

**Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern (2012.SR.000355)**

In der Stadtratssitzung vom 30. Januar 2014 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Die Hauptstadt Bern ist, zusammen mit den umliegenden Gemeinden, unbestritten der Wirtschaftsmotor des Kantons Bern, rund 55 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung des Kantons Bern werden in diesem Raum von rund 33 Prozent der gesamten Kantonsbevölkerung erbracht.

Im Jahr 2012 betrug die Steueranlage des Kantons Bern 3,06, diejenige der Stadt Bern 1,54. Die Steueranlagen der städtisch geprägten Gemeinden in der engsten Hauptstadtregion präsentierten sich wie folgt: Bolligen 1,50, Bremgarten 1,44, Ittigen 0,84, Köniz 1.49, Muri 1,07, Ostermundigen 1,69, Worb 1,60, Zollikofen 1,40, waren also mit Ausnahme von Ostermundigen und Worb durchwegs tiefer als in der Stadt Bern.

An die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs im Kanton Bern, welche die Gemeinden zu tragen haben (sprich 33% der gesamten ungedeckten Kosten) und 2012 auf CHF 118'999'993.00 veranschlagt worden sind, hat die Stadt Bern gestützt auf die massgebende Einwohnerzahl des Jahres 2009 (124'525) insgesamt CHF 30'254'177.00 beizutragen, entsprechend einem Beitrag von CHF 242.96 pro Einwohner/in. Die Vergleichszahlen für die oben erwähnten Gemeinden präsentieren sich wie folgt:

Gemeinde	Einwohnerzahl 2009	Gemeindebeitrag in CHF	Beitrag pro Einwohner/in in CHF
Bolligen	6049	792'071.00	130.94
Bremgarten	4045	572'600.00	141.56
Ittigen	10'837	1'546'771.00	142.73
Köniz	38'017	6'113'698.00	160.08
Muri	12'414	1'539'840.00	124.04
Ostermundigen	15'020	2'137'168.00	142.29
Worb	11'285	1'168'171.00	103.52
Zollikofen	9'712	1'381'490.00	142.25

Hinzu kommt, dass in der Stadt Bern nur Libero-Abonnemente für mindestens zwei Zonen (100/101) erhältlich sind, womit die auf Stadtboden wohnhaften öV-Benutzenden unfreiwillig die öV-Preise für ausserhalb der Stadt Bern wohnhafte Zupendelnde subventionieren müssen.

Ferner muss die Stadt Bern für den Bau und Unterhalt der auf Stadtgebiet von Bern gelegenen Strassen praktisch vollumfänglich allein aufkommen, da, sie zu 99 Prozent als Gemeindestrassen eingestuft sind, unbeschrieben davon, dass ein Gutteil davon zweifellos den Charakter von Kantonsstrassen hat.

Die Beispiele liessen sich mehren, Finanzierung Konzert Theater Bern, Gaskessel, Reithalle usw. als illustrative Stichworte, doch legen bereits die oben aufgeführten Fakten nahe, dass die Stadt Bern und ihre Bevölkerung über Gebühr zum Erbringen von Solidaritätsleistungen zugunsten des Kantons Bern herangezogen werden. An erhärtetem Zahlenmaterial, das diese These belegen könnte, und einem Gesamtüberblick über die direkten und versteckten Finanzströme zwischen dem Kanton Bern und der Stadt Bern fehlt es jedoch bis heute bezeichnenderweise, so dass die Stadt Bern argumentativ immer wieder in die Defensive gerät, da sie sich – je nach Thema – stets

mit wechselnden Gruppen von Nutzniessenden der heutigen Situation konfrontiert sieht, die sich zudem gegenseitig stützen, frei nach dem Motto: Gibst Du mir die Wurst, lösche ich Dir den Durst. Vor diesem Hintergrund wird der Gemeinderat ersucht, einen wissenschaftlich fundierten Bericht in Auftrag zu geben und dem Stadtrat zugänglich zu machen, der in belegbarer Art und Weise aufschlüsselt, was an geldwerten Leistungen die Stadt Bern, direkt oder indirekt, zugunsten des Kantons Bern erbringt und was an geldwerten Leistungen des Kantons Bern umgekehrt an die Stadt Bern, direkt oder indirekt, zurückfliesst. Namentlich interessieren dabei die Antworten auf folgende, nicht abschliessende Fragen:

1. Welche Anteile des insgesamt (Einkommens- und Vermögenssteuern bzw. Gewinn- und Kapitalsteuern, Erbschaftssteuern, Liegenschaftssteuern usw.) auf Boden der Stadt Bern erwirtschafteten Steuersubstrats (natürliche und juristische Personen) verbleiben der Stadt Bern bzw. gehen an den Kanton Bern respektive die Eidgenossenschaft (Direkte Bundessteuer)?
2. Welche Leistungen erbringt die Stadt Bern im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs zugunsten des Kantons Bern und was fliesst unter demselben Titel vom Kanton Bern an die Stadt Bern zurück?
3. Wo besteht für die Stadt Bern im Rahmen der zurzeit geltenden übergeordneten Gesetzgebung konkreter Spielraum, Leistungen abzubauen, die nicht nur bzw. nicht in erster Linie der eigenen Bevölkerung und der auf Stadtboden ansässigen Wirtschaft zugutekommen?

