

Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern

Bericht

11. Februar 2016

zuhanden der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern
Auftraggeber: Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern
Ort: Bern
Datum: 11. Februar 2016
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitgruppe Direktion für Finanzen, Personal und Informatik

Daniel Schaffner, Finanzverwaltung
Vezira Korac, Finanzverwaltung
Rolf Studer, Finanzverwaltung
Adrian Zingg, Generalsekretariat

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Matthias Setz

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung.....	5
1	Einleitung	13
2	Theorie der Zentrumslasten	15
3	Mögliche Formen des Abbaus oder des Ausgleichs von Zentrumslasten	34
4	Abgeltung spezifischer Lasten der Städte – Lösungsansätze in anderen Kantonen.....	39
5	Ausgabenentwicklung der Stadt Bern in den letzten Jahren	53
6	Spezifische Lasten in der Stadt Bern.....	66
7	Schlussfolgerungen.....	80
8	Anhang A: Beispieldokumente	83
	Bibliographie	86

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung.....	5
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Ziele der Analyse	13
1.3 Aufbau der Analyse	13
2 Theorie der Zentrumslasten	15
2.1 Orientierungsrahmen: Der Föderalismus-Stern und drei Hauptkriterien	15
2.2 Was sind Zentrumslasten?.....	16
2.3 Sonderlasten und weitere Lasten	19
2.4 Methoden zur Berechnung der Sonder- und Zentrumslasten.....	22
2.4.1 Methodik regionaler Sonder- und Zentrumslastenstudien	22
2.4.2 Methodik zur Bestimmung der Zentrumslasten im Kanton Bern	25
3 Mögliche Formen des Abbaus oder des Ausgleichs von Zentrumslasten	34
3.1 Belastungen für Zentren: Zentrums- vs. Sonderlasten	34
3.2 Grundfragen zur Abgeltung von Zentrumslasten	34
3.3 Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten.....	35
3.4 Beurteilung der Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten	37
4 Abgeltung spezifischer Lasten der Städte – Lösungsansätze in anderen Kantonen	39
4.1 Kantone mit grossen Zentrumsstädten	40
4.1.1 Bern.....	40
4.1.2 Zürich	42
4.1.3 Waadt.....	44
4.1.4 Genf.....	44
4.1.5 St. Gallen.....	45
4.2 Kantone mit spannenden Ausgleichssystemen	46
4.2.1 Neuenburg.....	46
4.2.2 Solothurn	46
4.2.3 Uri.....	47
4.2.4 Schaffhausen	47

4.2.5	Thurgau	48
4.3	Kantone mit Lastenausgleich, aber ohne explizite Abgeltung der Zentrumslasten	49
4.3.1	Fribourg	49
4.3.2	Luzern	50
4.4	Kantonale Zentrumslastenausgleiche auf einen Blick	50
4.5	Folgerungen für den Kanton Bern.....	52
5	Ausgabenentwicklung der Stadt Bern in den letzten Jahren	53
5.1	Entwicklung des bereinigten Aufwandes	53
5.2	Entwicklung des Transfersaldos zwischen Stadt und Kanton Bern.....	57
6	Spezifische Lasten in der Stadt Bern.....	66
6.1	Bestimmung der spezifischen Lasten in der Stadt Bern	66
6.1.1	Methodisches Vorgehen	66
6.1.2	Einzelne Bereiche	67
6.2	Entwicklung der Zentrumslasten	71
6.3	Entwicklung der Abgeltung der Zentrumslasten	75
7	Schlussfolgerungen.....	80
7.1	Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie für eine Aktualisierung der Zentrumslasten.....	80
7.2	Andere finanzpolitische Herausforderungen.....	81
8	Anhang A: Beispieldokumente.....	83
8.1	Erfassungsformular im Bereich Sport (Stadt Bern 2013).....	83
8.2	Übersicht der Zentrumslasten pro Bereich (Stadt Bern 2013).....	84
8.3	Übersicht der Unterkonten des Transfersaldos	85
	Bibliographie	86

Abkürzungsverzeichnis

AVA	Alters- und Versicherungsamt der Stadt Bern
BSS	Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FILAG 2012	Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern
FILAV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich
FPI	Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern
NeZe	Projekt Neuerfassung Zentrumslasten (Basis 2003)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RELA	Untersuchung über den regionalen Lastenausgleich (Basis 1997)
SUE	Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie
TVS	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün

Kurzfassung

Ausgangslage

In der Stadt Bern sind verschiedene Vorstösse vom Stadtrat überwiesen worden, die den Gemeinderat auffordern, die Situation der Stadt im FILAG und hinsichtlich der Lasten der Stadt Bern zu analysieren.¹

Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern will die Thematik nicht auf das FILAG fokussieren, sondern die Frage nach der Finanzierung von resp. dem Umgang mit spezifischen Lasten breiter thematisieren. Dabei sollen auch Lösungen in anderen Kantonen resp. Städten geprüft werden.

Die Ziele der vorliegenden Analyse sind daher:

- 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

Entwicklung des bereinigten Aufwandes

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des bereinigten Aufwandes der Stadt Bern für die Jahre 2009 bis 2016 (Budgetzahlen für die Jahre 2015 und 2016), einerseits absolut (graue Kurve, linke Abszisse in Mio. CHF) und andererseits pro Kopf² (rote Kurve, rechte Abszisse in CHF). Die Aufwandsentwicklung der Stadt Bern kann für den betrachteten Zeitraum grob in drei Phasen unterteilt werden:

- Im Zeitraum 2009-2011 sank der bereinigte Aufwand der Stadt Bern insgesamt um 10 Mio. CHF bzw. 1.1%. Pro Kopf konnte gar ein Aufwandrückgang von 2.8% verzeichnet werden (Senkung von 7'427 CHF auf 7'222 CHF).
- Im Zuge des FILAG 2012 ergab sich bei der Stadt Bern ein Aufwandsprung von 7.2%, auf 981 Mio. CHF. Aufgrund des Bevölkerungswachstums im selben Zeitraum stieg der Pro-Kopf-Aufwand mit 6.3% etwas weniger stark (auf 7'675 CHF).
- Von 2012 bis 2014 bewegte sich der bereinigte Aufwand seitwärts und stieg total um lediglich 0.6%. Diese Tendenz scheint sich jedoch nicht fortzusetzen, denn für die Jahre 2015 und 2016 prognostiziert die Stadt Bern ein Aufwandwachstum von durchschnittlich 1.7% p.a. und durchbricht mit ihrem Budget knapp die Milliardengrenze.

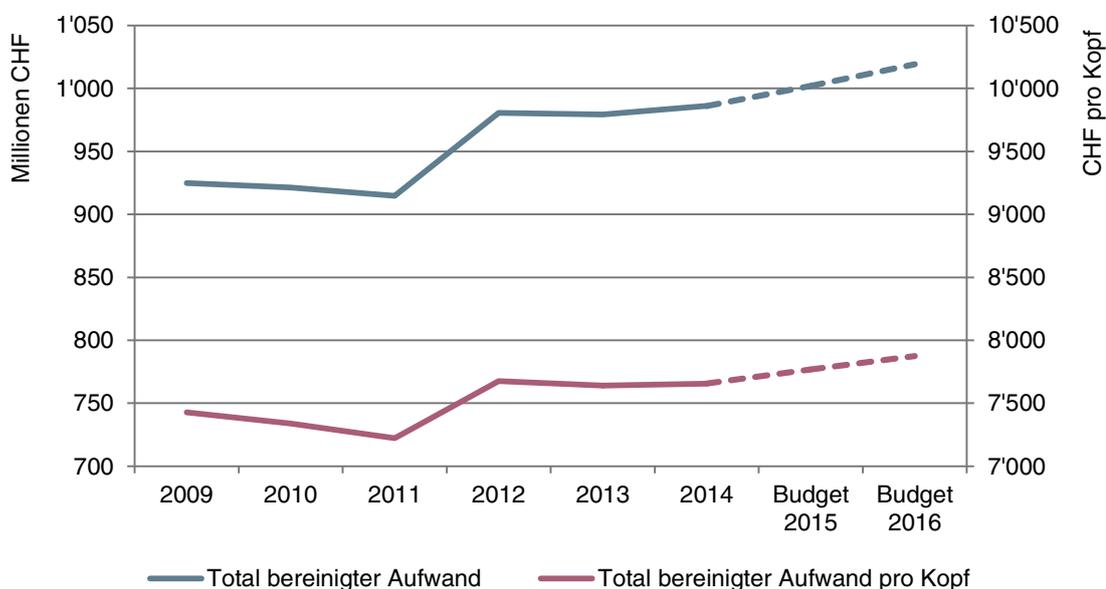
¹ U.a. Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern.

² Die Berechnung der Pro-Kopf-Ausgaben basiert auf der ständigen Wohnbevölkerung gemäss Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV).

Die ständige Wohnbevölkerung für das Jahr 2015 (129'000 Personen) sowie für das Jahr 2016 (129'400 Personen) basiert auf einer Schätzung der Stadt Bern (vgl. Stadt Bern (2015), Produktgruppen-Budget 2016, S. 34)

Insgesamt ist der Pro-Kopf-Aufwand über den betrachteten Zeitraum (2009-2016) deutlich weniger stark gestiegen (\varnothing 0.8% p.a.) als das Total des bereinigten Aufwandes (\varnothing 1.4% p.a.).

Abbildung 1: Absolute Entwicklung Total bereinigter Aufwand, Jahre 2009 – 2016



Quelle: Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern; eigene Berechnungen

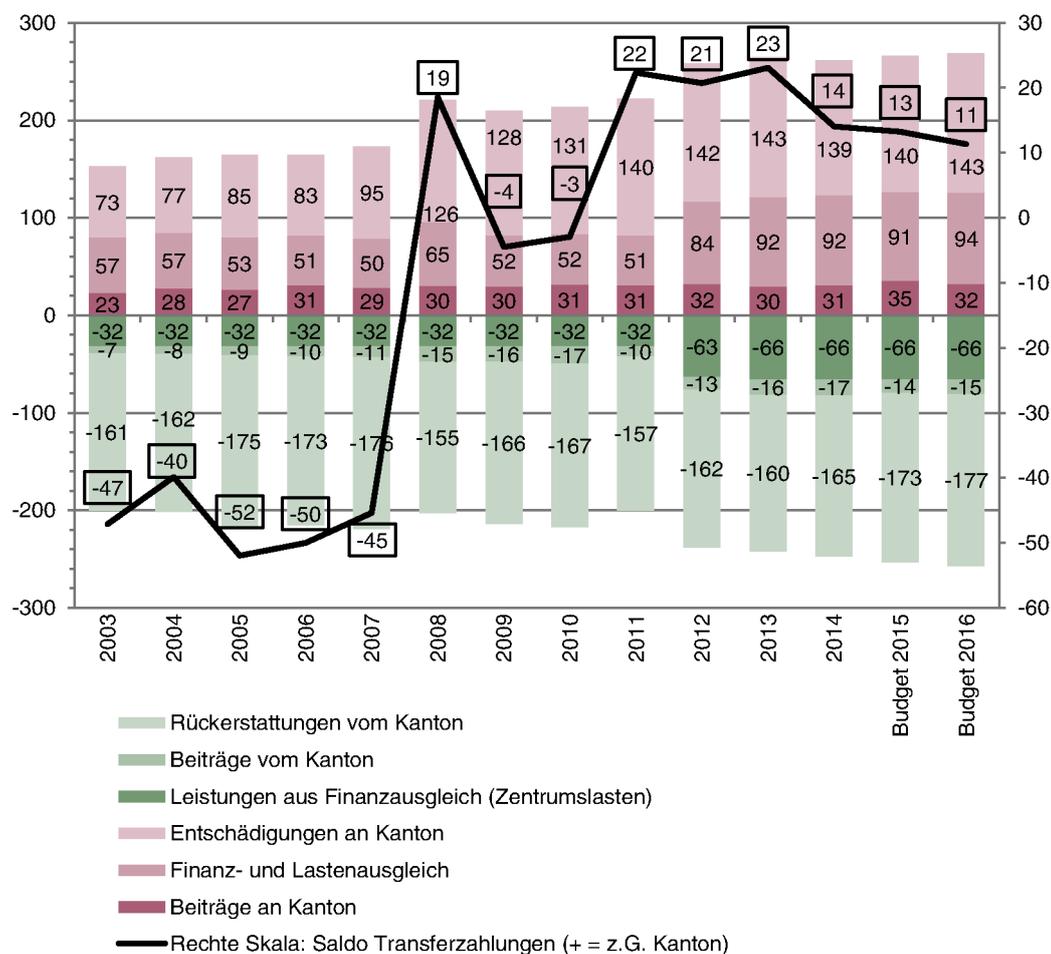
Entwicklung des Transfersaldos

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

- 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 die Lastenverteiler Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Lehrerbesehung, öffentlicher Verkehr und vertikaler 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 (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung des Transfersaldo, in Mio. CHF



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 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (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, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.

2. Entlastung der Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) durch den Abzug der verbleibenden Zentrumslasten³ bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages.
3. 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 3: 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.
Zentrumslasten	103'668	27'743	14'372	k.A.	k.A.
Zentrumsnutzen Agglomerationen	6'860	1'859	2'009	294	0
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'499	2'272	1'143	824	1'011
Netto-Zentrumslasten	90'309	23'611	11'220	k.A.	k.A.
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
Total Zentrumslasten-Abgeltung	69'523	20'450	9'787	1'937	2'397
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.

Bemerkung: Für eine detaillierte Lesehilfe zur Tabelle vgl. Abschnitt 6.3.

Burgdorf und Langenthal erstellen keine jährliche Berichterstattung zu ihren Zentrumslasten, weshalb für diese beiden Städte für das Jahr 2013 keine Daten zu den Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen verfügbar sind.

³ Entspricht den durch den Regierungsrat anerkannten Zentrumslasten abzüglich der pauschalen Abgeltung.

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 wurde, 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 auf.

Neben dem expliziten Zentrumslastenausgleich gibt es weitere Mechanismen indirekter Art, die wir in dieser Studie ausklammern, die aber ebenfalls eine Milderung der Zentrumslasten zur Folge haben (z.B. Lastenausgleiche Sozialhilfe, EL). Diese weiteren Mechanismen sind in den in Abb.1 und 5-4 abgebildeten Finanzflüssen jedoch ebenfalls enthalten.

Zentrumslastenausgleiche in anderen Kantonen

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

Abbildung 4: 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											
	Gästeinfrastruktur / Tourismus	x						x			x		
	Sport / Freizeit	x						x					
	Kultur	x	x		x							x	
	Zentrumsfunktion & Erreichbarkeit						x						x
Finanzierung	horizontal			x	x		x		x	x		x	x
	vertikal		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.

Quelle: Eigene Darstellung

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.

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.

Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie bezüglich einer Aktualisierung der Zentrumslasten der Stadt Bern

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

Grossteil der möglichen Zentrumslasten berücksichtigt

Insgesamt ist der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenabgeltung berücksichtigt. So sind vor allem in den Bereichen Gästeinfrastrukturen, 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 für die Polizeikräfte führen und damit zu Mehrkosten.

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

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.

Zu diskutieren ist 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 Nutzer gemacht werden, sondern die Stadt wird über die Zentrumslasten abgegolten. Im Falle des Entsorgungshofs ist die Stadt einen anderen Weg gegangen: Hier werden den anderen Akteuren seit dem 1.1.2014 Vollkosten angerechnet, was in diesem Fall für die Stadt Mehrerträge generiert hat. Dieses Vorgehen ist beispielsweise beim Stadttheater oder bei den Freibädern nur mit grossem Aufwand zu erreichen und daher ineffizient.

Andere finanzpolitische Herausforderungen

Welche zukünftigen Herausforderungen gilt es finanzpolitisch für die Stadt Bern in den nächsten Jahren zu bewältigen?

- 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.
- 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 häufig, 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.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Stadt Bern sind verschiedene Vorstösse – u.a. das Postulat von Gafner Wasem⁴ – vom Stadtrat überwiesen worden, die den Gemeinderat auffordern, die Situation der Stadt im FILAG und hinsichtlich der Lasten der Stadt Bern zu analysieren (u.a. bezüglich unterschiedlicher Tarife für Einheimische und Auswärtige).

Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern möchte die Thematik nicht auf das FILAG fokussieren, sondern die Frage nach der Finanzierung von resp. dem Umgang mit spezifischen Lasten breiter thematisieren. Dabei sollen auch Lösungen in anderen Kantonen resp. Städten geprüft werden.

1.2 Ziele der Analyse

Ziel der vorliegenden Analyse

- Verifizierung der Finanzflussrechnung zwischen der Stadt Bern und dem Kanton Bern: Nachvollzug der Finanzflussrechnung von Seiten Ecoplan
- Ermittlung der Zentrumslasten, welche die Stadt Bern trägt: Untersuchung der bestehenden Zentrumslastenabgeltung sowie Untersuchung zu ausstehenden, bisher nicht berücksichtigten Zentrumslasten
- Bestimmung möglicher Abgeltungsformen in anderen Kantonen: Untersuchung, wie die Zentrumslasten in anderen Kantonen abgegolten werden, nach welchen Prinzipien und welche Leistungen berücksichtigt werden

1.3 Aufbau der Analyse

Die vorliegende Analyse ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 ist der Theorie der Zentrumslasten gewidmet; dabei werden die Zentrumslasten definiert und die Methoden zur Berechnung der Zentrumslasten vorgestellt.
- Im Kapitel 3 werden mögliche Formen der Kostenbeteiligung vorgestellt und die Zusammenarbeitsformen mit der Stadt Bern dargelegt.
- Kapitel 4 untersucht die Ausgabenentwicklung der Stadt Bern in den letzten Jahren und betrachtet die Veränderungen in den Finanzflüssen zwischen der Stadt Bern und dem Kanton.

⁴ Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern.

