'906		47'560		54'286		6'726	54'286
Öffentliche Sicherheit	6'404		9'798		10'006		208	10'006
Gästefrastruktur	13'752		18'333		12'112		-6'221	12'112
Sport	6'620		12'160		14'488		2'328	14'488
Soziale Sicherheit	1'209		1'677		1'964		287	1'964
Kultur	20'535		23'479		23'063		-416	23'063
Zwischentotal	92'426		113'007		115'919		2'912	115'919
abzüglich								
Zentrumsnutzen	7.4%	-6'860	8.5%	-9'606	10.0%	-11'592	-1'986	10.0% -11'592
Standortvorteil, Eigenfinanzierung	7.0%	-6'499	5.2%	-5'889	15.0%	-17'388	-11'499	15.0% -17'388
Zentrumslasten netto	79'067		97'512		86'939		-10'573	86'939
Pauschale Abgeltung	63'254		61'506		60'448		-1'058	69'551
Pauschale in %	80.00%		63.08%		69.53%			80.00%
Effekt Finanzausgleich	4'400		10'886		7'805		-3'081	ca. 5'122
Total Abgeltung Zentrumslasten inkl. Finanzausgleich	67'654		72'392		68'253		-4'139	74'673
Abgeltung in %	85.57%		74.24%		78.51%			85.89%

Die mit der nächsten Gesetzesrevision in Aussicht gestellte Prüfung auf den Verzicht der jährlichen Berichterstattung beurteilt die Stadt positiv.

2. Lehrergehälter Volksschule

Das heutige Finanzierungssystem der Volksschulen strebt mit dem Zusammenspiel von zwei Elementen eine ungefähr paritätische Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden an. Der Kanton bezahlt via Lastenausgleich 70 % der Gehaltskosten der Lehrpersonen. Die Gemeinden kommen für alle übrigen Ausgaben auf. Dazu zählen neben den verbleibenden 30 % der Gehaltskosten die Kosten für die Infrastruktur und den Betrieb (insbesondere Liegenschaften und Informatik).

Eine Analyse der Kosten der Volksschule der Stadt Bern zeigt, dass die paritätische Finanzierung heute nicht mehr eingehalten ist. Das Ungleichgewicht wird neben der allgemeinen Kostenentwicklung durch strukturelle Änderungen und neuen kantonalen Vorgaben verursacht. So werden mit der Umsetzung des Lehrplans 21 veränderte Unterrichtsmethoden realisiert, die neue Anforderungen an den Schulraum stellen (z.B. Basisstufen, Gruppenräume). Dadurch erhöht sich der Raumbedarf pro Schüler*in. Zudem muss der technischen Entwicklung mit der Zurverfügungstellung von angemessener Informatikinfrastruktur für die Schülerinnen und Schüler Rechnung getragen werden.

Dieses Missverhältnis betrifft, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, sämtliche Gemeinden des Kantons. Der im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich Lehrergehälter zu einem Postulat gewandelte Punkt 3 der kantonalen Motion 147-2021 (Geissbühler-Strupler und Mitunterzeichnende) «Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Digitalisierung der Schulen berücksichtigen» thematisiert die Finanzierung digitaler Geräte. Konkret soll geprüft werden, ob neu der Kanton anstelle der Gemeinden für die Kosten zur Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit IT-Geräten aufkommen soll, da der Kanton die entsprechenden Vorgaben macht. Das Ziel einer paritätischen Teilung der Volksschulkosten könnte mit einer Veränderung des Kostenschlüssels der Lehrergehälter erreicht werden. Die Stadt Bern fordert, dass anstelle des 70/30-Schlüssels ein Schlüssel 75 % Kanton/25 % Gemeinden angewendet wird.

In Ergänzung zu den Schulen der Gemeinde werden zahlreiche besondere Volksschulangebote regional angeboten. Mit dem kantonalen Projekt Revos 2020 wurden diesbezüglich verschiedene Neuerungen umgesetzt. Die Stadt Bern fordert, dass für die regionalen Zusatzangebote in der Volksschule (z.B. Begabtenförderung, Integrationsklassen, Betrieb Bundesasylzentrum) für die Aufgabenübernahmen durch die Gemeinden kostendeckende Schulkostenbeiträge durch den Kanton festgelegt werden. Damit könnte die Abrechnung bzw. gegenseitige Rechnungsstellung unter den Gemeinden einfacher gestaltet werden kann.