Bern, 20. Dezember 2012

*Erstunterzeichnende:* Jacqueline Gafner Wasem

*Mitunterzeichnende:* Dannie Jost, Mario Imhof, Alexander Feuz, Bernhard Eicher, Dolores Dana, Pascal Rub, Peter Erni

### **Bericht des Gemeinderats**

An seiner Sitzung vom 30. Januar 2014 hat der Stadtrat mit SRB 2014-16 das Postulat Fraktion FDP erheblich erklärt und gleichzeitig die Stellungnahme des Gemeinderats als Prüfungsbericht abgelehnt. Daraufhin hat der Gemeinderat die Firma Ecoplan AG mit der Erstellung einer wissenschaftlichen Studie beauftragt. Mit SRB 2015-98 hat der Stadtrat am 19. Februar 2015 auf Antrag des Gemeinderats der Verlängerung der Frist zur Vorlage des Prüfungsberichts bis 30. September 2016 zugestimmt. Inzwischen liegt der Expertenbericht von Ecoplan vor, so dass der Gemeinderat den Stadtrat über die Erkenntnisse aus diesem Bericht informieren kann. Die Fragen 1 - 3 dieses Postulats hat der Gemeinderat in seiner Antwort vom 12. Juni 2013 bereits ausführlich beantwortet. Da sich an den damaligen Aussagen zu den Fragen 2 und 3 nichts geändert hat, wird auf diese in der vorliegenden Antwort nicht mehr eingegangen. Zu Frage 1 erfolgt eine Aktualisierung. Neu werden die Steuerdaten des Jahrs 2015 statt wie in der ersten Antwort jene des Jahrs 2012 abgebildet, woraus ein markantes Wachstum bei den an den Kanton und an den Bund abgelieferten Steuern ersichtlich ist.

## 1. Aktualisierung der Antwort zu Frage 1

<b>Steuereinnahmen 2015 in der Stadt Bern</b>						
(basierend auf einer Auswertung vom 24. August 2016 der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Abteilung Finanzen)						
<b>Einwohnergemeinde Bern</b>	<b>Kantonssteuern</b>	<b>direkte Bundessteuern</b>	<b>Total Kanton</b>	<b>direkte Bundessteuern*</b>	<b>Gemeindesteuern**</b>	<b>Gesamttotal</b>
<b>Steuerart</b>	<b>CHF</b>	<b>CHF Anteil Kanton 17 %</b>	<b>CHF</b>	<b>CHF Anteil Bund 83 %</b>	<b>CHF</b>	<b>CHF</b>
Einkommensteuern natürliche Personen	557'184'435	20'392'570	577'577'004	99'563'722	280'823'705	957'964'432
Vermögenssteuern natürliche Personen	51'017'685		51'017'685		25'751'569	76'769'254
Quellensteuern	47'040'333	1'927'291	48'967'624	9'409'713	22'650'119	81'027'456
<b>Total natürliche Personen</b>	<b>655'242'453</b>	<b>22'319'860</b>	<b>677'562'313</b>	<b>108'973'436</b>	<b>329'225'393</b>	<b>1'115'761'142</b>
Gewinnsteuer juristische Personen	201'269'889	37'770'107	239'039'996	184'406'992	100'789'044	524'236'032
Kapitalsteuer juristische Personen	7'350'515		7'350'515		4'660'770	12'011'285
<b>Total juristische Personen</b>	<b>208'620'404</b>	<b>37'770'107</b>	<b>246'390'511</b>	<b>184'406'992</b>	<b>105'449'814</b>	<b>536'247'317</b>
Nach- und Strafsteuer	2'423'178	130'990	2'554'168	639'541	1'427'168	4'620'878
Grundstückgewinnsteuer	14'913'669		14'913'669		8'023'846	22'937'515
Erbschafts- und Schenkungssteuern	36'369'052		36'369'052		9'041'026	45'410'078
Gemeindesteuerteilungsaufwand			-		-28'106'693	-28'106'693
Gemeindesteuerteilungsertrag			-		21'942'593	21'942'593
Liegenschaftssteuer			-		40'960'221	40'960'221
<b>Total übrige Steuern</b>	<b>53'705'899</b>	<b>130'990</b>	<b>53'836'889</b>	<b>639'541</b>	<b>53'288'161</b>	<b>107'764'592</b>
<b>Total</b>	<b>917'568'755</b>	<b>60'220'958</b>	<b>977'789'713</b>	<b>294'019'969</b>	<b>487'963'368</b>	<b>1'759'773'050</b>
<b>Total in %</b>			<b>55.6</b>	<b>16.7</b>	<b>27.7</b>	<b>100.0</b>

\*Der Kanton liefert 83 % der bezogenen direkten Bundessteuer dem Bund ab (Art.196 Abs. 1 DBG)  
 \*\*Ohne Übernachtungsabgabe, Erlöse Bern-Ticket und Erlöse kantonale Beherbergungsabgabe

Auf dem Gebiet der Gemeinde Bern wurden 2015 insgesamt rund 1,76 Mia. Franken an Steuererträgen generiert (2012: knapp 1,5 Mia. Franken). Davon gehen rund 294 Mio. Franken (2012: rund 201 Mio. Franken) als direkte Bundessteuern an die Schweizerische Eidgenossenschaft (16,7 %). Zudem lieferten die Sonderrechnungen der Stadt Bern (Stadtentwässerung, Entsorgung & Recycling Bern und Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik) sowie der allgemeine Haushalt 2015 rund 3,7 Mio. Franken (2012: rund 3,9 Mio. Franken) an Mehrwertsteuern an die Eidgenossenschaft ab. Der Anteil des Kantons Bern an den Steuereinnahmen beträgt rund 978 Mio. Franken oder 55,6 % (2012: rund 866 Mio. Franken), wovon 60,2 Mio. Franken auf den kantonalen Anteil an der direkten Bundessteuer entfallen. Rund 918 Mio. Franken (2012: rund 780 Mio. Franken) zahlten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Stadt in Form von Kantonssteuern an die kantonale Staatskasse. Rund 488 Mio. Franken (2012: rund 423 Mio. Franken) der auf Gemeindegebiet generierten Steuererträge (27,7 %), verbleiben der Stadt Bern zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

## 2. Ziele der Ecoplan-Studie

Der Gemeinderat verfolgte mit der Ecoplan-Studie das Ziel, die Frage nach der Finanzierung von respektive dem Umgang mit spezifischen Lasten der Stadt breit zu thematisieren und nicht bloss auf den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich zu beschränken. Die Studie sollte dabei auch Lösungen zum Lastenausgleich in anderen Kantonen und Städten aufzeigen. Die Ziele der Studie wurden daher wie folgt formuliert:

- Verifizierung der Finanzflussrechnung zwischen der Stadt Bern und dem Kanton Bern
- Ermittlung der Zentrumslasten, welche die Stadt Bern trägt
- Bestimmung möglicher Abgeltungsformen in anderen Kantonen

## 3. Überblick über das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz des Kantons Bern

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) verlangt in Artikel 113 Absatz 3, dass ein Finanzausgleich zu schaffen ist, welcher die Steuerkraft der Einwohnergemeinden ausgleicht und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anstrebt.