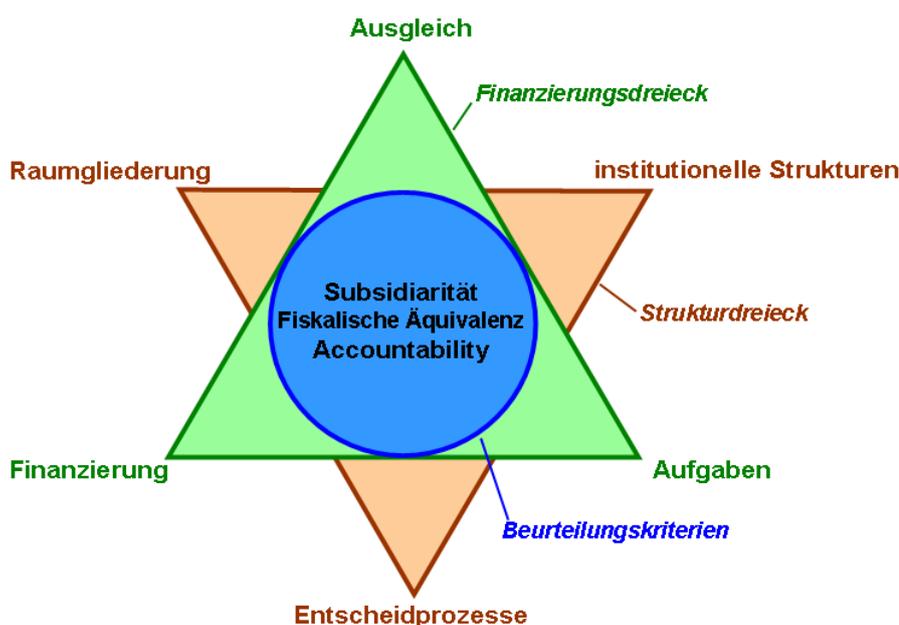
- Im Kapitel 5 vergleichen wir die Zentrumslastenabgeltung anderer Städte in der Schweiz. Dabei legen wir dar, nach welchen Prinzipien Zentrumslasten in anderen Kantonen abgegolten werden.
- Kapitel 6 prüft, welche spezifischen Lasten in der Stadt Bern heute abgegolten werden und wo es allenfalls noch nicht abgeglichene Lasten gibt.
- Kapitel 7 spricht zukünftige Herausforderungen zur Finanzierung von Zentrumslasten an.
- Kapitel 8 schliesst die Studie mit einem Fazit zu den Ergebnissen.

2 Theorie der Zentrumslasten

2.1 Orientierungsrahmen: Der Föderalismus-Stern und drei Hauptkriterien⁵

Die Gesamtsteuerung in einem mehrstufig organisierten Staat ist sehr anspruchsvoll. Der Föderalismus-Stern (Abbildung 2-1) bildet hierzu einen Orientierungsrahmen.

Abbildung 2-1: Föderalismus-Stern mit Beurteilungskriterien



Quelle: eigene Darstellung

Ausgangspunkt ist die Frage, welche **Aufgaben** erfüllt werden sollen und wie sich deren **Finanzierung** darstellt. Um in einem Staat mit einem föderalen Steuersystem zu gewährleisten, dass überall ein bestimmter Aufgaben-Minimalstandard erfüllt werden kann, muss ein gewisser **Ausgleich** gewährleistet werden. Diese drei Schlüsselemente lassen sich als „**Finanzierungsdreieck**“ (vgl. grünes Dreieck in Abbildung 2-1) darstellen. Gleichzeitig sind die strukturellen Fragen wichtig („**Strukturdreieck**“): Welche **institutionellen Strukturen** bestehen, um welche **Räume** geht es (Raumgliederung) und wie laufen die **Entscheidungsprozesse** ab? Die beiden Dreiecke bilden zusammen den Gouvernanz- oder (in der Schweiz) den Föderalismus-Stern.

⁵ Vgl. für eine ausführlichere Erläuterung zum Föderalismusstern: EcoPlan, Arn Daniel, Strecker Mirjam (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.

Der Föderalismus-Stern ist ein Denkgerüst - für die Beurteilung konkreter Lösungsmodelle braucht es stets eine politische Bewertung. Die Diskussion kann indessen versachlicht werden, wenn diese sich an den **Beurteilungskriterien** der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability orientiert (vgl. blauer Kreis).

- Das Prinzip der **Subsidiarität** bedeutet, dass eine Aufgabe auf möglichst tiefer Ebene erfüllt wird (maximale Nähe zur Bevölkerung resp. zu den für die effiziente Aufgabenerfüllung nötigen Informationen; Problemnähe) und dass diese Ebene über die nötige Problemlösungskapazität verfügt. Es können auch mehrere Staatsebenen an der Erfüllung einer Aufgabe beteiligt sein (Verbundaufgaben)
- Das Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz** besagt, dass sich die Kreise der Nutzniessenden der Kostenträgenden und der Entscheidungsträger decken. Dies bedeutet somit:
 - wer profitiert, bezahlt
 - wer entscheidet (resp. bestellt), bezahlt
 - wer profitiert, entscheidet mit
- **Accountability** bedeutet demokratische Kontrolle. Diese setzt voraus, dass
 - Verantwortung (Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung) klar zugewiesen ist;
 - Informationsmechanismen (Rechenschaftsablage; Transparenz i.S. von Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns) bestehen;
 - Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Nichtwiederwahl, Referenden, etc.) bestehen;

Aus diesen Überlegungen folgt:

- Erstens sind Zentrumslasten auch eine Frage der Raumgliederung, der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit. Sie können somit grundsätzlich auch durch Gebietsreformen, Aufgabenteilung und durch neue Zusammenarbeitsformen verändert werden.
- Zweitens sind Zentrumslasten ein Teilbereich einer komplexen Ausgleichs- und Finanzierungs-Mechanik.

Eine isolierte Betrachtung ist somit nicht zielführend, im Endeffekt muss immer auch das Ergebnis – letztlich die resultierende Finanzkraft oder der Steuerfuss und die damit erzielbaren Leistungen einer Gemeinde – gewürdigt werden.

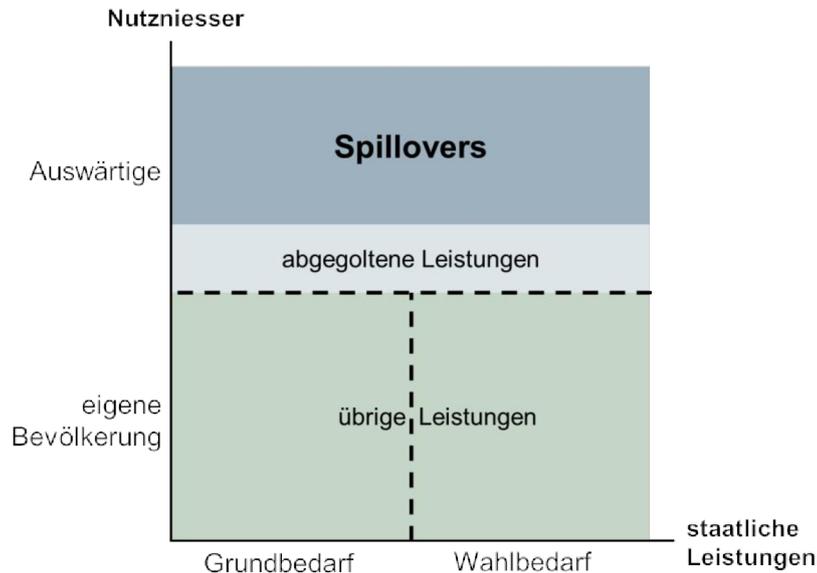
2.2 Was sind Zentrumslasten?

a) Zentrumslasten – nicht abgegoltene Leistungen / Spillovers

Staatliche Leistungen, sei dies auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene, kommen normalerweise der eigenen Bevölkerung zu Gute. Über Abgaben und allgemeine Steuern kommt die Bevölkerung wiederum für diese Leistungen auf. Der Kreis der Nutzniesser solcher Leistungen ist somit deckungsgleich mit demjenigen Personenkreis, der auch die Finanzierung dieser Leis-

tungen übernimmt; dies entspricht **dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** (kurz: Äquivalenzprinzip).⁶ In Abbildung 2-2 sind dies alle Leistungen, bei denen die eigene Bevölkerung der Nutzniesser ist (die untere, grün eingefärbte Hälfte).

Abbildung 2-2: Staatliche Leistungen und deren Nutzniesser – Spillovers



Gewisse staatliche Leistungen werden allerdings auch von Auswärtigen genutzt (vgl. die obere, blau eingefärbte Hälfte in Abbildung 2-2). So können beispielsweise auch Auswärtige das kulturelle Angebot einer Gemeinde oder eines Kantons in Anspruch nehmen und sie profitieren bei ihrem Besuch von der von dieser Gemeinde bzw. Kanton „bereitgestellten“ Sicherheit. In den meisten Fällen kommen dabei die auswärtigen Nutzniesser nicht oder nur teilweise für die Kosten dieser Leistungen auf. Vielmehr übernimmt auch hier die eigene Bevölkerung die Finanzierung. Dies widerspricht dem Äquivalenzprinzip und man spricht deshalb auch von **Spillovers**, also von Leistungen, die zugunsten von nicht ortsansässigen Personen erbracht werden, die sich nicht (vollständig) an deren Finanzierung beteiligen.

Da vor allem Städte in ihrer Funktion als (über-) regionale Zentren Leistungen erbringen, die auch Auswärtige nutzen können, werden diese häufig auch als **Zentrumslasten oder zentralörtliche Leistungen** bezeichnet. Grundsätzlich können aber wie gesagt bei jeder Gemeinde und jedem Kanton Spillovers anfallen. So werden beispielsweise bei ländlichen Gemeinden die relativ intakte Natur und Landschaft als Spillovers zugunsten Auswärtiger (insbesondere aus den städtischen Zentren) angesehen. Und da im Schweizer Steuersystem die Einkommenssteuer am Wohn- und nicht (auch) am Arbeitsort erhoben wird, entstehen auch durch alle

⁶ Vgl. Ecoplan et al. (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 27-28.

Pendler Zentrumslasten, nutzen diese doch wochentags die Infrastruktur und Dienstleistungen der Standortgemeinde, bezahlen ihre Gemeindesteuern aber in ihrer Wohngemeinde.

b) Abgeltung von Spillovers

Damit auch bei den Spillovers das Äquivalenzprinzip gilt, müssen die auswärtigen Nutzniesser staatlicher Leistungen für deren Kosten aufkommen; die Leistungen müssen also abgegolten werden (vgl. hellblau eingefärbte Fläche in Abbildung 2-2). Solche **Abgeltungen** können z.B. erfolgen, indem Auswärtige Eintrittskarten für kulturelle Veranstaltungen kaufen oder indem sich deren Gemeinde/Kanton finanziell an einem Lastenausgleich beteiligt.

Bei den staatlichen Leistungen handelt es sich häufig um sogenannte **meritorische Güter bzw. um gemeinwirtschaftliche Leistungen**. Solche Güter bzw. Leistungen weisen eine zu tiefe Zahlungsbereitschaft seitens der Nutzer auf, als dass sie auf dem freien Markt angeboten werden könnten (z.B. Theatervorstellung). Besteht trotzdem ein öffentliches Interesse, dass diese Leistungen erbracht werden, und daher stellt sie der Staat bereit. Gewisse gemeinwirtschaftliche Leistungen werden auch deshalb vom Staat erbracht, weil damit das staatliche Gewaltmonopol sichergestellt werden soll (also insbesondere das Justiz- und Polizeiwesen) – unabhängig davon, ob hierfür ein freier Markt bestehen würde oder nicht. Entsprechend werden für staatliche Leistungen grundsätzlich keine kostendeckenden Nutzungsgebühren erhoben, vielmehr erfolgt deren Finanzierung grossmehrheitlich über allgemeine Steuern.

In Bezug auf die Abgeltungen von Spillovers bedeutet dies, dass Auswärtige staatliche Leistungen nur ganz selten und kaum je kostendeckend mittels **Nutzungsgebühren** abgelten können (z.B. mittels Eintrittsgebühren). Auch hier muss die Finanzierung also teilweise durch allgemeine Steuern erfolgen, allerdings durch diejenigen der auswärtigen Nutzniesser. Dies geschieht in aller Regel durch einen **Ausgleich der Lasten**, bei dem die Gemeinden bzw. Kantone für die von ihren Bürgern „auswärts“ konsumierten staatlichen Leistungen aufkommen. Werden alle Spillovers mittels Nutzungsgebühren und Ausgleichszahlungen abgegolten, so ist wie gesehen das Äquivalenzprinzip wieder gegeben.⁷ Die Abgeltung erfolgt in der Praxis durch verschiedene Abgeltungsformen (vgl. Kantonsvergleich im Kapitel 4).

c) Die Frage der Mitbestimmung

Mit der Nutzung staatlicher Leistungen durch Auswärtige ist noch ein weiteres Problem nebst der Abgeltung verbunden: Im Gegensatz zur eigenen Bevölkerung haben die auswärtigen Nutzniesser nämlich keine Möglichkeit, Einfluss auf Art und Umfang der staatlichen Leistungen

⁷ Erfolgen die Abgeltungen mittels Lastenausgleichszahlungen so ist das Äquivalenzprinzip selbstverständlich nur aggregiert auf Ebene Gemeinde oder Kanton gegeben, hingegen nicht bezüglich der Individuen bzw. der Nutzniesser und Nicht-Nutzniesser.

zu nehmen.⁸ Sie haben einzig die Wahl, eine solche Leistung zu beziehen (und die entsprechenden Kosten zu tragen) oder darauf ganz zu verzichten.⁹ Gerade bei zentralörtlichen Leistungen ist es aufgrund der geografischen Distanzen zudem schwierig für Nutzer, auf Angebote bzw. Leistungen anderer (Zentrums-) Gemeinden und Kantone auszuweichen. Somit sind auswärtige Konsumenten staatlicher Leistungen **ohne wirkliche Wahl- und Mitbestimmungsmöglichkeiten**.

Grundsätzlich wäre nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip nicht nur die Übereinstimmung von Nutzenden und Zahlenden, sondern auch von den Entscheidungsträgern anzustreben. Die praktische Verwirklichung erweist sich aber oft als schwierig, wenn man komplizierte Prozesse und Strukturen vermeiden will.¹⁰ Zumindest sollten aber Mechanismen etabliert werden, mittels derer die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der mitfinanzierten Zentrumslasten überprüft werden können.¹¹

2.3 Sonderlasten und weitere Lasten

a) Sonderlasten – überdurchschnittlich hohe Lasten beim Grundbedarf

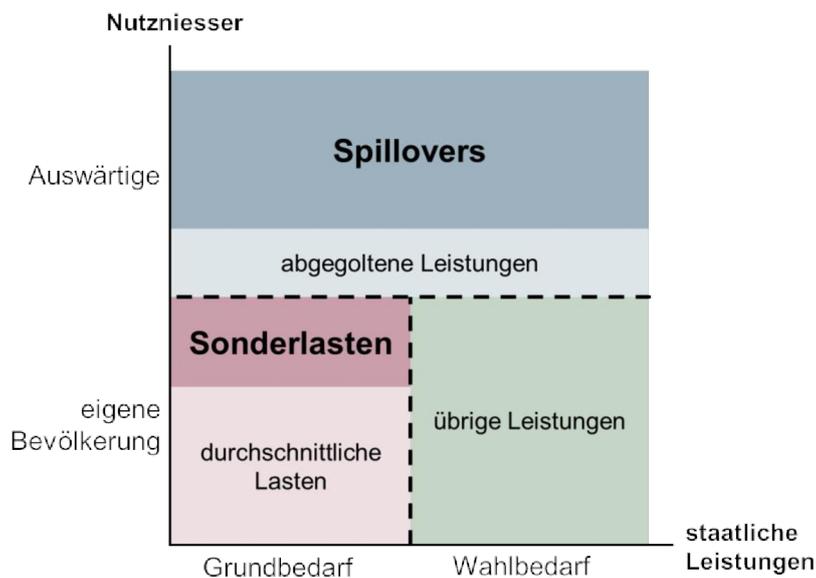
Im Gegensatz zu den Spillovers beziehen sich die sogenannten Sonderlasten auf staatliche **Leistungen zugunsten der eigenen Bevölkerung** (vgl. die untere, rot und grün eingefärbte Fläche in Abbildung 2-3). Bei diesen Leistungen kann grob zwischen Grundbedarf und Wahlbedarf unterschieden werden. Zum Grundbedarf können all jene Leistungen gezählt werden, die jede Gemeinde bzw. jeder Kanton zu erbringen hat. Beispiele hierfür sind die Sozialhilfe zugunsten Bedürftiger oder die Grundschule. Beim Wahlbedarf handelt es sich hingegen um Leistungen, die quasi „fakultativ“, also auf Wunsch der ansässigen Bevölkerung zusätzlich bereitgestellt werden. Zum Wahlbedarf können z.B. Theater oder gewisse Verkehrserschliessungen gezählt werden. Entsprechend unterscheiden sich die Leistungen des Wahlbedarfs je nach Gemeinde bzw. je nach Kanton stark. Welche staatlichen Leistungen dem Grundbedarf und welche dem Wahlbedarf zugeordnet werden, kann nicht abschliessend gesagt werden; diese Abgrenzung ergibt sich vielmehr aus der politischen Auseinandersetzung und kann sich über die Zeit auch durchaus ändern.

⁸ Vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2008), Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012), S. 26.

⁹ Grundsätzlich könnten sich Auswärtige auch dafür einsetzen, dass gewünschte Leistungen von der eigenen Gemeinde oder Kanton erbracht werden. Allerdings ist dies bei Leistungen mit einem hohen Fixkostenanteil äusserst ineffizient (z.B. Theater oder Schwimmbäder).

¹⁰ Vgl. Ecoplan et al. (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 28, S. 76 ff. und S. 88 ff.

¹¹ Vgl. Ecoplan et al. (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 105. Vgl. Ecoplan (2007), Ex-post-Evaluation des FILAG 2002.

Abbildung 2-3: Staatliche Leistungen und deren Nutzniesser – Sonderlasten

Eine **Sonderlast** ergibt sich nun für eine Gemeinde bzw. Kanton dann, wenn für die Bereitstellung des Grundbedarfs **überdurchschnittlich hohe Kosten bzw. Lasten** anfallen, ohne dass dies die betroffene Gemeinde bzw. Kanton beeinflussen kann. Überdurchschnittlich hohe Kosten wegen beispielsweise ineffizienten Verwaltungsabläufen können somit nicht als Sonderlasten angesehen werden. Hingegen können sich Sonderlasten dann ergeben, wenn eine Gemeinde oder ein Kanton aufgrund spezieller soziodemografisch-struktureller und/oder geografisch-topografischer Begebenheiten, besonders hohe Kosten bei der Leistungserbringung (des Grundbedarfs) tragen müssen. Sind in einer Gemeinde beispielsweise Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich stark vertreten, die auf Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe) angewiesen sind, so fallen hier auch überdurchschnittlich hohe Kosten, also Sonderlasten an. Das gleiche ist der Fall, wenn die Finanzierung z.B. der Grundschule für eine dünn besiedelte Gemeinde besonders teuer ausfällt, da die Schüleranzahl relativ klein (keine Skalenerträge), gleichzeitig aber das Einzugsgebiet relativ gross ist (teure Verkehrserschliessung).