3. Sozialhilfe

Im Bericht wird angetönt, dass der Regierungsrat im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes die Einführung eines Selbstbehalts prüft. Die Stadt spricht sich weiterhin klar gegen die Einführung von Selbstbehalten im Lastenausgleich Sozialhilfe aus. Damit würden vereinfacht Gemeinden bestraft, welche günstigen Wohnraum aufweisen, wogegen Gemeinden mit einem hohen Anteil an (teuren) Einfamilienhäusern und Landgemeinden mit geringem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung entlastet würden, was der notwendigen Solidarität in der Sozialhilfe entgegen läuft.

4. Öffentlicher Verkehr (öV)

Der Bericht folgt der bereits 2016 vom Kanton vertretenen Argumentation, wonach die Stadt einen unterdurchschnittlichen Anteil der Kosten des öffentlichen Verkehrs trage, weil der Anteil am Verkehrsangebot über dem städtischen Anteil an den öV-Gesamtkosten des Kantons Bern liege. Diese Begründung ist nicht stichhaltig, weil die Stadt Bern

einen sehr hohen Anteil Berufspendlerinnen und -pendler aufweist. Gemäss dem Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Bern-Mittelland 2021 wies die Stadt Bern 2018 eine Einwohnendenzahl von 133 883 auf, während sich die Anzahl der Arbeitsplätze im gleichen Perimeter auf 189 079 belief (2017). Die Stadt hat auch eine hohe Anzahl von Wegpendelnden (in der Stadt Bern wohnhafte Personen, die ihren Arbeitsplatz ausserhalb der Gemeindegrenze haben). Es ist somit anzunehmen, dass mehr als drei Viertel der Arbeitsplätze in der Stadt durch Zupendelnde eingenommen werden. Rund die Hälfte des öV-Angebots in der Stadt dürfte deshalb von Personen in Anspruch genommen werden, die nicht in Bern ansässig sind. Dies wird im Lastenverteilschlüssel öV nicht berücksichtigt; dieser basiert auf der Gemeindebevölkerung (1/3) und die Anzahl Abfahrten pro Haltestelle (2/3). Arbeitsplatzorientierte Haltestellen insbesondere der S-Bahn – zum Beispiel Bern Wankdorf oder Bern Europaplatz – werden so vollständig der Stadt angerechnet, obwohl sie überwiegend von auswärtigen Pendelnden benutzt werden. Die Stadt als Arbeits- und Wirtschaftszentrum wird damit stärker belastet als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

Die überproportionale Belastung der Stadt Bern als Arbeitsplatzzentrum wird im FILAG nicht berücksichtigt. Die Stadt Bern fordert, dies über eine Änderung der Berechnungsformel für den Lastenausgleich öV (beispielsweise Korrekturfaktor bei der Berechnung der öV-Punkte für arbeitsplatzorientierte Haltestellen oder generell S-Bahnhaltestellen) zu korrigieren.

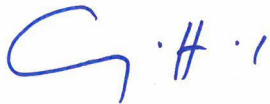
5. Zusammenfassung der Forderungen

Die Stadt Bern stellt zusammenfassend folgende Forderungen:

- Anhebung der pauschalen Zentrumslastenabgeltung auf die mit der FILAG-Revision 2012 ursprünglich vereinbarten 80 % zuzüglich der Anrechnung der nicht abgegoltenen Kosten an den direkten Finanzausgleich.
- Beim Lastenausgleich Lehrergehälter Volksschule soll anstelle des 70/30-Schlüssels ein Schlüssel 75 % Kanton/25 % Gemeinden angewendet werden.
- Für die regionalen Zusatzangebote in der Volksschule (z.B. Begabtenförderung, Integrationsklassen, Betrieb Bundesasylzentrum) sollen für die Aufgabenübernahmen durch die Gemeinden kostendeckende Schulkostenbeiträge durch den Kanton festgelegt werden.
- Bei der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ist auf eine Einführung eines Selbstbehalts zu verzichten.
- Die Berechnungsformel für den Lastenausgleich öV soll angepasst werden (beispielsweise Korrekturfaktor bei der Berechnung der öV-Punkte für arbeitsplatzorientierte Haltestellen oder generell S-Bahnhaltestellen).

Für die Berücksichtigung der Anliegen der Stadt Bern dankt Ihnen der Gemeinderat
bestens.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. von Graffenried'.

Alec von Graffenried
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. Claudia Mannhart'.

Dr. Claudia Mannhart
Stadtschreiberin