Anhand von zwanzig Leitsätzen debattierte der Grosse Rat im Jahr 1999 über die Reform des bestehenden Finanzausgleichs aus dem Jahr 1991 und entwarf ein neues Gesetz (FILAG 2002), welches im November 2000 verabschiedet wurde.

Im Jahr 2011 optimierte der Grosse Rat mit einer Revision des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) den sich grösstenteils bewährenden Finanz- und Lastenausgleich. Gleichzeitig wurde das Gesetz auf verschiedene andere Reformvorhaben (z.B. Sozialhilfe, Lehrerinnen- und Lehrerbesoldungen) abgestimmt. Der neue, revidierte Finanz- und Lastenausgleich trat am 1. Januar 2012 in Kraft (FILAG 2012) und beinhaltet folgende vier Schwerpunkte:



#### *Finanzausgleich als Steuerkraftausgleich*

Der Finanzausgleich ist das Hauptinstrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden (Disparitätenabbau). Damit auch ausserordentlich finanzschwache Gemeinden in der Lage sind, ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten, wird ihnen eine zusätzliche Hilfe, die sogenannte Mindestausstattung, zugesprochen.

#### *Massnahmen zugunsten besonders belasteter Gemeinden*

Für Gemeinden mit besonderen Belastungen wie Städte mit ihren Zentrumsfunktionen oder den ländlichen Gebieten mit schwierigen topografischen Verhältnissen stehen weitere Instrumente zur Entlastung zur Verfügung:

- Abzug von Zentrumslasten,
- pauschale Abgeltung der Zentrumslasten durch den Kanton,
- Zuschuss für geografisch-topografische Lasten und
- Zuschuss für sozio-demografische Lasten.

#### *Verbundaufgaben*

Eine strikte Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden ist nicht immer die optimale Lösung. Es gibt Aufgaben mit einem ausgeprägten Verbundcharakter, bei denen eine gemeinsame Aufgabenerfüllung sachgerecht und sinnvoll erscheint. Dafür bietet sich eine Finanzierung über einen Lastenausgleich an. Im FILAG bestehen folgende sechs Lastenausgleichssysteme:

- Lehrerinnen- und Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule
- Sozialhilfe
- Sozialversicherung Ergänzungsleistungen
- Öffentlicher Verkehr
- Familienzulagen für Nichterwerbstätige
- Neue Aufgabenteilung

### *Gemeindestrukturen, Gemeindereformen*

Die zum Teil strukturerhaltende Wirkung (z.B. öffentliche Infrastruktur, Verhinderung der Abwanderungen aus Berggebieten etc.) des FILAG ist aufrecht zu erhalten, Gemeindefusionen sind zu fördern.

Mit Schreiben vom 29. April 2016 informierte die Finanzdirektion des Kantons Bern die Gemeinden, dass sie die in Artikel 4 FILAG mindestens alle vier Jahre vorgesehene Überprüfung der Auswirkungen des FILAG im Jahr 2016 in Angriff nehmen wird.

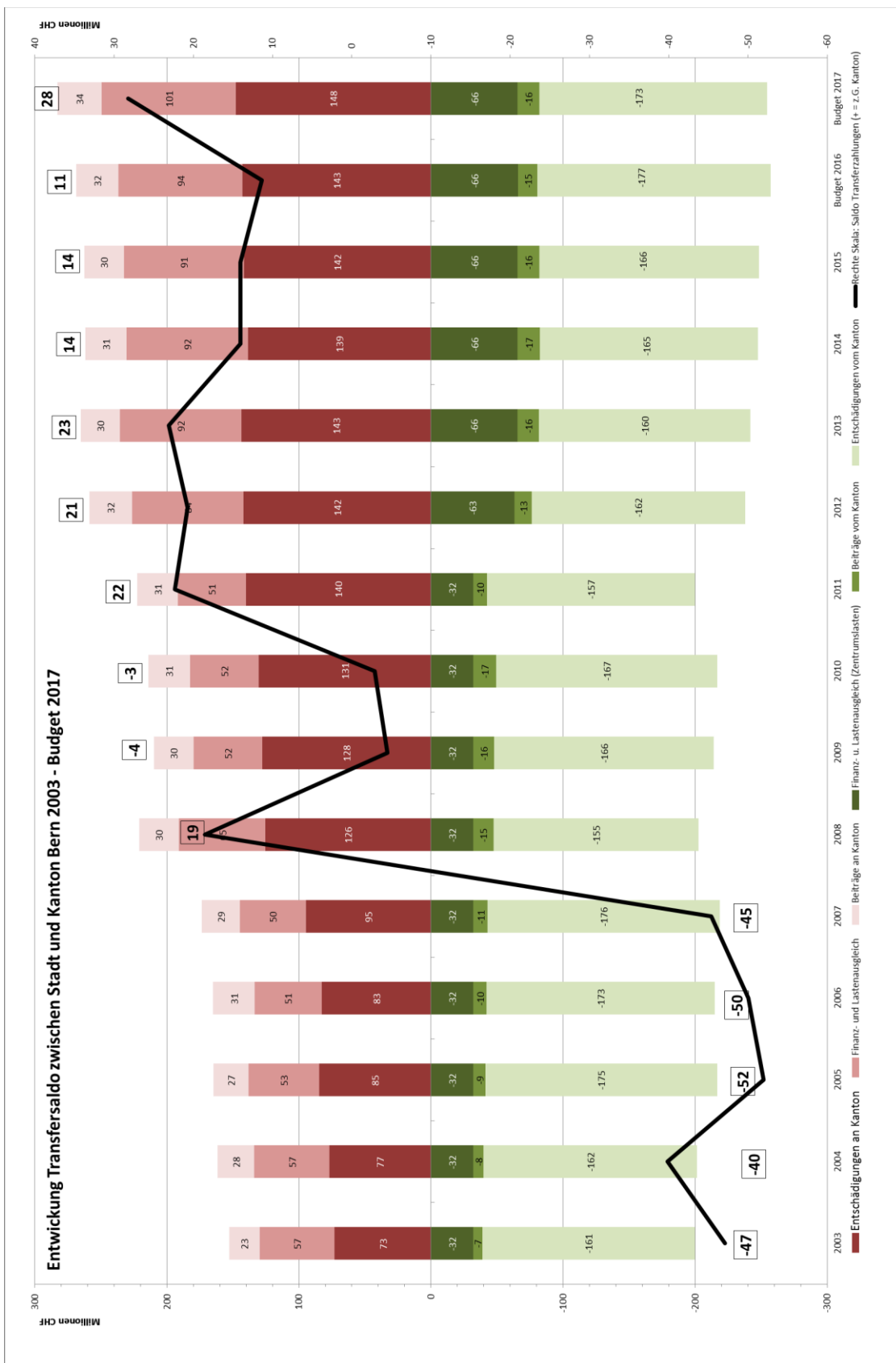
## **4. Entwicklung des Transfersaldos zwischen Stadt und Kanton Bern**