Sonderlasten sind also kein rein städtisches bzw. zentralörtliches Phänomen, sondern treten auch in ländlichen Gebieten auf – wenn auch aufgrund anderer Ursachen: Während die Städte in der Tendenz eher mit soziodemografischen Sonderlasten konfrontiert sind, da hier auf Hilfe angewiesene Bevölkerungsgruppen besonders stark vertreten sind (d.h. Arme, Alte, Alleinerziehende, Asylbewerber, etc.)¹², führt auf dem Land die geografisch-topografische Lage zu überdurchschnittlich hohen Kosten.¹³

¹² Es wird deshalb auch von der sogenannten „A-Stadt“ gesprochen.

¹³ Vgl. dazu ausführlich in Ecoplan et al. (2010), Lasten der Städte.

Wie gesehen können Abgeltungen von Spillovers mit dem (Wieder-) Herstellen des Äquivalenzprinzips begründet werden. Bei den Sonderlasten ist eine **Abgeltung** hingegen bedeutend **umstrittener** und zwar aus folgenden Gründen:

- So gibt es keine allgemeingültige Definition, welche staatlichen Leistungen zum Grundbedarf gezählt werden sollen und damit potenziell überhaupt als Sonderlasten in Frage kommen.
- Es ist unklar, ab welchem Betrag die überdurchschnittlichen Lasten abgegolten werden sollen. Um ineffiziente Leistungserbringungen nicht zu begünstigen, werden häufig nur Lasten ab einem gewissen „Selbstbehalt“, z.B. ab 50 % über dem Durchschnitt, abgegolten.¹⁴
- Ganz grundsätzlich lässt sich eine Abgeltung von Sonderlasten nicht damit begründen, dass die Nutzniesser einer Leistung nicht für deren Kosten aufkommen, dass also das Äquivalenzprinzip verletzt sei (wie dies bei den Spillovers der Fall ist). Vielmehr geschieht die Abgeltung von Sonderlasten rein **aus Solidarität** zwischen den Gemeinden bzw. den Kantonen. Entsprechend ist die Abgeltung letztendlich ein politischer bzw. „freiwilliger“ Entscheid¹⁵.

b) Weitere Lasten

In der Literatur werden im Zusammenhang mit Spillovers und Sonderlasten teilweise auch Umweltexternalitäten, marktmässige Spillovers, Standortvorteile und Zentrumsnutzen genannt. Diese „Lastenarten“ lassen sich wie folgt definieren und damit von Spillovers und Sonderlasten abgrenzen:

- **Umweltexternalitäten:** Die Aktivitäten von Auswärtigen führen zu Umweltschäden und damit Kosten in einer Gemeinde bzw. Kanton. Dies kann z.B. die Verschmutzung eines gemeinsam genutzten Flusses durch „auswärtige“ Industrie oder die Abgase des motorisierten Verkehrs in einer Nachbargemeinde sein. Anders als bei den Spillovers ist es bei Umweltexternalitäten aufgrund der Anreizwirkung sinnvoller, diese auf individueller Ebene zu internalisieren und nicht „kollektiv“ durch die staatliche Ebene zu entschädigen.
- **Marktmässige Spillovers:** Die („ausser“-) wirtschaftlichen Aktivitäten einer Gemeinde bzw. Kantons, wie z.B. das Einkaufen oder Arbeiten in Nachbargemeinden, haben Folgeeffekte auf die Nachbargemeinden bzw. -kantone (Vorleistungsbezüge, Konsum und Investitionen sowie Lohn-, Zins- und Gewinnzahlungen über die Grenzen). Dies wirkt sich über die Einkommens- und Unternehmenssteuern auch auf das Steueraufkommen einer Gemeinde bzw. Kantons aus. Bei den wirtschaftlichen Aktivitäten werden – in einer idealen

¹⁴ Vgl. Ecoplan et al. (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 39ff.

¹⁵ In einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung hat Ecoplan dargelegt, wie Sonderlasten zu berechnen sind. Die Sonderlasten wurden so berechnet, dass die Kosten, die über dem Pro-Kopf-Durchschnitt der nicht-städtischen Gemeinden liegen, als Sonderlasten bezeichnet wurden. Allerdings zeigt sich in diesen Studien, dass es i.d.R. nicht möglich ist, zwischen Grund- und Wahlbedarf und zu unterscheiden und auch nicht zwischen den Nutzniesser-Gruppen. Ebenfalls kann bei einfachen deskriptiv-statistischen Methoden nicht geklärt werden, ob die Mehrkosten auf unbeeinflussbare Faktoren zurückzuführen sind oder auf unterschiedliche Präferenz- und Effizienz-Strukturen.

Marktsituation – alle Leistungen direkt entschädigt bzw. der Nutzer übernimmt die gesamten Kosten. Folglich sind hier keine Abgeltungen nötig.

- **Standortvorteile:** Die Zentren weisen per Definition ein überdurchschnittlich grosses Angebot an unterschiedlichster (öffentlicher) Infrastruktur und Leistungen auf. Dies kann im Wettbewerb um steuerkräftige natürliche und juristische Personen ein Vorteil sein, was sich in einer höheren Steuerkraft bzw. einem höheren Steueraufkommen ausdrückt.¹⁶ Zudem haben die Ortsansässigen i.d.R. einen besseren bzw. schnelleren Zugang zu diesen Infrastrukturen und Leistungen, was an sich ein Nutzen ist. Beides zusammen, also Wettbewerbsvorteil und Nutzen aus der Nähe zu den Leistungen, wird als Standortvorteil der Zentren bzw. der dortigen Bevölkerung angesehen. Vielfach werden bei Abgeltungen zentralörtlicher Leistungen diese Vorteile angerechnet und/oder im Ressourcenausgleich ausgeglichen.
- **Zentrumsnutzen:** Der Begriff Zentrumsnutzen weist auf Leistungen der Umlandregionen hin, die die Bewohner eines Zentrums konsumieren, ohne für die entsprechenden Kosten aufzukommen. Es handelt sich hier also um klassische Spillovers. Eine Abgeltung sollte hier sinnvollerweise wie in Abschnitt 2.1 beschrieben erfolgen.

2.4 Methoden zur Berechnung der Sonder- und Zentrumslasten

2.4.1 Methodik regionaler Sonder- und Zentrumslastenstudien

Zur Berechnung der Sonder- oder Zentrumslasten werden in verschiedenen Studien¹⁷ unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt, welche sich jedoch auf einige wenige Berechnungsmethoden reduzieren lassen (mit Abweichungen und Ergänzungen in den spezifischen Studien). Grundsätzlich lassen sich die Berechnungen in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden bzw. verwendeten Datengrundlagen klassieren. In Tabelle 2-1 sind die vorgefundenen Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Zentrumslasten aufgeführt und nach Komplexität der Methode sortiert.

a) Methode für Zentrumslasten

- **Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutzniesser-Prinzip:** Gemäss dieser Methode werden anhand verschiedener Indikatoren (z.B. Pendleranteil, Abonnemente, etc.) die Kosten verschiedener Ausgabenposten der Zentrumsgemeinde auf die verursachenden Gemeinwesen aufgeschlüsselt. Für alle (berücksichtigten) Aufwandsposten der Zentrumsgemeinde (oder auch in der Agglomeration) wird ermittelt, welche Kosten von welcher Gebietskörperschaft getragen werden und welche Nutzenanteile welcher Gebietskörperschaft zufallen. Wenn eine Gemeinde mehr zur Finanzierung beiträgt als sie gemäss Nutzenanteil

¹⁶ Allerdings wohnen oftmals viele Angestellte von zentralörtlichen Einrichtungen in den Aussengemeinden und zahlen ihre Steuern dort, was den Standortvorteil in der Praxis meist erheblich vermindert.

¹⁷ Vgl. Ecoplan (2013), Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen.

müsste, trägt sie (Zentrums-)Lasten. Aus dieser Optik ist es möglich, dass Umlandgemeinden – zumindest in Teilbereichen – Zentrumslasten überkompensieren. So würden nach dieser Betrachtung z.B. die (überdurchschnittlichen) Kosten einer Kernstadt pro Ausgabenposten im Bereich ‚Kultur‘ anhand der Abonnementbesitzer für das städtische Theater verteilt. Stammen 30% der Abonnementsbesitzer des städtischen Theaters aus umliegenden Gemeinden, müssten diese auch 30% der gesamten Kulturausgaben der Zentrumsgemeinde tragen. Tragen die umliegenden Gemeinden weniger als 30% an die Kosten bei, resultiert eine Zentrumslast.

Diese Methode ist auf die Erfassung der Spillovers fokussiert und erfasst diese möglichst präzise. Sonderlasten werden bewusst nicht erfasst.

b) Methoden für Sonderlasten

- **Aggregierter Kostenvergleich:** Bei dieser Methode werden die Nettoaufwendungen pro Kopf gemäss der Gemeinderechnungen oder der Daten der Statistik der öffentlichen Finanzen für Zentrums- und Umlandgemeinden berechnet. In der Basisvariante besteht die Zentrumslast aus dem Unterschied der Nettoaufwendungen der Zentrumsgemeinde und jener der Umlandgemeinden. Es kann in verschiedener Hinsicht von dieser Basisvariante abgewichen werden, was auch das Ausmass der Zentrumslasten beeinflusst. So unterscheiden sich die Studien in
 - der **Auswahl der berücksichtigten Bereiche** (z.B. Verkehr, Kultur und Soziale Wohlfahrt, aber nicht öffentliche Sicherheit)
 - der **Auswahl der Vergleichsgrössen** (z.B. Zentrum vs. übriger Kanton oder Zentrum vs. Agglomerationsgemeinden vs. ländliche Gemeinden)
 - der Bestimmung der **effektiven Zentrumslasten** (alle überdurchschnittlich hohe Kosten oder nur ein Teil davon; oder ein Abzug für Standortvorteile).

Diese Methode erfasst die Spillovers nicht, da sie nicht untersucht, ob die Zentrums- oder Umlandbevölkerung von den Leistungen profitieren. Die Methode vermag auch nicht zu zeigen, aus welchen (strukturellen oder anderen) Gründen in den Zentren Mehrkosten entstehen.

- **Regressionsanalyse:** Zur Bestimmung der effektiven Sonderlasten kann auch auf eine Regressionsanalyse zurückgegriffen werden. Dies wurde zwar vereinzelt gemacht,¹⁸ aber unseres Wissens noch nie zur Bestimmung der Zentrumslasten ausgewertet. Dabei wird versucht, anhand von verschiedenen (strukturellen) Faktoren die Sonder- und Zentrumslasten zu bestimmen und die Effekte anderer Faktoren (z.B. Steuerkraft, politische Präferenzen) herauszufiltern (sog. Kontrollvariablen). Dieses Verfahren wurde insbesondere auch für die Bestimmung der Indikatoren und als Grundlage für die Diskussion über die

¹⁸ Vgl. Ecoplan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich, Ecoplan (2007), Kostentreibende Faktoren und neue Lastenausgleichsmodelle sowie Ecoplan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich.

"Topfgrössen" im soziodemografischen und geografischen Lastenausgleich der NFA verwendet.¹⁹

Tabelle 2-1: Übersicht über häufig verwendete Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Zentrumslasten

Methoden	Ergebnis	Berechnung	Varianten	Datenquelle(n)
Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutznießer-Prinzip	– Ermittlung der Zentrumslasten	– Zuweisung der Nutzen (und im gleichen Umfang der Kosten, abzüglich Einnahmen) an Zentrums- versus Umland-Gemeinden anhand von Indikatoren – Vergleich von Finanzierungs- und Nutzenströmen	– Auswahl der berücksichtigten Sachbereiche resp. Budgetposten – Auswahl der Indikatoren (z.B. Pendleranteil, Abonnemente) – Abzug der geleisteten Ausgleichszahlungen – Berücksichtigung von Overhead- und Querschnittskosten	– Gemeinderechnungen – Nutzerstatistiken – Detaillierte Rechnungen pro Aufwandsposten
Aggregierter Kostenvergleich	– Grobe Berechnung von Sonderlasten (ohne Rücksicht auf die Frage der Nutzniessenden und die Gründe)	– Vergleich der Nettoaufwendungen pro Kopf von Zentrums- und Umlandgemeinden	– Beschränkung auf ausgewählte Konten – Berücksichtigung Einnahmen – Schwellenwert Sonderlasten	– Statistik der öffentlichen Finanzen – Gemeinderechnungen
Regressionsanalyse	– Analytische Berechnung von Zentrums-/ oder Sonderlasten (ohne Rücksicht auf die Frage der Nutzniessenden)	– Anhand von strukturellen Faktoren werden Zentrums- oder Sonderlasten bestimmt – Effekte anderer Faktoren (z.B. Steuerkraft, politische Präferenzen) herausfiltern	– Beschränkung auf ausgewählte Konten – Berücksichtigung Einnahmen	– Statistik der öffentlichen Finanzen

¹⁹ Vgl. Ecoplan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich sowie Ecoplan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich.

2.4.2 Methodik zur Bestimmung der Zentrumslasten im Kanton Bern

Im Kanton Bern sieht das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG)²⁰ Massnahmen für besonders belastete Gemeinden vor. Diese Massnahmen dienen zur teilweisen Abgeltung von strukturell bedingten höheren Aufwänden, welche einerseits Städte mit Zentrumsfunktionen (wie die Stadt Bern) und andererseits Gemeinden in ländlichen Regionen aufweisen.²¹ Bei den nachfolgenden Ausführungen beschränken wir uns jedoch auf die für die Stadt Bern relevante Abgeltung der Zentrumslasten²².

a) Gesetzesgrundlage für die Abgeltung der Zentrumslasten im Kanton Bern

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

4. Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun durch einen Zuschuss. Berücksichtigt werden hierbei die überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur. Die Gemeinden erstatten dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den erwähnten Bereichen (Art. 15 FILAG). Die Finanzierung des Zuschusses erfolgt durch den Kanton (Art. 16 FILAG).
5. Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Finanzausgleich (Disparitätenabbau) durch den Abzug der verbleibenden Zentrumslasten bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Art. 14 FILAG). Dieser Abzug kann durch die Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal vorgenommen werden, da sie für ihre Region eine Zentrumsfunktion wahrnehmen.

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 (Art. 13 FILAG).

In Abschnitt 6.3 wird bezüglich der Stadt Bern dargelegt, wie sich die Höhe der Abgeltung der Zentrumslasten über das letzte Jahrzehnt entwickelt hat.

²⁰ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000, BSG 631.1.

²¹ Vgl. Finanzdirektion des Kanton Bern (2014), Online im Internet: http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-_und_lastenausgleich/instrumente/zweite_saeule.html [27.10.2014].

²² Für detaillierte Ausführungen zur Theorie der Zentrumslasten, vgl. Abschnitt 2.1.

b) Berechnung der Zentrumslasten im Kanton Bern

Im Kanton Bern basiert die Berechnung der abgeltungsrelevanten Zentrumslasten nach FILAG momentan auf dem Projekt «Neuerfassung Zentrumslasten NeZe»²³ aus dem Jahr 2005, welches auf Erhebungs- und Finanzdaten aus dem Jahr 2003 abstützt.²⁴ Dabei gelangt eine Mischung zweier der oben genannten Methoden zur Anwendung. Einerseits handelt es sich um einen aggregierten Kostenvergleich, da die Nettoaufwendungen (inkl. Querschnitts- und Overheadkosten) der Städte²⁵ in den abgeltungsrelevanten Bereichen²⁶ berücksichtigt werden.²⁷ Andererseits wird der anrechenbare Nettoaufwand pro Bereich anhand von Kostenschlüsseln auf die jeweilige Stadt, deren Agglomeration sowie die übrigen Gemeinden des Kantons (Restgebiete) aufgeteilt (d.h. Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutzniesser-Prinzip). Die auf die Agglomeration und das Restgebiet entfallenden Teile des Nettoaufwands werden sodann als Zentrumslasten bezeichnet. Von diesen Zentrumslasten werden nun noch Abzüge für Zentrumsnutzen²⁸, Standortvorteile²⁹ und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten³⁰ gemacht, wodurch sich schlussendlich die (nach Art. 13 FILAG) abgeltungsrelevanten Netto-Zentrumslasten ergeben.

Es werden also nicht die Spillovers per se abgegolten, sondern ein Teil des Nettoaufwandes in den abgeltungsrelevanten Bereichen. Die im Zuge des Projekts «NeZe» durchgeführte Er-

²³ Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) - Schlussbericht, Im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern.

²⁴ Finanzverwaltung der Stadt Bern (2007), Berichterstattung der Stadt Bern gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S. 2: „Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 991 vom 10. Mai 2006 festgelegt, dass die jährliche Berichterstattung ab dem Jahr 2007 auf den Grundlagen (Aufbau, Daten) des Projektes „NeZe“ zu erfolgen hat mit Beschränkung auf die Aufgabenbereiche privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport und soziale Sicherheit.“

²⁵ Dies betrifft die Städte: Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal.

²⁶ Dies betrifft die Bereiche: Privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, Soziale Sicherheit, Kultur.

²⁷ Gemäss Aussage der Finanzverwaltung der Stadt Bern wurden bei der Erfassung des Nettoaufwands nur Produkte der Produktgruppenrechnung berücksichtigt, welche einen nicht-städtischen Nutzungsanteil von min. 50'000 CHF aufwiesen.

²⁸ Zentrumsnutzen: Im Gegensatz zu den Zentrumslasten wird hier nur nach dem Kostenanteil gefragt, welcher der Bevölkerung der Kernstadt zugeordnet werden kann.

²⁹ In Erfüllung von Art. 13 Abs. 2 FILAG werden pauschale Zuschläge als Standortvorteil ausgewiesen. Als Schätzung der Standortvorteile wurden folgende Annahmen zugrunde gelegt (Datenbasis 2003): Je 5 % der anrechenbaren Nettokosten in den Aufgabenbereichen Gästeinfrastruktur, Sport, Kultur und Bildung (vgl. Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) – Schlussbericht, S. 47f).

³⁰ Unter diesem Aspekt werden sämtliche Leistungsbereiche danach beurteilt, ob durch geeignete Massnahmen eine bessere und verursachergerechtere Kostendeckung zu erreichen wäre. In Erfüllung von Art. 13. Abs. 2 FILAG werden Eigenfinanzierungsmöglichkeiten in Gästeinfrastruktur und Sport aufgeführt. Momentan (Datenbasis 2003) entspricht dies einer Pauschale von 10% der anrechenbaren Nettokosten im Bereich Sport sowie bei den städtischen Entsorgungshöfen (Bereich Gästeinfrastruktur) (vgl. Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) – Schlussbericht, S. 47f).

fassung der jeweiligen Benutzungsanteile Auswärtiger bildet hierbei die Grundlage für die Aufteilung auf Stadt, Agglomeration und Restgebiete bzw. zur Berechnung der Zentrumslasten ($\hat{=}$ Anteile Agglomeration und Restgebiet).³¹

Durch das Projekt «NeZe» liegen für jede der nach FILAG abgeltungsberechtigten Städte Tabellen für die detaillierte Erfassung der Zentrumslasten (inkl. Aufteilung in Nettokosten, Querschnittskosten und Overheadkosten) vor. Dadurch kann eine Neuerfassung der Zentrumslasten jederzeit durchgeführt werden, was im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Städte auch geschieht (vgl. Abschnitt a)). In Anhang 8.2 ist das zusammengefasste Reporting der Stadt Bern für das Rechnungsjahr 2013 (Berichtsjahr 2014) dokumentiert, diese Abbildung bietet eine übersichtliche Darstellung der Zentrumslasten sowie der Kostenschlüssel pro abgeltungsrelevanten Bereich.

c) Berechnung der Zentrumslasten der Stadt Bern

Im Detail wird zur Berechnung der Zentrumslasten der Stadt Bern wie folgt vorgegangen:

- Erfassung des Nettoaufwandes in den abgeltungsberechtigten Bereichen:
 - Aufwand- und ertragsseitige Datenerhebung (aus der Produktgruppenrechnung) unter Benutzung der vom Kanton vorgegebenen Formulare³² für jeden zu erfassenden Bereich.
 - Bei den Aufwendungen werden auch die Querschnittskosten (oder kalkulatorische Kosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten mit Querschnittsfunktionen wie zentral verbuchte Mieten, Zinskosten und Abschreibungen (Kapitaldienste).
 - Zu den Nettoaufwendungen der einzelnen Bereiche wird zudem ein Overheadkosten-Zuschlag addiert.³³ Durch diesen Zuschlag sollen die Kosten der Stabsdienste, Direktionsekretariate und der zentralen Dienste berücksichtigt werden.
- Festlegung der Kostenschlüssel für die Aufteilung auf die Stadt, die Agglomeration und das Restgebiet:
 - Die Kostenschlüssel werden pro abgeltungsberechtigten Bereich festgelegt.
 - Die Schlüssel wurden letztmals im Rahmen des Projekts «NeZe» erhoben (Datenbasis 2003), wobei man sich an statistischen Erhebungen, Vergleichssituationen und teilweise auch an Schätzungen „nach Augenmass“ orientierte.

³¹ Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2013 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S. 1-2.

³² Die Formulare wurden im Rahmen des Projekts «NeZe» von der kantonalen Planungsgruppe Bern entwickelt. Ein beispielhaftes Formular (Bereich Sport, Jahr 2013) ist in Anhang 8.1 zu finden.

³³ Der Overheadkosten-Zuschlag entspricht 5% der erfassten Aufwendungen (ohne Querschnittskosten). Die einzige Ausnahme bildet der Bereich Kultur, hier wird bei den Beiträgen an die Kulturinstitutionen kein Overheadkosten-Zuschlag verrechnet.

- Grundsätzlich wurden die Kostenschlüssel hierbei für jeden Unterbereich³⁴ einzeln festgelegt. Danach wurden die Kostenschlüssel der einzelnen Unterbereiche pro Bereich gewichtet (anhand der Nettokosten), sodass sich pro Aufgabenbereich ein gewichteter Prozentanteil ergab.

d) Berechnung der Kostenschlüssel

Die heute verwendeten Kostenschlüssel pro Bereich beruhen also noch immer auf den Daten aus dem Jahr 2003. Nachfolgend wird die Datenbasis und Ermittlungsweise pro Bereich erläutert:³⁵

Privater Verkehr

Kostenschlüssel: Stadt Bern 30% / Agglomeration 37% / Restgebiet 33%

Der Kostenschlüssel im privaten Verkehr basiert grösstenteils auf der Pendlerstatistik gemäss Volkszählung 2000 und ist überwiegend ein Abbild der Pendlermatrix für den motorisierten Individualverkehr von allen Pendlergruppen (Erwerbstätige und Schüler). Dadurch begründen Binnenpendler den Anteil der städtischen Kosten, Zupendler aus der Agglomeration die Zentrumslasten der Agglomeration und die übrigen Zupendler die Zentrumslasten der Restgebiete. Der Zentrumsnutzen bemisst sich nach dem Anteil der entsprechenden Zupendlerkategorien aus der Kernstadt in die Agglomerationsgemeinden.

Ausblick: Aufgrund der sich ändernden Bevölkerungs- und Pendlerstrukturen sind Schlüsselanpassungen angezeigt. Die Pendlerstatistik in der bisherigen Form existiert jedoch nicht mehr. Die Datenverfügbarkeit (Strukturerhebung, Mikrozensus, Verkehrsmodell usw.) muss daher genauer abgeklärt werden.

Öffentliche Sicherheit

Kostenschlüssel: Stadt Bern 83% / Agglomeration 10% / Restgebiet 7%

Der Kostenschlüssel im Bereich öffentliche Sicherheit setzt sich aus den Kostenschlüsseln der beiden Unterbereiche „Stadtpolizei“ und „Berufsfeuerwehr“ zusammen.

- Stadtpolizei: Die Kostenschlüssel bemessen sich an den Konsumentinnen und Konsumenten von sicherheitspolizeilichen Leistungen (Stadt 82%, Agglomeration 9.5%, Restgebiet 8.5 %).³⁶ Die Kosten der Stadt bemessen sich nach der Bevölkerungszahl sowie der Zahl der Haushalte, vermindert um die städtischen Wegpendler (die untertags mehrheitlich nicht

³⁴ Der Bereich Sport weist z.B. die Unterbereiche Turnhallen, Fussballplätze Hallen- und Freibäder sowie Kunsteisbahnen auf.

³⁵ Für Detailinformationen vgl. Kantonale Planungsgruppe Bern (2005) und Direktion für Finanzen Personal und Informatik der Stadt Bern (2004).

³⁶ Berücksichtigt werden die Bevölkerungszahl (Faktor 1) die Zahl der privaten Haushalte (Faktor 1/2), die Wegpendler/innen (Faktor 1/3) sowie die Zupendler/innen (Faktor 1/3).

in der Stadt sind). Der Anteil der Agglomeration und der Restgebiete berechnet sich nach den Zupendlern der Kernstadt aus dem jeweiligen Gebiet.

- Berufsfeuerwehr: Die Aufschlüsselung der Kosten erfolgte aufgrund der Einsätze (Stadt 90%, Agglomeration 10%, Restgebiet 0%).

Ausblick: 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. Zudem haben sich wohl auch die Bevölkerungs- und Pendlerstrukturen verändert, auf welchen die Kostenschlüssel basieren.

Gästeinfrastruktur

Kostenschlüssel: Stadt Bern 54% / Agglomeration 22% / Restgebiet 24%

Der Kostenschlüssel im Bereich Gästeinfrastruktur setzt sich aus den Kostenschlüsseln von vier Unterbereichen zusammen:

- Gruppe 1 – Tierpark und Parkanlagen: Bei der Ermittlung des Kostenschlüssels wurde auf den Durchschnitt der Besucherstruktur des Vivariums abgestellt (Eintritte, Marketing-Analyse HSW). Zudem wurde die Annahme unterstellt, dass sich die Besuchenden aus der Stadt und Agglomeration in etwa die Waage halten.³⁷
- Gruppe 2 – Bereitstellung und Betrieb WC-Anlagen, Bahnhofunterführung, Bereitstellung und Betrieb öffentliche Brunnen, Reinigung Innenstadt: Die Kostenschlüssel wurden nach dem gleichen Prinzip wie bei der öffentlichen Sicherheit (Stadtpolizei) ermittelt, jedoch ohne Berücksichtigung der städtischen Haushalte.
- Gruppe 3 – Entsorgungshöfe: Der Kostenschlüssel wurde anhand der Kundenstatistiken der Entsorgungshöfe und Schätzungen von Fachpersonen ermittelt. Seit 1.1.2014 werden den Auswärtigen kostendeckende Tarife verrechnet, weshalb diese Kategorie wegfällt.
- Gruppe 4 – Leistungsbereich Tourismusförderung: Der Kostenschlüssel wurde auf Basis der erzielten Logiernächte in Hotels von Stadt und Agglomeration berechnet.

Aufgrund von fehlenden Daten hat man sich bei der Ermittlung der Kostenschlüssel vielfach auf Zählungen bei vergleichbaren Gruppen mit ähnlichen Kostenstrukturen abgestützt.

Ausblick: Der momentan verwendete Kostenschlüssel errechnet sich aus der Gewichtung der Kostenschlüssel von vier Unterbereichen. Da die Kostenschlüssel und Gewichte dieser Unterbereiche geändert haben könnten, sollte zumindest eine Plausibilisierung des Kostenschlüssels vorgenommen werden. Zudem ist denkbar, dass sich die Datengrundlage in der Zwischenzeit verbessert hat.

³⁷ Touristen (aus dem Ausland) wurden voll der Stadt Bern zugerechnet.

Sport

Kostenschlüssel: Stadt Bern 54% / Agglomeration 31% / Restgebiet 15%

Zur Berechnung des Kostenschlüssels wurde weitgehend auf die Zusammensetzung der Vereine (Herkunft der aktiven Mitglieder) abgestellt. Für Anlagen ohne Besucherstatistik wurden vergleichbare Objekte herangezogen oder Schätzungen „nach Augenmass“ vorgenommen. Es lassen sich vier Unterbereiche unterscheiden:

- Turnhallen: Berechnung des Kostenschlüssels auf Basis der Mitgliederstruktur.
- Fussballplätze und Leichtathletikstadion: Berechnung des Kostenschlüssels auf Basis der Mitgliederstruktur.
- Hallen- und Freibäder: Zur Berechnung des Kostenschlüssels wurden die Abonnemente bei den Hallenbädern und der vermieteten Kästli und Kabinen in den Freibädern herangezogen.
- Kunsteisbahnen: Der Kostenschlüssel wurde auf Basis der Saisonkarten errechnet.

Ausblick: Der momentan verwendete Kostenschlüssel errechnet sich aus der Gewichtung der Kostenschlüssel von vier Unterbereichen. Da die Kostenschlüssel und Gewichte dieser Unterbereiche geändert haben könnten, sollte eine Überprüfung des Kostenschlüssels vorgenommen werden. Zudem hat sich möglicherweise die Datengrundlage in der Zwischenzeit verbessert.

Soziale Sicherheit

Kostenschlüssel: Stadt Bern 85% / Agglomeration 14% / Restgebiet 1%

Die Kostenschlüssel basieren grösstenteils auf Schätzungen aus dem Projekt «RELA 97»³⁸ (Datenbasis 1995). Neu erhoben wurden im Rahmen von «NeZe» (Datenbasis 2003) die folgenden Kostenschlüssel:

- Bereich Weiterbildung und Beschäftigung (BWB): Der Kostenschlüssel bemisst sich nach der Besetzung der Plätze gemäss Angaben BWB.
- Amt für Erwachsenen und Kinderschutz (EKS): Der Kostenschlüssel basiert auf Schätzungen der Bereichsleiter.
- Fondsbeiträge: Bemessung des Kostenschlüssels durch Schätzungen aufgrund von Erfahrungswerten.

Ausblick: Der Kostenschlüssel basiert teils auf Daten aus dem Jahr 1995, deshalb sollte eine Aktualisierung bzw. Überprüfung der Gewichte vorgenommen werden.

Kultur

Kostenschlüssel: Stadt Bern 50% / Agglomeration 21% / Restgebiet 29%

³⁸ Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen, Hauptbericht.

Zur Berechnung der Kostenschlüssel wurde weitgehend auf die Zusammensetzung der Besucher/innen abgestellt. Für Institutionen ohne Besucherstatistik wurden vergleichbare Objekte herangezogen oder Schätzungen „nach Augenmass“ vorgenommen. Es lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Kulturinstitutionen: Die Kostenschlüssel sind im Rahmen der Controllingberichte 2003 erhoben worden. Für einige Institutionen wurden die Verteilungen aufgrund der Verwandtschaft mit anderen Institutionen geschätzt. Unbekannt waren beispielsweise die Verhältnisse im Zentrum Paul Klee, hier hat man sich an die Zahlen des Kunstmuseums angelehnt.
- Bibliotheken: Statistik der Benutzenden 2003 der betreffenden Institution.

Ausblick: Der momentan verwendete Kostenschlüssel basiert auf den Kostenschlüsseln von mehreren Institutionen. Da in der Zwischenzeit neben den Kostenschlüsseln insbesondere auch die berücksichtigten Institutionen geändert haben, ist eine Aktualisierung der Kostenschlüssel angezeigt.

Zentrumsnutzen

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 (insbesondere wurde der gewichtige Bereich privater Verkehr nach genau denselben Grundlagen behandelt).

e) Methodische Probleme bezüglich Kostenschlüssel

Die Kostenschlüssel spielen (neben der Höhe der anrechenbaren Nettokosten) eine zentrale Rolle bei der Ermittlung der Zentrumslasten. Wie bereits oben erwähnt, basieren die verwendeten Kostenschlüssel auf Daten aus dem Jahr 2003. In Bezug auf die heute verwendeten Kostenschlüssel ergeben sich daher folgende methodischen Probleme (vgl. Abbildung 2-4):

- Da pro Bereich einheitliche Kostenschlüssel zur Anwendung gelangen, werden Veränderungen in der Struktur des erfassten Nettoaufwandes pro Unterbereich nicht korrekt berücksichtigt. Dies weil die Gewichte der Kostenschlüssel der jeweiligen Unterbereiche³⁹ nicht an die Veränderungen bezüglich der Nettoaufwands-Verhältnisse zwischen den Unterbereichen angepasst werden.
- Falls in einem Bereich (z.B. Sport) eine neue Nettoaufwandsposition aufgenommen wird, so wird diese mit dem Kostenschlüssel des betroffenen Bereichs gewichtet (Aufteilung auf

³⁹ Im Rahmen von «NeZe» wurden die Kostenschlüssel für jeden Unterbereich einzeln festgelegt. Danach wurden die Kostenschlüssel der einzelnen Unterbereiche pro Bereich gewichtet (anhand der Nettokosten), sodass sich pro Aufgabenbereich ein gewichteter Prozentanteil ergab.

- Stadt, Agglomeration und Restgebiet), obwohl dieser Kostenschlüssel die Verhältnisse in der neu aufgenommenen Nettoaufwandsposition möglicherweise nicht adäquat abbildet.⁴⁰
- Gemäss «NeZe» sind die verwendeten Kostenschlüssel in zwei Aufgabenbereichen (privater Verkehr, öffentliche Sicherheit) ziemlich verlässlich. Jedoch sind in den restlichen Bereichen (Gästefrastruktur, Kultur, Sport) Verbesserungen in der Genauigkeit aufgrund von neuen Erhebungen wünschenswert und auch machbar. Es wird auch erwähnt, dass nicht immer mit aktuellen Erhebungen und Hochrechnungen gearbeitet wurde.⁴¹
 - In der Zwischenzeit haben sich die Datengrundlagen und damit verbunden auch die Kostenschlüssel in den verschiedenen (Unter)Bereichen verändert, weshalb die Datengrundlagen aktualisiert und gegebenenfalls neuere Erhebungen miteinbezogen werden sollten.

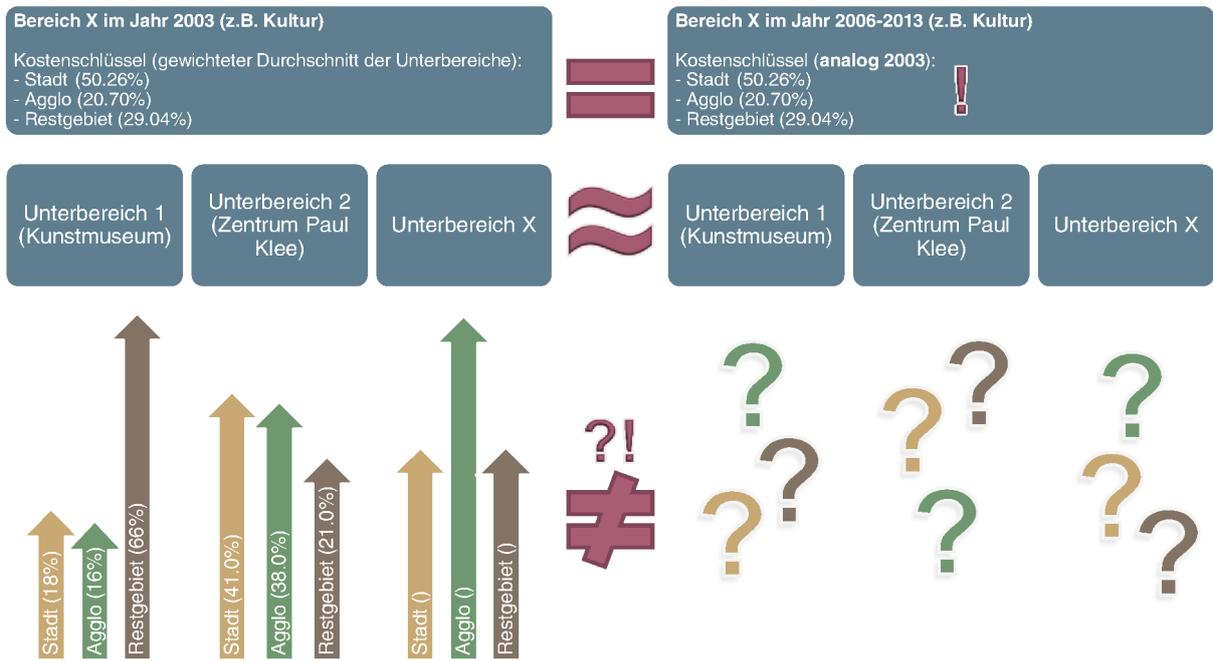
Im Umfeld der Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG 2012) wurde auf eine Aktualisierung der Kostenschlüssel verzichtet (vgl. Abschnitt 6.3). Es ist klar, dass eine umfassende Aktualisierung der Kostenschlüssel zeit- und kostenintensiv ist. Unter Berücksichtigung des Einflusses der Kostenschlüssel auf die Grösse der Zentrumslasten sowie der oben aufgeführten Punkte erscheint eine Neuerfassung der Kostenschlüssel jedoch mehr als nur angezeigt.

⁴⁰ Grundsätzlich müsste für jede neu aufgenommene (resp. wegfallende) Nettoaufwandsposition ein Kostenschlüssel ermittelt werden, welcher sodann eine Auswirkung auf den Kostenschlüssel des entsprechenden Unterbereichs hätte, welcher wiederum den Kostenschlüssel des Bereichs beeinflusst.