Der Transfersaldo zwischen Stadt und Kanton Bern ergibt sich aus folgenden Einnahmen- und Ausgabenposten der Stadt:

- Unter die *Ausgaben*, also die Zahlungen von der Stadt an den Kanton Bern, fallen die „Entschädigungen an das Gemeinwesen“ sowie der an den Kanton fließende Anteil der „Eigenen Beiträge“ ( $\triangleq$  „Beiträge an Kanton“). Darunter fallen auch die Leistungen im FILAG, so die Ausgaben im direkten Finanzausgleich sowie die Anteile in den Lastenverteilern Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Lehrerbesoldung, öffentlicher Verkehr und im vertikalen Lastenverteiler.
- Die *Einnahmen*, also die Zahlungen vom Kanton an die Stadt Bern, beinhalten die „Beiträge vom Kanton“, die „Leistungen aus dem Finanzausgleich“ und die „Rückerstattungen vom Kanton“. Dazu gehören die Beiträge für die Zentrumslasten im FILAG, aber auch die Rückerstattungen. Diese sind insbesondere im Bereich Sozialhilfe sehr hoch.

Die Transferströme sind aus externer Sicht gut nachvollziehbar aufgeführt und im Zeitverlauf plausibilisiert. Wie aus der untenstehenden Abbildung ersichtlich, ist die Stadt im Finanz- und Lastenausgleich seit dem Jahr 2011 ununterbrochen eine Nettozahlerin.

Abbildung 1: Entwicklung des Transfersaldo, in Mio. CHF



Hinweis: Für die Erstellung der Ecoplan-Studie wurde ein Stichdatum vereinbart, zu welchem erst die Budgetzahlen 2015 und 2016 bekannt waren. Die gegenüber dem Stadtrat nachstehend oben gezeigten Zahlen für das Rechnungsjahr 2015 und das Budget 2017 entsprechen einer Aktualisierung, die in der Studie nicht abgebildet wird.

## 5. Zentrumslastenausgleich im Kanton Bern

Bei den besonderen Belastungen der Zentren ist zu unterscheiden zwischen

- *Zentrumslasten* im Sinne von Spillovers, also Leistungen zugunsten der nicht ortsansässigen Bevölkerung, und
- *Sonderlasten*, also überdurchschnittlichen, strukturell durch die Bevölkerungszusammensetzung und die Zentrumsfunktion bedingten Lasten zugunsten der ortsansässigen Bevölkerung. In Bezug auf die Zentrumslasten kennt der Kanton Bern einen expliziten Zentrumslastenausgleich.

Das FILAG setzt für die gezielte Entlastung von Gemeinden mit Zentrumsfunktionen zwei Instrumente ein (Art. 12 ff FILAG):

1. Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun durch einen Zuschuss, der vom Kanton finanziert wird. Berücksichtigt werden hierbei die überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.
2. Entlastung der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) durch den Abzug der verbleibenden Zentrumslasten<sup>1</sup> bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags.

Hinzu kommt eine Regelung für Beiträge der Agglomerationsgemeinden an die Zentrumslasten im Bereich Kultur.

Der Regierungsrat des Kantons Bern erfasst die Zentrumslasten der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen periodisch neu. Dabei berücksichtigt er den Zentrumsnutzen, die Standortvorteile und die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten. Der Regierungsrat legt kantonal letztinstanzlich fest, welcher Anteil der erfassten Zentrumslasten für den Vollzug der oben erwähnten Abgeltungsinstrumente massgebend ist. Abbildung 2 gibt eine Übersicht zur momentanen Zentrumslastenabgeltung im Kanton Bern.

**Abbildung 2: Abgeltung der Zentrumslasten im Kanton Bern 2013, in Tsd. CHF**

Jahr	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal
Privater Verkehr	47'157	11'742	7'260	k.A.	k.A.
Öffentliche Sicherheit	6'252	944	700	k.A.	k.A.
Gästeinfrastruktur	18'706	4'036	1'877	k.A.	k.A.
Sport	9'254	3'123	978	k.A.	k.A.
Soziale Sicherheit	994	293	219	k.A.	k.A.
Kultur	21'305	7'605	3'338	k.A.	k.A.
<b>Zentrumslasten</b>	<b>103'668</b>	<b>27'743</b>	<b>14'372</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>
Zentrumsnutzen Agglomerationen	6'860	1'859	2'009	294	0
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'499	2'272	1'143	824	1'011
<b>Netto-Zentrumslasten</b>	<b>90'309</b>	<b>23'611</b>	<b>11'220</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>
Pauschale Abgeltung (Art. 15)	63'254	18'595	8'995	-	-
Abzug im Finanzausgleich (Art. 14)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	6'269	1'855	792	1'937	2'397
<b>Total Zentrumslasten-Abgeltung</b>	<b>69'523</b>	<b>20'450</b>	<b>9'787</b>	<b>1'937</b>	<b>2'397</b>
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	77%	87%	87%	k.A.	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Finanzzahlen des Kantons Bern sowie der jährlichen Zentrumslasten-Berichterstattungen der Städte Bern, Biel und Thun. Burgdorf und Langenthal erstellen keine jährliche Berichterstattung zu ihren

<sup>1</sup> Entspricht den durch den Regierungsrat anerkannten Zentrumslasten abzüglich der pauschalen Abgeltung.

Zentrumslasten, weshalb für diese beiden Städte für das Jahr 2013 keine Daten zu den Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen verfügbar sind. In der Rubrik „Gästefrastruktur“ der Stadt Bern sind nach dem Wegfall der Litteringgebühr rund 3 Mio. Franken an Litteringkosten enthalten.

Die Abgeltung der Zentrumslasten in der Stadt Bern ist mit 77 % deutlich geringer als in den Städten Biel und Thun mit einer Abgeltung von 87 %. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die Zentrumslastenabgeltung so festgelegt worden ist, dass für alle drei Städte 80 % der Lasten im Jahr 2008 abgegolten werden. Während die Stadt Bern mittlerweile höhere Lasten aufweist und die Abgeltung entsprechend nur noch 77 % entspricht, weisen die Städte Biel und Thun etwas tiefere Lasten aus. Entsprechend macht ihre Abgeltung einen höheren Prozentsatz aus. Neben dem expliziten Zentrumslastenausgleich gibt es weitere Mechanismen indirekter Art, die in dieser Studie ausgeklammert werden, die aber ebenfalls eine Milderung der Zentrumslasten zur Folge haben (z.B. Lastenausgleiche Sozialhilfe, EL). Diese weiteren Mechanismen sind in den in Abb.1 abgebildeten Finanzflüssen jedoch ebenfalls enthalten.

## 6. Zentrumslastenausgleiche in anderen Kantonen

Abbildung 3 gibt einen Überblick über Ausgleichsmechanismen, explizit im Gesetz berücksichtigte Zentrumslasten und Finanzierung in zwölf ausgewählten Kantonen.

**Abbildung 3: Überblick Zentrumslastenausgleichsmechanismen auf Kantonsebene**

Zentrumslasten	BE	ZH	VD	GE	SG	NE	SO	UR	SH	TG	FR	LU	JU
Expliziter Zentrumslastenausgleich	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x
Ausgleich über													
Bonus im Finanzausgleich	x		x	x		x			x	x		x	
Pauschale Abgeltung	x	x		x	x		x	x					x
Regionale Regelung											x		
explizit im Gesetz berücksichtigte Zentrumslasten													
privater Verkehr	x		x										
öffentlicher Verkehr*			x								x		
öffentliche Sicherheit	x												
soziale Sicherheit*	x												
Gästefrastruktur / Tourismus	x						x				x		
Sport / Freizeit	x						x						
Kultur	x	x		x							x		
Zentrumsfunktion & Erreichbarkeit						x							x
Einwohnerzahl			x			x					x		
Finanzierung													
horizontal			x	x		x		x	x	x		x	x
vertikal		x			x		x		x	x			
Agglomeration											x		x

\* Im Kanton Bern werden die Lasten in den Bereichen öffentlicher Verkehr, soziale Sicherheit (Ergänzungsleistungen) sowie Bildung grösstenteils bzw. vollständig über andere Lastenverteiler ausgeglichen.

Nicht alle untersuchten Kantone kennen einen expliziten Zentrumslastenausgleich, jedoch findet sich in den meisten Kantonen ein Ausgleichsmechanismus, welcher implizit auch Zentrumslasten berücksichtigt. Wie die obenstehende Übersicht zeigt, werden die Zentrumslasten über die folgenden Kanäle ausgeglichen:

- *Bonus im Finanzausgleich* zur Entlastung der Zentrumsstädte im kantonalen Finanzausgleichssystem (z. B. über Abzug bei der Steuerkraft)
- *Pauschale Abgeltung* der Zentrumsstädte basierend auf den ermittelten Zentrumslasten in spezifischen Bereichen
- *Regionale Regelung* zur Abgeltung der Zentrumslasten innerhalb spezifischer Agglomerationen
- *Soziodemografischer Lastenausgleich* mit für die Stadt vorteilhaften Indikatoren.



Mit den unterschiedlichen Zentrumslastenausgleichsmechanismen werden meist Zentrumslasten bzw. Spillovers in den Bereichen Kultur und Freizeit, öffentliche Sicherheit, privater und öffentlicher Verkehr (im Kanton Bern auch Sport oder Gästeinfrastruktur) abgegolten. Die Ausgleichszahlungen erfolgen teilweise auf Basis tatsächlich getätigter Ausgaben, teilweise aber auch auf Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder -dichte oder auch der Anzahl Beschäftigter.

Im Zusammenhang mit der obenstehenden Vergleichstabelle gilt es jedoch zu beachten, dass die Zentrumslastenausgleiche nicht ohne Weiteres verglichen werden können, da ein Ausgleichssystem immer im Gesamtkontext betrachtet werden muss: Aufgabenteilung, Steuersystem, bestehende Lastenausgleichsmechanismen und auch die Grösse des Territoriums.