Alternativ-Lösung: Zumindest müsste die neu aufgenommene Nettoaufwandsposition einem entsprechenden Unterbereich zugeordnet und mit dessen Kostenschlüssel gewichtet werden, und nicht mit dem Kostenschlüssel des Bereichs.

⁴¹ Vgl. Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) – Schlussbericht, S. 14 und 60.

Abbildung 2-4: Veränderung der Kostenschlüssel über die Zeit



Quelle: Eigene Darstellung

3 Mögliche Formen des Abbaus oder des Ausgleichs von Zentrumslasten

Im vorherigen Kapitel 2 ist dargelegt worden, was Zentrumslasten und wie Zentrumslasten berechnet werden können. Im vorliegenden Kapitel stellt sich die Frage, welche – theoretischen – Formen zur Kostenbeteiligung bzw. Lastentragung durch Umlandgemeinden und Kanton es gibt.

3.1 Belastungen für Zentren: Zentrums- vs. Sonderlasten

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.

Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren sind stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle.

Ob und wie stark Sonderlasten der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Hingegen ist die Abgeltung von Zentrumslasten (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese Spillovers eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz) darstellen; allerdings ist eine Mitsprache der Mitfinanzierenden einzuhalten.

3.2 Grundfragen zur Abgeltung von Zentrumslasten

Bevor spezifische Modelle zur Abgeltung von Zentrumslasten erwogen werden, ist die Problematik in einem grösseren Zusammenhang zu betrachten (vgl. Föderalismus-Stern, Abschnitt 2.1). Folgende Überlegungen sind anzustellen:⁴²

- Ist der **Kostenanteil** auswärtiger Nutzniesser/-innen **bedeutend**? Auch wenn Standortvorteile und Gegenleistungen berücksichtigt werden?

⁴² Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen. Bericht im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden im Kanton Bern. Vgl. auch Haldemann (1997), Die Stadt im Lastenausgleich.

- Ist eine **(Eigen-)Finanzierung**, z.B. über (differenzierte) Gebühren oder dergleichen sinnvoll und möglich? Unter dieses Stichwort fällt auch die Abgabe von Gutscheinen an "Einheimische" (hier: Stadtbevölkerung) für den vergünstigten Bezug von Zentrumsleistungen.⁴³
- Ist eine **freiwillige bilaterale oder regionale Lösung** sinnvoll und möglich? (vgl. "institutionelle Strukturen" im Föderalismus-Stern)
 - Bildung von regionalen Trägerschaften wie z.B. Gemeindeverband, Aktiengesellschaft, Verein etc. (Beispiel: Gemeinsame Trägerschaft für eine Abwasserreinigungsanlage oder eine Kulturinstitution)
 - bilaterale Abgeltungszahlungen und Vereinbarungen, z.B. "Einkauf" von bestimmten Gemeinden in zentrale Dienstleistungen wie etwa Bibliotheken, Tourismusinformationen etc.
 - regionale (multilaterale) Vereinbarungen, bei der alle Regionsgemeinden nach einem bestimmten Schlüssel Zahlungen leisten
 - "Natural-Tausch": bestimmte Aufgaben werden von Gemeinde A, andere von Gemeinde B übernommen, so dass insgesamt ein Gleichgewicht der Lasten entsteht (vor allem in kleinräumigen Verhältnissen denkbar)
- Lassen sich die Probleme durch **Anpassungen in der Raumgliederung** (z.B. Gemeindegemeinschaften) lösen oder mildern? (vgl. "Raumgliederung" im Föderalismus-Stern)

Wenn regionale oder bilaterale Lösungen ebenso wie autonome Lösungen nicht ausreichen, nicht zweckmässig sind oder sich nicht realisieren lassen, kommen verschiedene Modelle in Frage, die im nachfolgenden Abschnitt beschrieben werden.

3.3 Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten lassen sich folgende Modelle anwenden (vgl. Abbildung 3-1):

- **Allgemeine Modelle**, welche zur Milderung von Zentrums- und Sonderlasten⁴⁴ beitragen:
 - **Bundesbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums
 - Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst
 - Bei den Modellen **Kostenteiler**, **vertikaler Lastenausgleich** und **Subventionierung** reduziert die kantonale Beteiligung an den Kosten eine allfällige Sonder- oder Zentrumslast

⁴³ Vgl. auch Haldemann (1997), Die Stadt im Lastenausgleich.

⁴⁴ Selbstverständlich können diese allgemeinen Ausgleichsmodelle je nach Ausgestaltung auch zur Milderung von Sonderlasten ländlicher Regionen beitragen, und die Zentren werden allenfalls zur Mitfinanzierung solcher Systeme herangezogen.

- Der **horizontale Lastenausgleich** reduziert durch eine kantonale Angleichung der Aufwendungen in einem Aufgabenbereich (nicht auf Agglomeration ausgerichtet) u.U. gleichzeitig Sonderlasten der Zentren
- Die **Gemeindeverbundfinanzierung** führt durch die gemeinsame Regelung der Aufgabenteilung und Finanzierung durch die Gemeinden in der Regel dazu, dass Zentrumslasten reduziert oder gar vermieden werden
- Neben den allgemeinen Modellen können auch **spezifische Modelle** zum Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten angewendet werden. Solche Modelle finden sich auf den verschiedenen föderalen Ebenen:
 - Auf **Bundesebene** dient im Rahmen der NFA der soziodemografische Lastenausgleich einer Reduktion der Sonderlasten der Kantone, wobei es den Kantonen überlassen bleibt, wie sie diese Mittel verwenden und ob die Zentren davon (besonders) profitieren.
 - Auf **interkantonaler** Ebene gibt es einerseits die interkantonale Rahmenvereinbarung als Rahmenregelung für den interkantonalen Ausgleich und andererseits das Modell der pauschalen Abgeltung von Zentrumslasten
 - Auf **kantonaler** Ebene gibt es die Modelle der pauschalen Abgeltung, des Bonus im kantonalen Finanzausgleich und der Rahmenregelung für interkommunale bzw. regionale Lösungen. Weiter gibt es auch **einnahmeseitige Modelle** wie z.B. Billettsteuern, Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern,⁴⁵ Quellensteuern (z.B. für Grenzgänger) oder die Steuerteilungen bei Selbstständigerwerbenden (bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird). Die Vereinbarkeit solcher Modelle mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit dem Steuerharmonisierungsgesetz müsste allerdings geprüft werden.
 - Und letztlich gibt es auch auf **interkommunaler bzw. regionaler Ebene** Modelle des Lastenausgleichs, welche neben den auch auf höherer Ebene angewendeten Modellen des regionalen Lastenausgleichs und der pauschalen Abgeltung auch freiwillige Beiträge umfassen. Ausserdem ist auch ein Modell 'Naturaltausch' denkbar, in dem verschiedene Gemeinden sich die Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Bereichen aufteilen und so zu einer ausgewogenen Lastenverteilung kommen.

⁴⁵ Vgl. z.B. Wenger (2003), Auch das Steuergeld soll pendeln.

Abbildung 3-1: Modelle zum Ausgleich von Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren

Modell / Ebene	Sonderlasten	Zentrumslasten
Allgemeine Modelle , die u.U. zum Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten beitragen	x	x
– Bundesbeiträge		
– Kantonalisierung		
– Kostenteiler Kanton / Gemeinden		
– Vertikaler Lastenausgleich		
– Subventionierung		
– Horizontaler Lastenausgleich		
– Gemeindeverbundfinanzierung		
Bund		
– NFA	x	
Interkantonal		
– Rahmenregelung für interkantonalen Ausgleich		x
– Konkrete Ausgleichsvereinbarungen		x
Kantonal		
– Bonus im Ressourcenausgleich	x	
– Pauschale Abgeltung (z.B. aufgrund detaillierter Erhebungen, Nutzungsstatistiken usw.)	x	x
– Rahmenregelung für interkommunale resp. regionale Lösungen		x
– Einnahmenseitige Instrumente: Steuersystem, Steuerteilungen	x	x
Interkommunal / regional		
– Regionaler Lastenausgleich	x	x
– Pauschale horizontale Abgeltung		x
– Freiwillige Beiträge		x
– "Naturaltausch", Ausgleich in Form unterschiedlicher Leistungen in verschiedenen Sachbereichen		x

Quelle: Eigene Darstellung

3.4 Beurteilung der Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten

Grundsätzlich hängt die Beurteilung vom Gesamtkontext (Globalbetrachtung) und von den möglichen allgemeinen Lösungen (vgl. 3.2) ab. Dennoch lassen sich folgende Hinweise zur Beurteilung der Modelle gemäss Abbildung 3-1 anbringen:

- **Subsidiarität:** bevor kantonale oder gar Abgeltungen auf Bundesebene in Erwägung gezogen werden, sollte zunächst geprüft werden, ob die Sonder- und Zentrumslasten überhaupt gewichtig und ob freiwillige und / oder regionale Lösungen möglich sind (siehe 3.2)
- **Fiskalische Äquivalenz:** aus dieser Perspektive sind Lösungen zu bevorzugen, welche Nutzer- und Zahlerkreis in Übereinstimmung bringen. Deshalb sind prinzipiell Modelle zu bevorzugen, die sich an der tatsächlichen Nutzung orientieren. Während die Abgeltung von Sonderlasten letztlich eine Ermessensfrage ist, wird beim Bestehen von Zentrumslasten

das Äquivalenzprinzip per Definition verletzt, so dass grundsätzlich eine Abgeltung anzustreben ist. Allerdings ist auch eine entsprechende Mitsprache der Mitfinanzierenden anzustreben und die Möglichkeiten der Verursacherfinanzierung sind auszuschöpfen.

Die Modelle lassen sich wie folgt grob beurteilen:

- Positiv:
 - Gemeindeverbundfinanzierung (wenn der Verbund eine adäquate, d.h. am Nutznieserkreis orientierte geografische Ausdehnung hat)
 - Horizontaler Lastenausgleich (bei guten Indikatoren)
 - pauschale Abgeltungen (auf detaillierten Nutzungsstatistiken basierend)
 - freiwillige Beiträge
- Eher problematisch:
 - alle Modelle mit Beteiligung der höheren Ebenen: Die Nutzer sind nie über ganzen Kanton oder Bund gleichmässig verteilt
 - Naturaltausch: Es kann sinnvoll sein, dieses Modell im Rahmen einer Globalbetrachtung zu berücksichtigen, i.d.R. ist es aber aufgabenspezifisch nicht anwendbar und führt auch nicht zu einer allseitig ausgewogenen Abgeltung
- Problematisch sind Modelle mit Zentrumsbonus im Ressourcenausgleich, weil deren Wirkung intransparent ist, und eine Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich erfolgt
- **Accountability:**
 - Die Beurteilung hängt nicht vom gewählten Modell, sondern eher von dessen konkreter Ausgestaltung (Klarheit der Zuständigkeit, Informationsmechanismen, Sanktionsmöglichkeiten) ab:
 - Bei allen Modellen ist eine transparente Information zu fordern, z.B. in Form von jährlichen Berichten über die Zentrumslasten.
 - Die Mitsprache der mitfinanzierenden (Umland-) Gemeinden oder des Kantons ist oftmals nicht gegeben; grundsätzlich wäre eine Mitsprache (auch im Sinne der Deckung von Finanzierungs- und Entscheidungsträger) angebracht, allerdings ist der Aufwand hierfür gross. Es müssen aber Mechanismen installiert werden, welche zumindest eine gewisse Prüfung von Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der mitfinanzierten Zentrumslasten ermöglichen.
- **Trennung Sonderlasten von Zentrumslasten:** Modelle, bei welchen klar wird, inwieweit Sonderlasten und inwieweit Zentrumslasten (Spillovers) abgegolten werden, sind aus Gründen der Transparenz zu bevorzugen. Bei den Modellen mit Bonus im Ressourcenausgleich ist dies i.d.R. nicht der Fall, bei den übrigen präsentierten Modellen schon.

4 Abgeltung spezifischer Lasten der Städte – Lösungsansätze in anderen Kantonen⁴⁶

In diesem Kapitel stehen Lösungsansätze anderer Kantone zur Bewältigung spezifischer Lasten von Städten im Vordergrund. Dabei interessieren die Lastenverteilungsregelungen zwischen Zentrums- und Umlandgemeinden sowie die Mechanismen, die im Rahmen von innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen bestehen.

Im Folgenden werden zwölf ausgewählte Kantone und ihre Finanz- und Lastenausgleichssysteme mit ausgleichender Wirkung bei Zentrumslasten kurz beschrieben. Die Kantone sind entweder aufgrund ihrer Grösse besonders relevant für einen Vergleich, oder aber sie haben einen speziell ausgestalteten Zentrumslastenausgleich und sind deshalb spannende methodische Modelle. Es handelt sich dabei um folgende Kantone:

- Kantone mit „grossen“ Zentrumsstädten (vgl. Abschnitt 4.1): Bern, Zürich, Waadt, Genf, St. Gallen
- Kantone mit für die Abgeltung von Zentrumslasten spannenden Ausgleichssystemen (vgl. Abschnitt 0): Neuenburg, Solothurn, Uri, Thurgau Schaffhausen
- Kantone mit Lastenausgleich, aber ohne expliziten Ausgleich von Zentrumslasten (vgl. Abschnitt 4.3): Fribourg, Luzern

Die bestehenden Ausgleichssysteme dieser Kantone werden jeweils kurz anhand folgender Fragen beschrieben:

- Expliziter Zentrumslastenausgleich (Ja/Nein)
- Erklärung des Systems, was wird abgegolten
- Welche Orte sind die Zentren?
- Art der Finanzierung
- Weiteres

Die nachfolgende Zusammenstellung basiert auf den jeweiligen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichsgesetzen und zusätzlichen Dokumenten der zuständigen Stellen. Da auch in spezialgesetzlich geregelten Bereichen Ausgleichsmechanismen vorkommen (z.B. in Gesetzen über den öffentlichen Verkehr), besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Die zugrundeliegenden Dokumente sind in der Bibliographie aufgeführt.

⁴⁶ Als Quellen für dieses Kapitel dienen u.a. der Bericht von Avenir Suisse (2013), Irrgarten Finanzausgleich, sowie eigene Recherchen.

4.1 Kantone mit grossen Zentrumsstädten

4.1.1 Bern

Wie in Abschnitt 2.4.2 im Detail dargelegt, kennt der Kanton Bern einen expliziten Zentrumslastenausgleich. Bern ist der schweizerische Pionierkanton bei den Zentrumslasten und hat 1997 als erster die Zentrumslasten und –nutzen aller fünf Städte erheben lassen. Diese wurden danach explizit als Grundlage für eine Abgeltung verwendet.⁴⁷

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (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 Zentrumslasten⁴⁸ bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages.
3. Hinzu kommt eine Regelung für Beiträge der Agglomerationsgemeinden an die Zentrumslasten im Bereich Kultur (siehe Exkurs).

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 4-1 gibt eine Übersicht zur momentanen Zentrumslastenabgeltung im Kanton Bern.

Wie einleitend erwähnt gibt es weitere Mechanismen indirekter Art, die wir in dieser Studie ausklammern, die aber ebenfalls indirekt eine Milderung der Zentrumslasten zur Folge haben (z.B. Lastenausgleiche Sozialhilfe, EL). Diese weiteren Mechanismen sind in den in Abb.1 und 5-4 dargestellten Finanzflüssen jedoch ebenfalls enthalten.

⁴⁷ Cf. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen. Vgl. auch Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) - Schlussbericht.

⁴⁸ Entspricht den durch den Regierungsrat anerkannten Zentrumslasten abzüglich der pauschalen Abgeltung.

Abbildung 4-1: 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.
Zentrumslasten	103'668	27'743	14'372	k.A.	k.A.
Zentrumsnutzen Agglomerationen	6'860	1'859	2'009	294	0
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'499	2'272	1'143	824	1'011
Netto-Zentrumslasten	90'309	23'611	11'220	k.A.	k.A.
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
Total Zentrumslasten-Abgeltung	69'523	20'450	9'787	1'937	2'397
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.

Bemerkung: Für eine detaillierte Lesehilfe zur Tabelle vgl. Abschnitt 6.3.

Burgdorf und Langenthal erstellen keine jährliche Berichterstattung zu ihren Zentrumslasten, weshalb für diese beiden Städte für das Jahr 2013 keine Daten zu den Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen verfügbar sind.

Exkurs Kultur

Die Stadt Bern betreibt Kulturförderung mehrheitlich auf zwei Arten. Erstens unterhält sie Mehrjahresverträge mit grösseren Kulturinstitutionen und zweitens spricht sie jährlich Projektbeiträge.⁴⁹

Unabhängig von den Beiträgen der Regionsgemeinden beteiligt sich der Kanton an Kulturinstitutionen von *nationaler* Bedeutung nach Kulturförderungsverordnung KKFV mit einem Betriebsbeitrag.⁵⁰ Momentan sind dies in der Stadt Bern das Zentrum Paul Klee, das Kunstmuseum Bern und das Alpine Museum der Schweiz. Beim Zentrum Paul Klee sowie beim Kunstmuseum Bern ist der Kanton seit 2014 neben dem Bund alleiniger öffentlicher Finanzträger.

⁴⁹ Für die Liste der Institutionen mit Mehrjahresvertrag, siehe <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/kultur/subventionen>. Das Fördervolumen bei den Projektbeiträgen betrug für das Jahr 2014 2,7 Mio. CHF.

⁵⁰ Der Kanton gewährt in der Regel Beiträge von höchstens 50 Prozent des ausgewiesenen Finanzbedarfs für kulturelles Wirken (vgl. Kantonale Kulturförderungsverordnung (KKFV), Art. 2).

Das Zentrum Paul Klee erhält momentan 5.6 Mio. CHF pro Jahr, das Kunstmuseum Bern 6.2 Mio. CHF.⁵¹

Die Finanzierung der Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung (momentan 13 Institutionen)⁵² funktioniert nach einem im KKFG festgeschriebenen Schlüssel. 40% der Subvention wird vom Kanton finanziert und die Verteilung der restlichen 60% wird zwischen Standort- und Regionsgemeinden ausgehandelt.⁵³ Für die Periode 2016-2019 haben sich die Beteiligten auf einen Schlüssel von 48% zu Lasten der Standort- und 12% zu Lasten der Regionsgemeinden geeinigt.⁵⁴ Die Gesamtsumme der Beiträge für Kulturinstitute von regionaler Bedeutung beläuft sich auf jährlich 50,5 Millionen Franken, wobei mit 37 Millionen Franken der Löwenanteil auf das Konzert Theater Bern entfällt.⁵⁵

4.1.2 Zürich

Der Kanton Zürich kennt einen Zentrumslastenausgleich, welcher pauschal pro Jahr entrichtet wird.