### *6.1 Folgerungen für den Kanton Bern*

Im interkantonalen Vergleich kann das bernische Zentrumslasten-Ausgleichssystem durchaus als „Vorzeigemodell“ betitelt werden. Dies liegt an folgenden Komponenten, welche das System aus methodischer Sicht auszeichnen:

- Die Zentrumslasten im Kanton Bern werden nach effektiven Lasten berechnet und nicht wie in anderen Kantonen pauschal ermittelt.
- Die für die Berechnung der Zentrumslasten relevanten Bereiche sind im Gesetz fixiert, dies ist bei den anderen Kantonen meist nicht der Fall.
- Insgesamt wird der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenabgeltung berücksichtigt.
- Die Lösung im Kanton Bern ist sehr detailliert, insbesondere erstatten die Städte dem Kanton jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen. Zudem ist der Regierungsrat dazu aufgefordert, die Zentrumslasten periodisch neu zu erfassen und die Höhe der Abgeltung gegebenenfalls anzupassen.

## **7. Erkenntnisse aus der Ecoplan-Studie bezüglich einer Aktualisierung der Zentrumslasten der Stadt Bern**

Die vorliegende Studie nimmt die Zentrumslasten der Stadt Bern in den einzelnen abgeltungsrelevanten Bereichen genauer unter die Lupe. Daraus lassen sich folgende zentrale Schlussfolgerungen für eine mögliche Aktualisierung der Zentrumslasten ziehen:

### *7.1 Ein grosser Teil möglicher Zentrumslasten ist heute erhoben*

Insgesamt ist der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenerhebung berücksichtigt. So sind vor allem in den Bereichen Gästeinfrakturen, Sport und soziale Sicherheit die möglichen Zentrumslasten abgegolten. Trotzdem können in diesen Bereichen in den nächsten Jahren Mehrkosten anfallen, sei es auf Grund von Erneuerungen bei den Sportanlagen oder aber einer Zunahme von Sozialhilfeabhängigkeit, welche für die Stadt zwar über den Lastenausgleich abgedeckt wird, aber dennoch zu beträchtlichen Mehrausgaben führt.

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit sind die relevanten Zentrumslasten ebenfalls abgegolten. Hier stellen sich Fragen insbesondere hinsichtlich der Entwicklung von Grossanlässen, welche zu einer erhöhten Belastung der kantonalen Polizeikräfte und beim Kanton allenfalls zu Mehrkosten führen können.

Im privaten Verkehr sind die grundsätzlichen Lasten ebenfalls berücksichtigt. Von Seiten der Stadt wird argumentiert, dass eine adäquate Abgeltung von Gemeindestrassen mit überkommunaler Funktion fehle. Zudem wird der Aufwand für Betrieb, Unterhalt und Werterhaltung immer grösser.

## 7.2 Überprüfung der Kostenschlüssel und Diskussion der Anrechenbarkeit der identifizierten Zentrumslasten

Zur Aktualisierung der effektiven Zentrumslasten ist mittelfristig eine Überprüfung der zentralen Kostenschlüssel (Aufteilung auf Städte, Agglomerationen und übrige Gemeinden) erforderlich. Es stellt sich jeweils die Frage, ob die mehrheitlich im Jahr 2003 ermittelten Kostenschlüssel noch ausreichend aktuell sind.

Es verbleibt nach wie vor die grundsätzliche Frage, weshalb nur knapp 80 % der identifizierten Zentrumslasten abgegolten werden, auch im Vergleich mit den höheren anteilmässigen Abgeltungen der Städte Biel und Thun.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass die Berücksichtigung des Grossteils der Zentrumslasten für die Stadt insgesamt eine effiziente Form der Abgeltung von Leistungen an Dritte darstellt. In diesem Fall muss keine aufwändige Unterteilung in städtische und nicht-städtische Nutzerinnen und Nutzer gemacht werden, sondern die Last der Stadt wird über die Zentrumslasten abgegolten. Im Falle des Entsorgungshofs ist die Stadt einen anderen Weg gegangen: Hier werden nicht städtischen Akteurinnen und Akteuren seit dem 1. Januar 2014 Vollkosten angerechnet, was in diesem Fall für die Stadt Mehrerträge generiert hat. Im Gegenzug können aber keine Zentrumslasten mehr geltend gemacht werden. Dasselbe wird dereinst beim Sauberkeitsrappen passieren. Ein ähnliches Vorgehen ist beispielsweise beim Stadttheater oder bei den Freibädern nur mit grossem Aufwand zu erreichen und daher ineffizient.

## 7.3 Vergleich mit der Abgeltung in anderen Kantonen

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Zentrumslasten im Kanton Bern nach effektiven Lasten berechnet und nicht pauschal ermittelt werden. Zudem sind die für die Berechnung der Zentrumslasten relevanten Bereiche im Gesetz fixiert, was bei den anderen Kantonen meist nicht der Fall ist. Das Berner Modell berücksichtigt so einen Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenerhebung. Zudem erstatten die Städte dem Kanton jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen. Ferner ist der Regierungsrat dazu aufgefordert, die Zentrumslasten periodisch neu zu erfassen und die Höhe der Abgeltung gegebenenfalls anzupassen.

Insgesamt ist das Berner Modell auch aus vergleichender Perspektive ein ausgereiftes Modell, das sich an den effektiven Zentrumslasten ausrichtet.

## 7.4 Konkrete Überprüfungspunkte aus Sicht der Stadt Bern

Gestützt auf die Ecoplan-Studie sind aus Sicht der Stadt Bern im Rahmen der kommenden Aktualisierung des FILAG die folgenden Punkte zu überprüfen:

Thema/Bereich	Beschrieb	Kommentar bzw. zu beachtende Chancen und Risiken bei einer Aktualisierung des FILAG
Privater Verkehr	Der Kostenschlüssel basiert grösstenteils auf der Pendlerstatistik.	Nicht alle Pendlerinnen und Pendler fahren gleich viele Kilometer auf Stadtberner Strassen. Neben Pendler- gibt es auch Einkaufs- und Freizeitfahrten, welche heute nicht berücksichtigt werden.
	Bei gut 55 % der Nettoaufwendungen wird eine nicht näher erläuterte sachliche Abgrenzung von 32,3 % vorgenommen, womit sich das Total der Nettoaufwendungen	Sachliche Abgrenzung aufheben oder zumindest vermindern. Die Gründe für die sachliche Abgrenzung sind unklar und könnten sich im

Thema/Bereich	Beschrieb	Kommentar bzw. zu beachtende Chancen und Risiken bei einer Aktualisierung des FILAG
	im Bereich Verkehr um rund 18 % reduziert (Basis 2013).	Extremfall auch gegenteilig auswirken.
	Die Strassenlänge der Stadt Bern wurde bei der Berechnung der Querschnittskosten bisher konstant bei 450 km belassen (Basis 2003; ohne Berücksichtigung der Quartierstrassen).	Aufgrund der in der Zwischenzeit erfolgten Kantonalisierung einiger Strassen könnte sich der Gesamtbetrag reduzieren.
	Im heutigen System werden die Querschnittskosten des Strassennetzes für alle Gemeinden und Städte gleich berechnet, wobei eine Differenzierung der Laufmeterkosten zwischen Agglomerationsgemeinden (Fr. 900.00 pro Laufmeter) und Städten (Fr. 1 300.00 pro Laufmeter) erfolgt.	Aus Sicht der Stadt fällt die Differenzierung der Laufmeterkosten im heutigen System zu gering aus.
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	Im Rahmen des Projekts „Police Bern“ wurde im Jahr 2008 die Stadtpolizei in die Kantonspolizei integriert. Aufgrund der sich daraus ergebenden Veränderung bei der Leistungserbringung ist eine Aktualisierung der Kostenschlüssel angezeigt.	Unter anderem werden auch die durch Veranstaltungen verursachten Nettoaufwendungen des Polizeiinspektorats erfasst. Dabei handelt es sich um Kontrolltätigkeiten des Polizeiinspektorats zur Sicherheit der Veranstaltungsteilnehmenden von Konzerten, Sportveranstaltungen etc. Unklar, inwiefern Kulturveranstaltungen und Sportanlässe auf Veranstalterinnen und Veranstalter übertragen werden können.
	Die Bevölkerungs- und Pendlerstrukturen, auf welchen die Kostenschlüssel basieren, haben sich verändert.	Es ist unklar wie sich die Bevölkerungsstruktur entwickelt hat.
<b>Gästeinfrastruktur</b>	Aufgrund von fehlenden Daten hat man sich bei der Ermittlung der Kostenschlüssel vielfach auf Zählungen bei vergleichbaren Gruppen mit ähnlichen Kostenstrukturen abgestützt.	Es gibt wenige Hinweise, wie sich die Nutzung entwickelt hat.
	Die Entsorgungshöfe der Stadt Bern verrechnen Auswärtigen seit 2014 kostendeckende Tarife.	Aus diesem Grund wird die Stadt bei der künftigen Berichterstattung zu den Zentrumslasten auf die Rapportierung der entsprechenden Kosten verzichten.
<b>Sport</b>	Da die Kostenschlüssel und Gewichte der verschiedenen Unterbereiche geändert haben könnten, ist hier eine Überprüfung des Kostenschlüssels vorzunehmen.	Hallenbäder und Eisflächen; hier besteht die Möglichkeit, dass mehr Auswärtige diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Sportplätze; detaillierte Nutzeranalysen könnten auf grösseren Anteil an Ein-

Thema/Bereich	Beschrieb	Kommentar bzw. zu beachtende Chancen und Risiken bei einer Aktualisierung des FILAG
	Erhebung von Eintrittspreisen in den in der Stadt Bern traditionell nicht kostenpflichtigen Freibädern für alle bzw. nur für Auswärtige.	heimischen hinweisen. Höhere Kostendeckung. Grosser Aufwand, Akzeptanzprobleme.
<b>Soziale Sicherheit</b>	Der Kostenschlüssel basiert teils auf Daten aus dem Jahr 1995, deshalb sollte eine Aktualisierung bzw. Überprüfung der Gewichte vorgenommen werden.	Es ist unklar, wie sich der Kostenschlüssel verändert.
<b>Kultur</b>	Da in der Zwischenzeit neben den Kostenschlüsseln insbesondere auch die berücksichtigten Institutionen geändert haben, ist eine Aktualisierung der Kostenschlüssel angezeigt.	Stadt hat 2008 eine Überprüfung der Kostenschlüssel bei den acht grössten Kulturinstitutionen durchgeführt. Insgesamt ist der Nutzungsanteil der Stadt von 30 % auf 40 % gestiegen.
	Es ist zu prüfen, wie die bestehenden Abgeltungen der Gemeinden und des Kantons aktualisiert werden müssen.	Die Abgeltungen von Gemeinden (und Kanton) werden momentan nicht transparent ausgewiesen.
	Querschnittskosten bei den kulturellen Institutionen.	Querschnittskosten bei den kulturellen Institutionen werden nicht adäquat abgegolten.
<b>Öffentlicher Verkehr</b>	Arbeitsplatzorientierte Haltestellen: Bei der Berechnung des Verkehrsangebots wird nicht berücksichtigt, dass gewisse arbeitsplatzorientierten Haltestellen in der Innenstadt stark von Pendlerinnen und Pendlern benutzt werden.	Diese Haltestellen stellen nicht in erster Linie Eintrittspunkte ins System des öffentlichen Verkehrs dar, sondern sind Ausgangspunkt für Rückfahrten. Die Stadt Bern als Arbeitszentrum wird damit stärker belastet als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.
	Keine Verzinsung des Dotationskapitals von BernMobil: Bei der Ausgliederung von BernMobil aus der Stadtverwaltung legte der Kanton fest, dass die Verzinsung des von der Stadt Bern eingebrachten Dotationskapitals (momentan 33,7 Mio. Franken) nicht in die für die Bestimmung der Abgeltungen massgeblichen Betriebsrechnungen aufgenommen werden darf (unverzinsliches Eigenkapital).	Die Stadt Bern muss jedoch ihrerseits das BernMobil zur Verfügung gestellte Dotationskapital verzinsen. Soweit die durch die Nichtverzinsung des Dotationskapitals verbilligten Leistungen von BernMobil von Auswärtigen genutzt werden, entsteht dadurch eine Zentrumsbelastung.
<b>Zentrumsnutzen</b>	Bei der Berechnung des Zentrumsnutzens im jeweiligen Bereich wurden für die Bestimmung der Kostenschlüssel grundsätzlich die gleichen Kriterien wie bei der Berechnung der Zentrumslasten angewendet. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass sich die Zentrumsnutzen bei der Anrechnung über die letzten Jahre nicht verändert haben.	Es ist davon auszugehen, dass sich über die Zeit nicht nur die Zentrumslasten, sondern auch die Zentrumsnutzen erhöht haben.