Die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Zürich, welche 2010 zum neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) geführt hat, beinhaltete auch die Festlegung der Zentrumslasten. Diese

⁵¹ Subventionen fürs Klee-Zentrum, siehe <http://www.bernerzeitung.ch/kultur/Die-Begeisterung-fuers-KleeZentrum-begann-mit-einem-tiefen-Erlebnis-/story/18391281>, aufgerufen am 17.5.2015.

⁵² BeJazz, Berner Kammerorchester, Camerata Historisches Museum, Konzert Theater Bern, Kornhausforum, La Capella, Buskers, Kornhausbibliothek, Theater Effingerstrasse, Kulturhof Schloss Köniz, Mühle Hunziken (Rubigen), Reberhaus (Bolligen).

⁵³ Die Standortgemeinde trägt maximal 50%, die Gemeinden der Regionalkonferenz mindestens 10%.

⁵⁴ Vgl. Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2015) für eine detaillierte Aufschlüsselung der Finanzierung aller Kulturinstitutionen.

Für die 12% zu Lasten der Regionsgemeinden schlägt die Kommission Kultur der Regionalkonferenz Bern-Mittelland einen neuen Finanzierungsschlüssel vor. Basierend auf der Publikation „Definition der städtischen Gebiete, Agglomerationen und Metropolräume 2000“ des Bundesamts für Statistik werden die Gemeinde in Agglomerations- und Nicht-Agglomerationsgemeinden eingeteilt. Abhängig von der jeweiligen „Reisezeit ins Zentrum (Stadt Bern)“ werden die Gemeinden in Unterkategorien eingeteilt. Für jede Unterkategorie wird ein Satz in CHF pro Einwohner definiert. Dieser variiert von 6.65 für die tiefste Kategorie bis 26.57 für die höchste Kategorie, Beitragspflichtig sind alle 85 Gemeinden der Regionalkonferenz.

⁵⁵ Zahlen siehe Regionalkonferenz Bern Mittelland (2015), Leistungsverträge mit den „Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung“.

Des Weiteren werden in der Stadt Bern das Bernische Historische Museum, das Berner Kammerorchester, die Camerata Bern, das Kornhausforum, das La Cappella, das Buskers und das Theater an der Effingerstrasse unterstützt.

Zusätzlich sind die Kornhausbibliotheken als Kulturinstitution von „mindestens regionaler Bedeutung“ definiert und werden zu 20% vom Kanton getragen (68% Stadt, 12% Regionsgemeinden), da für Bibliotheken ein anderer Kostenschlüssel zur Anwendung gelangt.

wurden vom Kanton als „nicht quantifizierbar“ bezeichnet, weshalb als „Berechnungsgrundlage“ der alte Finanzausgleich im Referenzjahr 2005 benutzt wurde.⁵⁶ Der Kanton Zürich nimmt also an, dass die Zentrumslasten im alten Finanzausgleich⁵⁷ adäquat abgebildet wurden und kalkulierte den neuen Zentrumslastenausgleich (Pauschalbeiträge) so, dass die Städte Zürich und Winterthur im Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich gleich viele Mittel erhielten. Die Höhe der Zentrumslastenbeiträge ist daher politisch festgelegt und beruht nicht auf einer direkten ökonomischen Analyse der Höhe der Zentrumslasten.⁵⁸

Gemäss Art. 29 des Finanzausgleichgesetzes erhält die Stadt Zürich jährlich einen Beitrag von 412.2 Mio. Franken zur Kompensation von Zentrumslasten. Für die Jahre 2013-2015 entspricht dies jeweils ca. 5% des Gesamtbudgets der Stadt Zürich.⁵⁹ 10.7% des Pauschalbeitrags sind für den Kulturbereich zweckgebunden, die restlichen 89.3% sind nicht zweckgebunden. Die Stadt Winterthur erhält jährlich 86 Mio. Franken, wovon 6.9% für den Kulturbereich zweckgebunden sind.⁶⁰ Die Pauschalbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur werden jährlich der Teuerung angepasst.

Exkurs Kultur im Kanton Zürich

Neben dem erwähnten Kulturanteil im Zentrumslastenausgleich beteiligt sich der Kanton Zürich auch massgeblich am Kulturangebot der beiden Zentrumsstädte Zürich und Winterthur. Der Kanton Zürich trägt den Hauptteil der Kultursubventionen: Für das Jahr 2013 betrug der Aufwand des Kantons 148 Mio. CHF. Davon flossen 81 Mio. CHF ans Opernhaus Zürich. Der Kanton ist der einzige öffentliche Träger des Opernhauses und kommt für ca. zwei Drittel der Gesamteinnahmen des Opernhauses auf.⁶¹ Weitere 44 Mio. CHF flossen über den Zentrumslastenausgleich an die Stadt Zürich und 6 Mio. CHF an die Stadt Winterthur.⁶² Zudem betreibt

⁵⁶ 2005 wurde als Referenzjahr gewählt, „weil es hinsichtlich des Konjunkturverlaufs im langjährigen Trend liegt“. Siehe Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Inneren, „Wie wurden die Zentrumslastenausgleichbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur berechnet?“.

⁵⁷ Der alte Finanzausgleich beinhaltete u.a. einen „Lastenausgleich für die Stadt Zürich“, durch welchen die Sonderlasten in den Bereichen Sozialhilfe, Polizei und Kultur teilweise abgegolten wurden (vgl. Kanton Zürich (2013), Handbuch Zürcher Finanzausgleich, S. 102-106).

⁵⁸ Für die Höhe der Abgeltung beruft man sich auch auf eine alte Zentrumslastenstudie von 1997.

⁵⁹ Das Budget der Stadt Zürich ist aussergewöhnlich hoch, da die Stadt viele Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsausgaben selber trägt.

⁶⁰ Ursprünglich erhielt die Stadt Winterthur (aufgrund der Berechnungen mit Referenzjahr 2005) einen Beitrag von 74.6 Mio. Franken. Aufgrund des angestauten Investitionsbedarfs (tiefer Zinslast und Abschreibungen, welche zu tieferem Gesamtaufwand und damit zu tieferem Zentrumslastbeitrag führten) in der Stadt entschied der Kantonsrat jedoch den Beitrag auf 86 Mio. Franken zu erhöhen.

⁶¹ Dies ist über das Opernhausgesetz (2010) geregelt. Die Betreiberin des Opernhauses ist die Opernhaus Zürich AG. Siehe auch Geschäftsbericht Opernhaus Zürich für das Jahr 2013-2014.

⁶² Siehe der oben beschriebene zweckgebundene Kulturanteil.

der Kanton Zürich eine eigene Kulturförderung, welche Institutionen aber auch Kulturschaffende und Projekte unterstützt.⁶³ Die Stadt Zürich weist für das Jahr 2011 einen Bruttokulturaufwand von 162 Mio. CHF aus. Dem stehen Einnahmen, Beiträge von privater Hand, des Kantons und aus dem Finanz- und Lastenausgleich von 59 Mio. CHF gegenüber, woraus ein Nettokulturaufwand von 102 Mio. CHF für das Jahr 2011 resultiert. Den Löwenanteil machen Beiträge an das Schauspielhaus Zürich (37.5 Mio. CHF) und die Tonhalle (15.9 Mio. CHF) aus.⁶⁴

4.1.3 Waadt

Im Rahmen des Finanzausgleichs im Kanton Waadt wird die Kompensation von Zentrumslasten explizit als ein Ziel des Ausgleichssystems genannt. Zwei Elemente des Ausgleichssystems wirken zugunsten von Lausanne:

In der „Péréquation directe“ bezahlen die Gemeinden in Abhängigkeit ihrer Steuerkraft in einen Ausgleichsfonds ein. Aus diesem Fonds erhalten einerseits grössere Gemeinden substanziiell mehr Geld pro Einwohner: Die Beiträge an die Gemeinde variieren von 100 Franken pro Einwohner (bis 1'000 Einwohner) bis zu 1'050 Franken pro Einwohner (>15'000 Einwohner). Lausanne erhielt über diesen Mechanismus 2014 netto rund 19 Mio. CHF.

Andererseits werden aus diesem Fonds zusätzlich Gemeindeausgaben, welche den öffentlichen Verkehr, den Strassenverkehr oder den Schulverkehr betreffen, abgegolten, sofern sie den Gegenwert von 8 Steuerprozenten der Gemeinde übersteigen. In diesem Fall werden die Gemeindeausgaben, die den Plafond übersteigen, zu 75% abgegolten (bis zu einem Maximum von 4 Steuerprozenten). Lausanne erhält für diese „Dépenses thématiques“ eine Abgeltung von 45 Mio. CHF, dies bei abgeltungsberechtigten Gesamtausgaben von 113 Mio. CHF (Zahlen 2014).

Finanziert wird der Finanzausgleich horizontal durch die finanzstarken Gemeinden des Kantons.

Zusätzlich zu erwähnen ist die Verteilung der „Facture sociale“ auf Gemeinden, die ebenfalls Steuerkraft abhängig ist. Lausanne trägt hier pro Einwohner weniger Lasten als der kantonale Durchschnitt.

4.1.4 Genf

Im Kanton Genf existieren zurzeit drei Umverteilungsmechanismen, von denen die Stadt Genf netto profitiert. Davon sind zwei de facto oder explizit Kompensationen für Zentrumslasten.

⁶³ Vgl. Kanton Zürich Direktion der Justiz und des Inneren (29013), Fachstelle Kultur Tätigkeitsbericht 2013.

⁶⁴ Präsidiatdepartement Stadt Zürich (2011), Leitbild Städtische Kulturförderung, Zahlen 2011.

Erstens existiert ein expliziter Zentrumslastenausgleich zugunsten der Stadt Genf. Alle anderen Kantonsgemeinden zahlen zur Kompensation dieser Lasten fix 0.4 Steuerprozent an die Stadt Genf, was 2013 ein Betrag von 6.6 Mio. Franken entsprach.

Zweitens erhalten Gemeinden im ganzen Kanton 10'000 Franken pro Jahr für jeden Platz in einer Kindertagesstätte. Der Fonds, aus dem diese Gelder kommen, wird proportional zur Bevölkerung und zur Wertschöpfung pro Steuerprozent alimentiert. Aufgrund der überproportionalen Anzahl Kindertagesstätten hat die Stadt Genf im Jahr 2013 netto 2.8 Mio. Franken aus diesem Fonds bezogen.

Drittens gibt es im Kanton Genf einen Ausgleichsmechanismus für natürliche Personen, welcher eine Umverteilung von Wohn- zu Arbeitsgemeinden gleichkommt. Da die Stadt Genf überproportional viele Arbeitsplätze (und damit Zentrumslasten) aufweist, profitiert sie von diesem Ausgleich. Abhängig von ihrer Finanzkraft darf die Wohngemeinde zwischen 20 und 80% der Steuereinnahmen behalten, der Rest geht an die Arbeitsgemeinde. Dabei werden jährlich etwa 200 Mio. Fr. von Wohn- zu Arbeitsgemeinden umverteilt und die Stadt Genf hat im Jahr 2011 netto 53.1 Mio. Franken über diesen Ausgleich erhalten.

Die Stadt Genf ist hingegen ein Nettozahler bei den Umverteilungsmechanismen über die Steuereinnahmen von juristischen Personen, das Ressourcenpotential (Steuersubstrat) und den interkommunalen Fond (fonds intercommunal), welcher Teile von Investitionen in interkommunale Strukturen und Leistungen deckt.

Über alle Ausgleichsgefässe hinweg resultiert für die Stadt Genf ein Plus von ungefähr 12.6 Mio. Franken.

4.1.5 St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat, ähnlich wie der Kanton Zürich, einen pauschalen jährlichen Zentrumslastenausgleich. Die Stadt St. Gallen ist dabei das einzige Zentrum des Kantons.

Der jährliche Beitrag wird durch den Kanton finanziert und beträgt 7.5 Mio. Franken. Zusätzlich erhält die Stadt St. Gallen je 4.5 Mio. Franken als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen anderer Gemeinden im Kanton und ausserkantonaler Gemeinwesen. Der Gesamtbetrag beläuft sich daher auf jährlich 16.5 Mio. Franken. Die Beträge werden jährlich der Teuerung angepasst. Ähnlich wie im Kanton Bern wurden auch in St. Gallen Studien zu den Zentrumslasten erstellt, welche teilweise als Grundlage für die Abgeltung herangezogen wurden.⁶⁵

Ausserdem gibt es verschieden Sonderlastenausgleichssysteme. Zusätzlich zum kantonalen Zentrumslastenausgleich besteht ein interkantonaler Ausgleich mit den Kantonen Appenzell und Thurgau, welche sich anteilig nach verkauften Eintrittten am Budget des St. Galler Theaters beteiligen.

⁶⁵ Vgl. Ecoplan (2000), Zentrumslasten Stadt St.Gallen und Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen 2010.

4.2 Kantone mit spannenden Ausgleichssystemen

4.2.1 Neuenburg

Der Kanton Neuenburg hat einen expliziten Zentrumslastenausgleich im Rahmen des Strukturausgleichs. Dabei werden ein Zentrums- und ein Erreichbarkeitskoeffizient berechnet.⁶⁶ Der Zentrumskoeffizient ist positiv gewichtet und steigt, je näher eine Zentrumsgemeinde an bevölkerungsreichen Gemeinden liegt. Der Index repräsentiert daher die Bevölkerungsdichte des Zentrums und ist stark positiv für die Zentrumsgemeinden.

Zusätzlich wird ein Erreichbarkeitskoeffizient berechnet, welcher negativ gewichtet ist. Er widerspiegelt die strukturellen Vorteile von Gemeinden nahe an Zentren und wird grösser, je kleiner die Distanz der Gemeinde zur nächsten Zentrumsgemeinde und je grösser der Zentrumsindex dieser Zentrumsgemeinde ist. Alternativ kann der Erreichbarkeitskoeffizient auch als Bonus für periphere Gemeinden (mit schlechter Erreichbarkeit) interpretiert werden.

Als Zentrumsgemeinden sind die Städte Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds und Le Locle definiert.

Der Strukturausgleich und somit auch der Zentrumslastenausgleich werden komplett horizontal durch Gemeinden mit einem unter dem Durchschnitt liegenden Strukturlastindex finanziert. Zentrumslasten werden also als Strukturlasten (wie Bevölkerung, Höhe, geringe Steuerkraft) betrachtet. Für das Jahr 2012 erhielt die Stadt Neuenburg 6.6 Millionen Franken aus dem Strukturausgleich. Dieser beinhaltet die beiden beschriebenen Zentrumslastenausgleichsmechanismen aber auch die drei Indikatoren Bevölkerung, Höhe und Index der Steuerbelastung. Aufgrund dieser Gesamtbetrachtung kann der Anteil der Zentrumslastenabgeltung nicht genau bestimmt werden.

4.2.2 Solothurn

2016 wird der Kanton Solothurn einen neuen Finanzausgleich zwischen Gemeinden und dem Kanton einführen. Dieser beinhaltet explizit einen pauschalen Zentrumslastenausgleich.⁶⁷

In einer externen Studie⁶⁸ wird vorgeschlagen, Solothurn, Olten und Grenchen als Zentrumsstädte zu definieren, da diese erhebliche Leistungen in Kultur und Freizeit erbringen, welche von der Bevölkerung umliegender Gemeinden genutzt werden.

Gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden ist eine jährliche pauschale Abgeltung der Zentrumsleistungen vorgesehen. Der zur Verfügung stehende Betrag für die Entschädigung beträgt zwischen 1.5 und 2 Millionen Franken. Finanziert wird

⁶⁶ Zudem fliesst die Bevölkerung in die Berechnung des sozio-ökonomischen Strukturausgleichs ein, was grosse (Zentrums-) Gemeinden tendenziell begünstigt.

⁶⁷ Siehe <https://www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen/nfa-so/> für ausführliche Informationen und Dokumentationen (aufgerufen am 17.5.2015).

⁶⁸ Ecoplan (2012), Neugestaltung des Finanzausgleichs und den Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO).

der Ausgleich vertikal durch den Kanton, wobei die Prozentsätze der einzelnen Zentrumsstädte jährlich durch den Kantonsrat festgelegt werden (siehe FILAV EG).⁶⁹

4.2.3 Uri

Obwohl die Zentrumslasten im Kanton Uri vergleichsweise tief liegen, kennt der Kanton einen Ausgleich der Zentrumsleistungen.

Alle vier Jahre definiert der Regierungsrat auf Antrag der Gemeinden Objekte, welche als „gemeindeübergreifende Zentrumsleistungen gelten“. Um eine Zentrumsleistung geltend zu machen, muss die jeweilige Standortgemeinde die Zahl der BenutzerInnen erheben und die Kosten nach der im Reglement über die Zentrumsleistungen (ZLR) festgelegten Mechanismus abrechnen. Entgolten werden dabei nur Kosten, welche nicht den Besuchen von BewohnerInnen der Standortgemeinde zuzurechnen sind.⁷⁰

Aktuell macht nur die Gemeinde Altdorf Zentrumsleistungen geltend. Diese belaufen sich total auf 971'551 Franken, wobei nach Abzug des gemäss ZLR vorgesehenen Standortvorteils sowie der Anteile ausserkantonaler NutzerInnen netto 583'853 Franken abzugelten sind. Der Landrat begrenzt die zu entgeltenden Zentrumsleistungen auf 400'000 Franken jährlich.

Finanziert wird der Ausgleich horizontal durch die Gemeinden. Der Ausgleich ist abgesehen von der Plafonierung leistungsbezogen.

4.2.4 Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen werden die Zentrumslasten explizit im Rahmen des Lastenausgleichs berücksichtigt.

Anspruch auf den Lastenausgleich haben Gemeinden, die aufgrund der Lastenbilanz ein über dem gewichteten kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen.⁷¹ Die Zentrumslasten der Gemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall werden bei der Berechnung der Leistungsbilanz mit 3.5 Mio. CHF bzw. 250'000 CHF (plus Teuerung) berücksichtigt.⁷²

Ausgeglichen werden schlussendlich zwei Drittel der Differenz zwischen der überdurchschnittlichen Last pro Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel. Die Zahlung aus dem Las-

⁶⁹ Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAV EG).

⁷⁰ Dazu gelten Schwellenwerte: Eine Zentrumsleistung muss zum Beispiel die beanspruchende Gemeinde mit mindestens 3 Franken pro Einwohner und Jahr belasten. Zudem müssen die kumulierten Zentrumsleistungen die beanspruchende Gemeinde mit mindestens 30 Franken pro Einwohner pro belasten. Laut neuesten Zahlen des BFS (2010) zählt Altdorf 8'861 Einwohner, was einen Schwellenwert von 265'830 ergibt.