## 8. Erfolgskontrolle 2016 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Mit Schreiben vom 29. April 2016 informierte die Finanzdirektion des Kantons Bern die Gemeinden, dass sie die in Artikel 4 FILAG mindestens alle vier Jahre vorgesehene Überprüfung der Auswirkungen des FILAG im Jahr 2016 in Angriff nehmen wird.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016 werden einerseits die Erfahrungen und Auswirkungen des per 1. Januar 2012 revidierten FILAG überprüft. Ebenfalls untersucht wird, ob die in Artikel 1 FILAG festgelegten Zielsetzungen mit den bestehenden Instrumenten erreicht werden. Andererseits werden auch allfällig erforderliche Korrekturmassnahmen identifiziert. Überprüft werden der Finanzausgleich im engeren Sinne (Disparitätenabbau, Mindestausstattung), die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (Abgeltung Zentrallasten, geografisch-topografischer Zuschuss, soziodemografischer Zuschuss) sowie die Lastenausgleiche.

Die kantonale Finanzdirektion hat für die Erfolgskontrolle 2016 ein zweistufiges Vorgehen festgelegt, welches im März 2016 vorgängig mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) besprochen wurde.

### Erste Stufe

In einem ersten Schritt wird die Firma Ecoplan AG eine unabhängige, wissenschaftliche Evaluation des FILAG durchführen. Die bernischen Gemeinden werden im August 2016 mit einer Online-Befragung in die Evaluationsarbeiten miteinbezogen. Der Schlussbericht der Ecoplan AG wird voraussichtlich im Dezember 2016 vorliegen.

### Zweite Stufe

Die Finanzdirektion wird anschliessend gestützt auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation und den voraussichtlichen Handlungsbedarf das weitere Vorgehen festlegen.

## 9. Andere finanzpolitische Herausforderungen mit möglichen Auswirkungen auf das System des FILAG

- *Unternehmenssteuerreform III*: Mit der geplanten Unternehmenssteuerreform III würde dem Kanton und den Gemeinden ein erheblicher Teil der Steuererträge der juristischen Personen wegfallen. Gerade für die Städte, welche in der Regel einen überproportionalen Anteil an Steuererträgen von juristischen Personen aufweisen, wird die Unternehmenssteuerreform eine beträchtliche Einbusse der Mittel bedeuten. Dadurch würde die Steuerkraft der Städte überproportional geschwächt, was zu erheblichen Verschiebungen im System des Disparitätenabbaus führen kann, sofern der Kanton für die erlittenen Einbussen nicht entsprechende Ausgleichsmassnahmen vorsieht.
- *Zunehmende Lasten im Sozialbereich und Verteilung über den Kanton*: Eine mögliche Herausforderung für die Stadt Bern sind die zunehmenden Lasten im Sozialbereich und insbesondere im Lastenverteiler Sozialhilfe. Insbesondere sind heute politische Vorstösse hängig, welche eine Abkehr von der heutigen Kostentragung im Lastenverteiler - wonach 50 % der Kosten von der Gesamtheit der Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl getragen werden - fordern und eine Selbstbehaltlösung propagieren, die für die Städte Bern und Biel grosse Mehrkosten verursachen würde.
- *Grosse Reformvorhaben im Kanton wie z.B. die Totalrevision des kantonalen Polizeigesetzes*: Bei grossen Reformvorhaben wie der Totalrevision des kantonalen Polizeigesetzes ist offen, wie sich diese Reformen auf die finanzielle Belastung der Städte auswirken.

## 10. Würdigung der Ecoplan-Studie durch den Gemeinderat

Die Stadt Bern ist in einer guten finanziellen Verfassung und trägt den Kanton mit. Im Gegenzug erwartet die Stadt Transparenz und Fairness. Die Studie der Firma Ecoplan gibt eine fundierte Übersicht zu den Finanzströmen zwischen der Stadt und dem Kanton Bern. Im Wesentlichen belegt sie, dass das Lastenausgleichsystem im Kanton Bern spezifische Lasten berücksichtigt und weitgehend auf Pauschalisierungen verzichtet. Hinsichtlich der anstehenden Erfolgskontrolle gibt die Studie wertvolle Hinweise, in welchen Bereichen des FILAG aus Sicht der Stadt Änderungen anzustreben sind. Gestützt darauf wird die Stadt Bern ihre Anliegen und Interessen im Rahmen der Erfolgskontrolle des FILAG entweder während der vorgesehenen Vernehmlassung oder als Teilnehmerin in einer entsprechenden Projektorganisation vertreten und einbringen. Dabei stehen insbesondere fünf Punkte im Fokus des Gemeinderats:

1. Infragestellung des heutigen 80 % Deckels für die Abgeltung von Zentrumslasten
2. Aktualisierung veralteter Statistiken
3. Frage der Anrechnung des dichten städtischen Gemeindestrassennetzes, das zu einem grossen Teil den Charakter von Kantonsstrassen hat.
4. Berücksichtigung der Pendlerströme bei der Festlegung der Kosten des öffentlichen Verkehrs
5. Verzinsung des Dotationskapitals von BERNMOBIL.

Bern, 14. September 2016

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Bericht Ecoplan AG
- Schreiben der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 29. April 2016 (Erfolgskontrolle 2016 FILAG)