⁷¹ In der Lastenbilanz werden die folgenden Lasten berücksichtigt: Bildungslast, Sozialhilfelast, Polizeilast, Zentrumslast, Last der Weite.

⁷² Für das Jahr 2014 ergab dies für Schaffhausen 3.6 Mio. CHF und für Neuhausen am Rheinfall 257'207 CHF (Indexstand 102.8 Punkte).

tenausgleich wird für jedes Prozent, um den der Steuerfuss der Gemeinde unter dem gewichteten Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt, um einen Fünftel gekürzt. Er entfällt ganz, wenn der Steuerfuss das gewichtete Mittel um mehr als 5 Prozent unterschreitet (Art. 7 FAG).

Der Lastenausgleich wird zu gleichen Teilen vom Kanton und von den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten finanziert. Für das Jahr 2014 entsprach dies je 1.34 Mio. CHF, wobei Schaffhausen 1.58 Mio. CHF aus dem Lastenausgleich beziehen konnte.⁷³

4.2.5 Thurgau

Der Kanton Thurgau kennt keinen expliziten Zentrumslastenausgleich, jedoch profitieren die Zentrumsgemeinden von einem Bonus im Ressourcenausgleich.

Im Rahmen des Ressourcenausgleichs werden Zentrumsgemeinden gemäss kantonalem Richtplan⁷⁴ für ihre besondere Rolle entlastet. Der Ressourcenausgleich besteht aus einer Mindestausstattung und einer horizontalen Abschöpfung, die wie folgt funktionieren:⁷⁵

- Mindestausstattung: Finanzschwache Gemeinden werden auf eine Mindestausstattung von 82% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft pro Einwohner gehoben. Die Zentrumsgemeinden geniessen bei der Berechnung der Mindestausstattung einen pauschalen Rabatt von 8% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft. Gleichzeitig steht den Zentrumsgemeinden eine minimale Abgeltung von 30 CHF pro Einwohner für ihre Zentrumsfunktion zu.⁷⁶
- Horizontale Abschöpfung: Liegt die Steuerkraft (pro Einwohner) einer Gemeinde über dem kantonalen Mittel, so wird je nach Finanzkraft der Gemeinde zwischen 12% und 18% des über dem Durchschnitt liegenden Teils der Pro-Kopf-Steuerkraft abgeschöpft. Bei Zentrumsgemeinden wird diese horizontale Abschöpfung um 12% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft reduziert. Auch hier beträgt die Mindestabgeltung für die Zentrumsfunktion 30 CHF pro Einwohner.⁷⁷

⁷³ Vgl. Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schaffhausen (2014), Finanzausgleich 2014 und Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2013, Beilage 7

⁷⁴ Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn und Weinfelden

⁷⁵ Vgl. Kanton Thurgau (2014), Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG), Kapitel 2

⁷⁶ Die in diesem Abschnitt erwähnten Abgeltungen befinden sich in einer Übergangsphase (vgl. Staatskanzlei Kanton Thurgau (2014), S. 37):

Der Satz für die Abgeltung für Zentrumsgemeinden wird schrittweise von 12% (2013) auf 8% (2017) zurückgestuft (1%-Punkt pro Jahr).

Die minimale Abgeltung von 30 Franken pro Einwohner wird gestaffelt eingeführt: 2014 zu einem Viertel, 2015 zur Hälfte, 2016 zu drei Vierteln und ab 2017 vollständig.

⁷⁷ Der aufgeführte Abschöpfungssatz befindet sich in einer Übergangsphase (vgl. Staatskanzlei Kanton Thurgau (2014), S. 37): Die höhere gestaffelte Abschöpfung von 12% bis 18% (zuvor: einheitlicher Abschöpfungsindex von 12%) wird 2014 zu einem Viertel, 2015 zur Hälfte, 2016 zu drei Vierteln und ab 2017 vollständig umgesetzt.

Finanziert wird der Ressourcenausgleich vor allem über den Kanton.⁷⁸

4.3 Kantone mit Lastenausgleich, aber ohne explizite Abgeltung der Zentrumslasten

4.3.1 Fribourg

Fribourg kennt keinen direkten Zentrumslastenausgleich, jedoch ist der Lastenausgleich zentrumsfreundlich gestaltet und es gibt die Möglichkeit, sich in Agglomerationen zusammen zu schliessen.

Der Lastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsrate, Bevölkerungswachstum, Personen über 80 Jahre relativ zur Gesamtbevölkerung und schulpflichtige Kinder relativ zur Gesamtbevölkerung. Diese Kriterien führen eher zu einem Ausgleich zugunsten urbaner Räume. Der Lastenausgleich betrifft alle Gemeinden des Kantons.

Für den Lastenausgleich steht jährlich 50% der im Rahmen des Ressourcenausgleichs aufgebrauchten Summe vom Kanton zur Verfügung (2013: 12.6 Mio. Franken).

Ab 10'000 Einwohner besteht die Möglichkeit, dass sich mehrere Gemeinden zu einer Agglomeration zusammenschliessen und gewisse Aufgaben über diesen Zusammenschluss koordinieren und teils auch finanzieren. Die Vorgaben zur Gründung einer solchen Agglomeration sind im ersten Agglomerationsgesetz der Schweiz (1995), dem Gesetz über die Agglomerationen des Kantons Fribourg festgeschrieben. Die Agglomeration Fribourg mit ca. 96'000 Einwohnern ist zum Beispiel in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Förderung des Tourismus und Förderung der Kultur aktiv.⁷⁹

Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert, die Agglomeration finanziert sich vor allem über Beiträge der Mitgliedergemeinden, des Kantons und des Bundes.

⁷⁸ Für den Ressourcenausgleich, den Lastenausgleich und den Verzichtsausgleich stehen die horizontale Abschöpfung bei den Gemeinden sowie ein Beitrag des Kantons, der sich in einer Bandbreite von 2% bis 4% des Steuerertrages des Vorjahres zu bewegen hat, zur Verfügung (vgl. Kanton Thurgau (2014), Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG), Art. 2 Abs. 2). Im Jahr 2014 wurde der Finanzausgleich zu 79% (13.3 Mio. CHF) über den Kantonsanteil und zu 21% (3.5 Mio. CHF) über die Abschöpfung bei den Gemeinden finanziert.

⁷⁹ Zur Agglomeration Fribourg gehören die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, Villars-Sur-Glâne (Stand März 2015).

Ein weiteres Beispiel ist der Gemeindeverband MOBUL der Agglomeration Bulle (Bulle, Morlon, La Pâquier, Riaz, Vaudens) mit knapp über 20'000 Einwohnern. Ziel dieser Agglomeration ist allerdings hauptsächlich die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten mit Beiträgen des Bundes. Die Zusammenarbeit ist daher beschränkt.

4.3.2 Luzern

Der Kanton Luzern kennt keinen expliziten Zentrumslastenausgleich, jedoch einen soziodemografischen Lastenausgleich, von welchem die Zentren profitieren.

Einerseits bewirken typische Städtemerkmale, dass die Stadt Luzern de facto mehr Geld aus diesem Topf erhält, andererseits profitieren die Stadt Luzern und Regionalzentren von einem ermässigten Satz der horizontalen Abschöpfung im Ressourcenausgleich.⁸⁰

Der Lastenausgleich berücksichtigt Bildungslasten (Schülerdichte), Sozillasten (Bevölkerungszusammensetzung), Infrastrukturlasten und topografische Lasten. Die ersten drei dieser Lasten sind im Normalfall höher in urbanen Gebieten.

Sowohl im Lasten- als auch im Ressourcenausgleich werden alle Gemeinden des Kantons berücksichtigt. Wie in Fussnote 80 genauer erläutert, trägt der Kanton $\frac{3}{4}$ der Finanzierung des Ressourcenausgleichs und $\frac{1}{4}$ wird über eine horizontale Abschöpfung bei den Gemeinden garantiert, wobei die Stadt Luzern und weitere Zentren dort ebenfalls vergleichsweise entlastet werden. Die Mittel für den Lastenausgleich werden vom Kanton gestellt.

4.4 Kantonale Zentrumslastenausgleiche auf einen Blick

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über Ausgleichsmechanismen, explizit im Gesetz berücksichtigte Zentrumslasten und Finanzierung in den zuvor besprochenen Kantonen.

⁸⁰ Im Kanton Luzern werden $\frac{3}{4}$ des Ressourcenausgleichs vom Kanton und $\frac{1}{4}$ über eine horizontale Abschöpfung bei den Gemeinden finanziert. Der Satz zur Finanzierung dieses Viertels beträgt für die Stadt Luzern 9%, für Regionalzentren 14% und für die übrigen Gemeinden 17% des über dem Durchschnitt liegenden Ressourcenpotenzials. Die Sätze variieren jährlich aufgrund des Gesamtfinanzbedarfs des Ressourcenausgleichs und der Ressourcenausstattung einzelner Gemeinden. Das Verhältnis unter den Prozentsätzen bleibt dabei konstant bei 9:14:17.

Abbildung 4-2: 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												
	Gästeinfrastruktur / 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.

Quelle: Eigene Darstellung

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: I:

- Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden wird vernachlässigt. Insbesondere die Kantonalisierung als möglicher Ausgleichsmechanismus ist nicht enthalten

- Oft gibt es weitere Subventionen, welche an Kernstädte fliessen, die sich nicht direkt aus den Finanz- und Lastenausgleichsgesetzen ablesen lassen (Neben Finanz- und Lastenausgleichsgesetzen sind Ausgleichssysteme oft in Spezialgesetzen ausserhalb FILAG geregelt)

Deshalb ist es wichtig, dass ein Ausgleichssystem immer im Gesamtkontext betrachtet wird: Aufgabenteilung, Steuersystem und Steueraufteilung, bestehende Lastenausgleichsmechanismen (Subventionen, gemeinsame Töpfe) und auch die Grösse des Territoriums. Sofern z.B. die Unternehmenssteuern resp. das Steuersystem generell oder ein relativ milder Ressourcenausgleich es erlauben, dass die Stadt mit vergleichbaren Angeboten ihren Steuerfuss im Rahmen der übrigen Gemeinden halten kann, ist der Bedarf nach einer Abgeltung zu relativieren.

4.5 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 (vgl. auch 2.3) 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.

5 Ausgabenentwicklung der Stadt Bern in den letzten Jahren

In diesem Kapitel wird auf die beobachteten Ausgabeentwicklungen der Stadt Bern der letzten Jahre eingegangen. Dabei geht es einerseits um die Betrachtung der markanten Niveauveränderungen und andererseits um die Analyse der langfristigen Trendeffekte. Die Analyse der Ausgabeentwicklungen bildet sodann die Grundlage für die Analysen der Zentrumslasten der Stadt Bern in den darauffolgenden Kapiteln.

5.1 Entwicklung des bereinigten Aufwandes

Abbildung 5-1 zeigt die Entwicklung des bereinigten Aufwandes⁸¹ der Stadt Bern für die Jahre 2009 bis Budget 2016, einerseits absolut (graue Kurve, linke Abszisse in Mio. CHF) und andererseits pro Kopf⁸² (rote Kurve, rechte Abszisse in CHF). Zudem wird in Abbildung 5-2 der relative Verlauf der Aufwandsentwicklung abgebildet (Indexierung: Jahr 2009 = 100). Die Aufwandsentwicklung der Stadt Bern kann für den betrachteten Zeitraum grob in drei Phasen unterteilt werden:

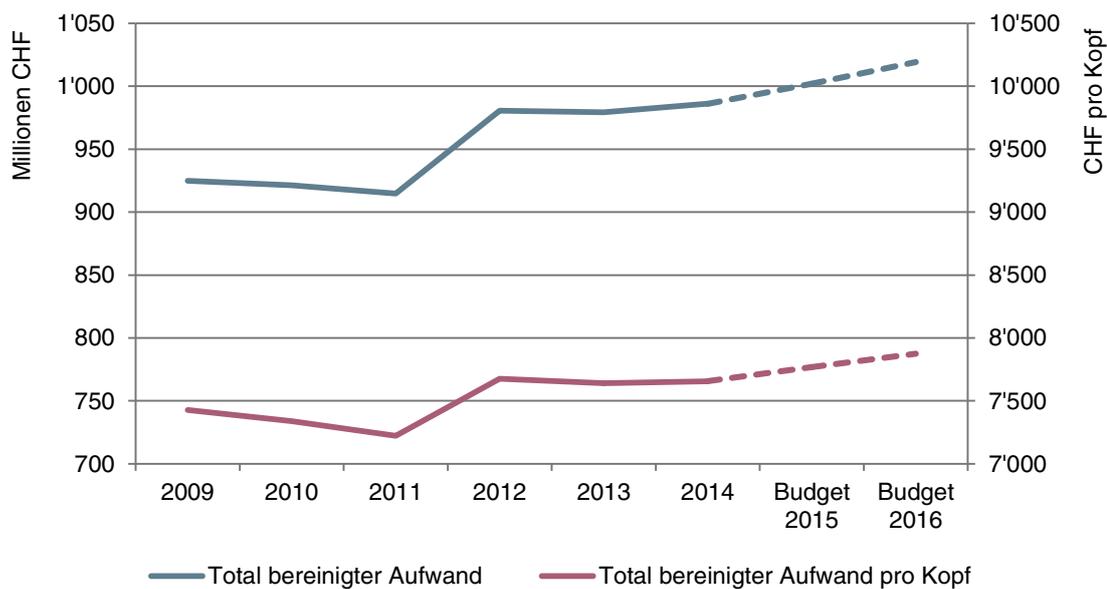
- Im Zeitraum 2009 – 2011 sank der bereinigte Aufwand der Stadt Bern insgesamt um 10 Mio. CHF bzw. 1.1% von 925 Mio. CHF auf 915 Mio. CHF. Pro Kopf konnte gar ein Aufwandrückgang von 2.8% verzeichnet werden, der Pro-Kopf-Aufwand sank innerhalb zweier Jahre von 7'427 CHF auf 7'222 CHF.
- Im Zuge des FILAG 2012 ergab sich bei der Stadt Bern ein Aufwandsprung von 7.2%, womit sich das Total des bereinigten Aufwandes auf 981 Mio. CHF erhöhte. Aufgrund des Bevölkerungswachstums im selben Zeitraum stieg der Pro-Kopf-Aufwand mit 6.3% etwas weniger stark (auf 7'675 CHF).
- Von 2012 bis 2014 bewegten sich der bereinigte Aufwand nur unwesentlich und stieg total um lediglich 0.6%. Diese Tendenz scheint sich jedoch nicht fortzusetzen, denn für die Jahre 2015 und 2016 prognostiziert die Stadt Bern ein Aufwandswachstum von durchschnittlich 1.7% p.a. und durchbricht mit ihrem Budget knapp die Milliardengrenze.

Insgesamt ist der Pro-Kopf-Aufwand über den betrachteten Zeitraum (2009-2016) deutlich weniger stark gestiegen (\varnothing 0.8% p.a.) als das Total des bereinigten Aufwandes (\varnothing 1.4% p.a.).

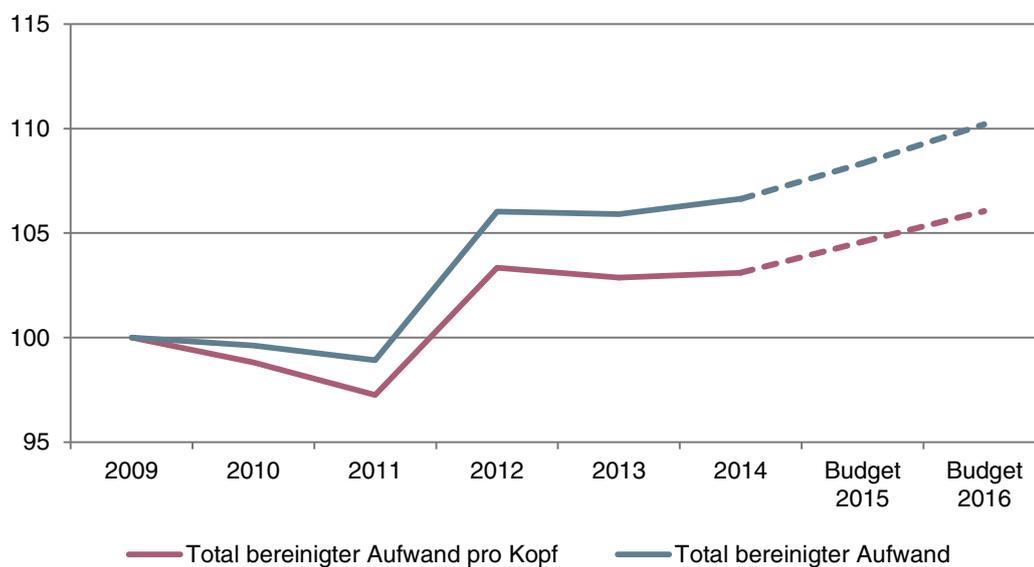
⁸¹ Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern.

⁸² Die Berechnung der Pro-Kopf-Ausgaben basiert auf der ständigen Wohnbevölkerung gemäss Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV), Art. 5: *Die für den Vollzug massgebende Wohnbevölkerung nach dem zivilrechtlichen Wohnsitzprinzip wird jährlich durch die Finanzverwaltung bei den Gemeinden erhoben. Diese wird ermittelt, indem der Bevölkerungsstand am letzten Kalendertag jedes Monats addiert und diese Summe durch zwölf dividiert wird.*

Die ständige Wohnbevölkerung für das Jahr 2015 (129'000 Personen) sowie für das Jahr 2016 (129'400 Personen) basiert auf einer Schätzung der Stadt Bern (vgl. Stadt Bern (2015), Produktegruppen-Budget 2016, S. 34)

Abbildung 5-1: Absolute Entwicklung Total bereinigter Aufwand, Jahre 2009 – 2016

Quelle: Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern; eigene Berechnungen

Abbildung 5-2: Relative Entwicklung Total bereinigter Aufwand, Jahre 2009 - 2016

Quelle: Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern; eigene Berechnungen

Anhand der obigen Abbildungen lassen sich lediglich pauschale Aussagen zur Aufwandsentwicklung der Stadt Bern machen. Um die Entwicklung des bereinigten Aufwandes etwas genauer zu betrachten, zeigt Abbildung 5-2 die Aufwandsentwicklung differenziert nach der Artengliederung der laufenden Rechnung⁸³. Die auffälligsten Bewegungen und deren Grundlagen sind hierbei:

- Von **2010 auf 2011** sind die **Entschädigungen an das Gemeinwesen** um 9.7 Mio. CHF gestiegen. Dies ist fast ausschliesslich auf die Zunahme des Unterkontos «Direktionsstabsdienste» der BSS zurückzuführen, welches innerhalb eines Jahres um 20% oder 10.4 Mio. CHF gestiegen ist (u.a. stieg der Lastenanteil im Lastenausgleich Sozialhilfe).⁸⁴ Im Gegenzug haben die **eigenen Beiträge** um gut 13.5 Mio. CHF abgenommen, was grösstenteils auf die ab 2011 vom Kanton finanzierten Spitexleistungen zurückzuführen ist.⁸⁵
- Durch das **FILAG 2012** sind die **Eigenen Beiträge** stark gestiegen - sie haben sich innerhalb eines Jahres um 57.3 Mio. CHF bzw. fast 23% erhöht. Insbesondere stiegen die zu bezahlenden Ausgleichsleistungen für den «Disparitätenabbau» (Konto der Finanzverwaltung, FPI) um 17.6 Mio. CHF (\triangleq Steigerung von 22%), weil im Finanzausgleich neu nicht mehr die gesamten Zentrumslasten in Abzug gebracht werden konnten, sondern nur noch der durch die pauschale Abgeltung nicht abgegoltene Teil der Zentrumslasten (vgl. auch Abschnitt 6.2).⁸⁶ Zudem ergaben sich durch die neu eingeführte «vertikale Lastenverschiebung»⁸⁷ (Konto der Finanzverwaltung, FPI) Aufwände von 13.1 Mio. CHF für die Stadt Bern.⁸⁸ Die «vertikale Lastenverschiebung» wurde im Jahr 2013 weiter ausgebaut und stieg um 9.2 Mio. CHF auf total 22.3 Mio. CHF. Künftig sieht sich die Stadt Bern insbesondere mit weiter steigenden Beiträgen an den öffentlichen Verkehr⁸⁹ konfrontiert, welche im

⁸³ Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern.

⁸⁴ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 1: Jahresrechnung, S. 16: „2011 mussten dem Kanton 3,7 Mio. Franken oder 2,7 % mehr als veranschlagt und 9,7 Mio. Franken mehr als 2010 bezahlt werden. 5,3 Mio. Franken sind auf die Lastenabrechnung Soziales (2010) zurückzuführen, um 1,6 Mio. Franken gemildert durch diejenige für die Lehrerbesoldungen.“

⁸⁵ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 1: Jahresrechnung, S. 17: „Im Vergleich zum Jahr 2010 ist unter Ausklammerung der Abgrenzung KTB von 7,3 Mio. Franken eine Abnahme um 13,5 Mio. Franken festzustellen. Davon entfallen auf die ab 2011 direkt vom Kanton finanzierten Spitexleistungen 12,4 Mio. Franken sowie 5,7 Mio. Franken auf die Änderung der Finanzierung von Investitionen in Altersheime. An den Finanzausgleich/Disparitätenabbau mussten 2,5 Mio. Franken weniger als 2010 bezahlt werden.“

⁸⁶ Im Gegenzug wurde die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten (nach Art. 15 FILAG) von bisher 32.1 Mio. CHF auf neu 63.3 Mio. CHF angehoben (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 490).

⁸⁷ «Lastenausgleich neue Aufgabenteilung» gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), Art. 29b.

⁸⁸ Neben den erwähnten Lastenverschiebungen führten auch höhere «Beiträge an private Haushalte für Sozialleistungen» zu einer Steigerung der Eigenen Beiträge (um 13.9 Mio. CHF). Diese Mehrbelastung kam durch eine Neuregelung der Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge zustande (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 1: Jahresrechnung, S. 14).

⁸⁹ Entspricht dem Unterkonto «Direktionsstabsdienste, Beitrag an ÖV» der TVS.

- Budget 2016 mit 32.1 Mio. CHF ausgewiesen werden und im Vergleich zu 2014 um rund 10% steigen werden.^{90,91}
- Mit dem Wechsel zum neuen Rechnungslegungsmodell **HRM2** (ab 2014) wurden die vom FILAG betroffenen Unterkonten der «Eigenen Beiträge» in das Konto «Entschädigung an Gemeinwesen» verschoben, womit sich im Jahr 2014 Umlagerungen von rund 90 Mio. CHF zwischen diesen beiden Konten ergaben. Im Vergleich zum Jahr 2014 weist die Stadt im Budget 2016 für diese beiden Konten in der Summe jedoch einen Mehraufwand von gut 20 Mio. CHF aus, welcher unter anderem auf die oben erwähnte Aufwandssteigerung im Bereich ÖV zurückzuführen ist.⁹²
 - Auf das **Jahr 2014** erhöhte sich der **Personalaufwand** gegenüber dem Jahr 2013 um 24.1 Mio. CHF (\triangle Steigerung von 9%) und der **Sachaufwand** sank um 33.4 Mio. CHF (\triangle Reduktion von 21%). Dies hängt hauptsächlich mit der Rückführung der Stadtbauten Bern (StaBe) in den steuerfinanzierten Haushalt zusammen.⁹³ Im Rahmen des Budgets 2016 rechnet die Stadt Bern im Vergleich zu 2014 mit einer weiteren Steigerung von 15.4 Mio. CHF beim Personalaufwand (\triangle Steigerung von 5%).
 - Gegenüber dem Jahr 2013 erhöhten sich die **Abschreibungen** für das **Jahr 2014** um 8.2 Mio. CHF (\triangle Steigerung von 23%), was mit den Abschreibungsvorschriften nach HRM2 sowie der Rückführung der StaBe in den steuerfinanzierten Haushalt zusammenhängt.⁹⁴ Demgegenüber sanken die Einlagen in Spezialfinanzierungen um 6.9 Mio. CHF. Im Hinblick auf das Budget 2016 steigen die Abschreibungen nochmals um 13.1 Mio. CHF, was durch ein hohes Investitionsvolumen begründet wird. Im Gegenzug fallen die Einlagen in Spezialfinanzierungen um 14.2 Mio. CHF (jeweils im Vergleich zu 2014).⁹⁵

⁹⁰ Diese Erhöhung kommt hauptsächlich durch einen höheren Beitrag im Lastenverteiler ÖV zustande.

⁹¹ Ab 2014 wird das Unterkonto «Disparitätenabbau» aufgrund von HRM2 nicht mehr bei den «Eigenen Beiträgen» geführt, sondern bei den «Entschädigungen an das Gemeinwesen».

⁹² Auswahl grösserer Aufwandssteigerungen von 2014 auf Budget 2016:

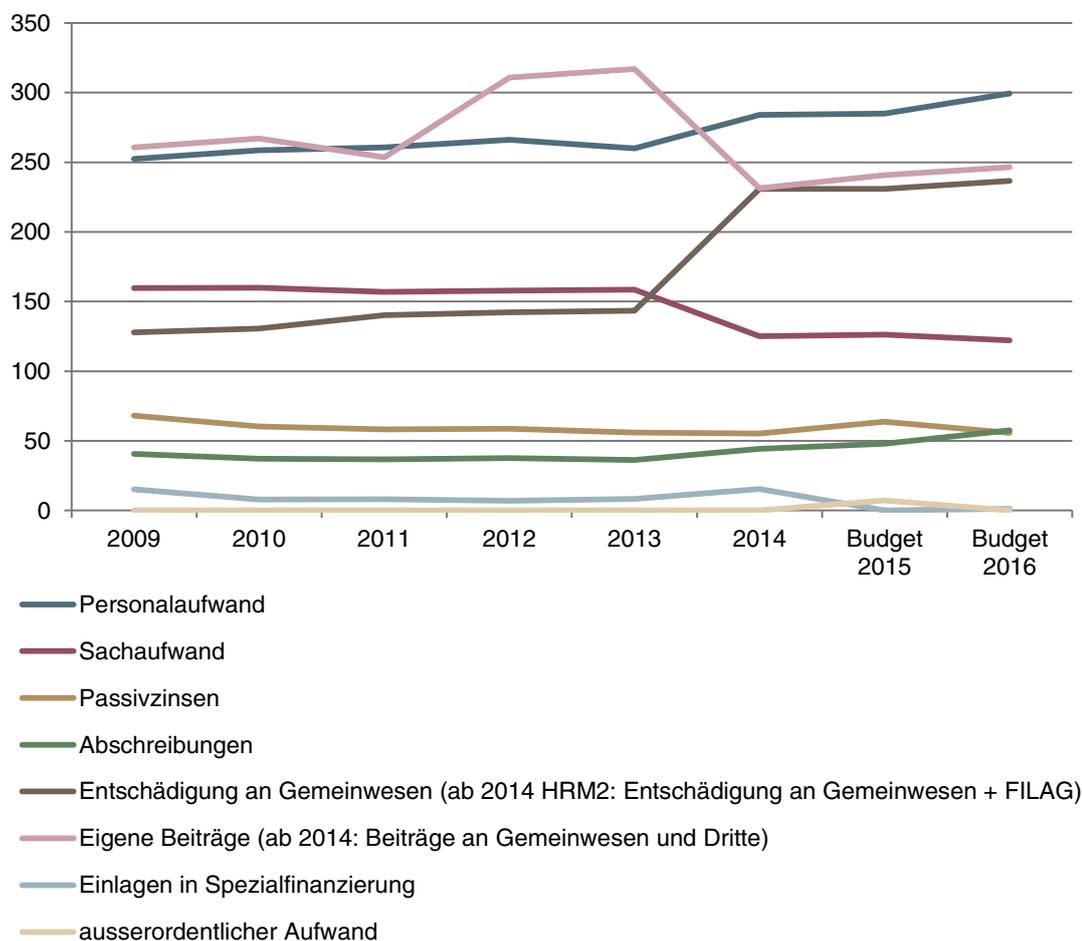
- Unterkonto «Direktionsstabsdienste, Beitrag an ÖV» der TVS: 2.9 Mio. CHF bzw. 10%
- Unterkonto «Disparitätenabbau» der FPI: 2.8 Mio. CHF bzw. 7%
- Unterkonto «Ergänzungsleistungen, Familienzulagen, Kinderzulagen» der BSS: 1.8 Mio. CHF bzw. 7%
- Unterkonto «Lehrerbesoldungspool» der BSS: 2.6 Mio. CHF bzw. 8%

⁹³ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Produktegruppen-Budget 2014, Beschluss des Stadtrats vom 19. September 2013, S. 13.

⁹⁴ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Produktegruppen-Budget 2014, Beschluss des Stadtrats vom 19. September 2013, S. 17.

⁹⁵ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2015), Produktegruppen-Budget 2016, Beschluss des Stadtrats vom 17. September 2015, S. 18.

Abbildung 5-3: Absolute Entwicklung der Hauptkostengruppen, Jahre 2009 - 2016 (in Mio. CHF)



Quelle: Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern

Bisher wurde nur der Aufwand der Stadt Bern betrachtet. Der folgende Abschnitt widmet sich nun dem Transfersaldo zwischen Stadt und Kanton Bern.

5.2 Entwicklung des Transfersaldos zwischen Stadt und Kanton Bern

Der Transfersaldo zwischen Stadt und Kanton Bern ergibt sich aus folgenden Einnahme- und Ausgabeposten der Stadt Bern (vgl. Abbildung 5-3):

- Unter die **Ausgaben**, also die Zahlungen von der Stadt an den Kanton Bern, fallen die bereits in Abschnitt 5.1 betrachteten «Entschädigungen an das Gemeinwesen» sowie der an den Kanton fließende Anteil der «Eigenen Beiträge» ($\hat{=}$ «Beiträge an Kanton»).

- Die **Einnahmen**, also die Zahlungen vom Kanton an die Stadt Bern, beinhalten die «Beiträge vom Kanton»⁹⁶, die «Leistungen aus dem Finanzausgleich»⁹⁷ und die «Rückerstattungen vom Kanton», welche nachfolgend etwas genauer betrachtet werden.

Die einzelnen Unterkonten sind in Anhang 8.3 aufgeführt.

Wichtiger Hinweis:

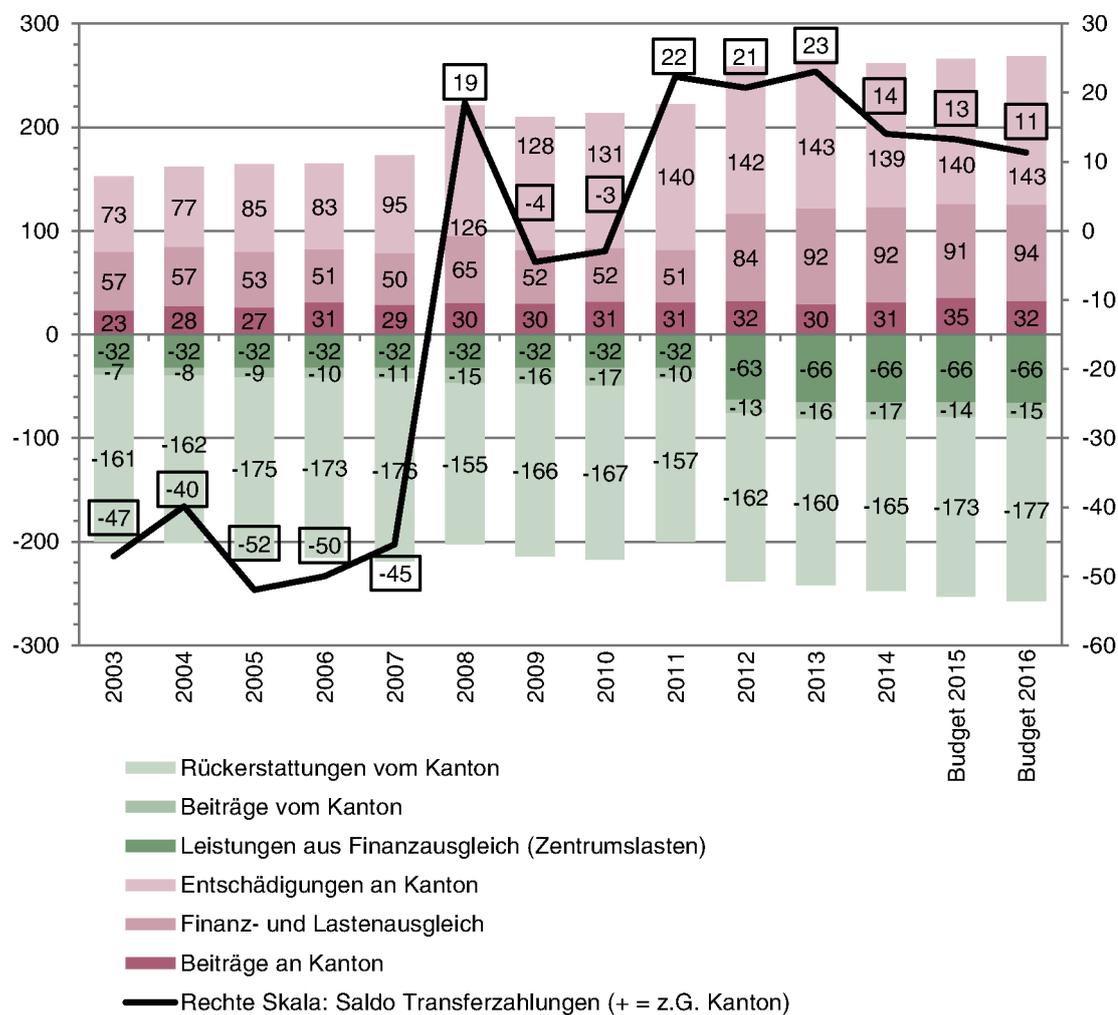
Aus methodischer Sicht ist dieser Transfersaldo nicht mit einer Lastenbilanz gleichzusetzen. Der resultierende Saldo ist somit keine geeignete Steuerungsgrösse und sagt nichts über die tatsächliche Mehrbelastung aus. Der Grund ist, dass Veränderungen in den einzelnen Bereichen entweder durch tatsächliche Mehrbelastungen der Stadt bzw. des Kantons zustande kamen, oder aber einzelne Aufgaben und damit verbunden auch die direkten Kosten zur Leistungserbringung abgetreten wurden. Es kann daher nicht gesagt werden, ob sich die Lasten zu Gunsten oder Ungunsten der Stadt Bern verschoben haben, da eine Globalbetrachtung fehlt.

Eine umfassende Beurteilung von Mehr- oder Minderbelastungen der Stadt ist nur anhand einer komplexen, sehr aufwändigen Gesamtbilanz möglich. Deren Erstellung ist allenfalls im Zusammenhang mit der FILAG Revision denkbar.

⁹⁶ Die «Beiträge vom Kanton» beinhalten u.a. Beiträge an die BSS für: Direktionsstabsdienst, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt, Schulamt.

⁹⁷ Entspricht der pauschalen Zentrumslastenabgeltung (nach Art. 15 FILAG).

Abbildung 5-4: Entwicklung Transfersaldo zwischen Stadt und Kanton Bern, Jahre 2003 - 2016 (in Mio. CHF)



Quelle: Finanzdaten geliefert von der Finanzverwaltung der Stadt Bern

Im betrachteten Zeitraum von 2003 bis Budget 2016 haben die Transferszahlungen (zugunsten Kanton) mehrere Änderungen erfahren, nachfolgend die wichtigsten Punkte pro Jahr:

Von 2003 auf 2004 (Zunahme des Transfersaldos um 7.3 Mio. CHF)

- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 4.2 Mio. CHF. Zusätzlich sanken die Rückertstattungen vom Kanton um 1.4 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich» der BSS).

Insgesamt entstand dadurch eine Netto-Mehrbelastung der Stadt Bern von 5.6 Mio. CHF im besagten Bereich.⁹⁸

- Die Beiträge an den Kanton nahmen beim Konto «Zuschüsse nach Dekret» der BSS um 4.0 Mio. CHF zu.⁹⁹

Von 2004 auf 2005 (Abnahme des Transfersaldos um 12.1 Mio. CHF)

- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 3.6 Mio. CHF. Demgegenüber stiegen die Rückerstattungen vom Kanton um 13.1 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich» der BSS). Insgesamt entstand dadurch eine Netto-Entlastung der Stadt Bern von 9.4 Mio. CHF im besagten Bereich.¹⁰⁰
- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹⁰¹ stiegen um 1.6 Mio. CHF auf 9.2 Mio. CHF.

Von 2005 auf 2006 (Zunahme des Transfersaldos um 2.0 Mio. CHF)

Die zu bezahlenden Ausgleichsleistungen für den «Disparitätenabbau» (Konto der Finanzverwaltung, FPI) sanken um 4.2 Mio. CHF auf 19.2 Mio. CHF.¹⁰²

Von 2006 auf 2007 (Zunahme des Transfersaldos um 4.6 Mio. CHF)

- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 10.9 Mio. CHF. Demgegenüber stiegen die Rückerstattungen vom Kanton um 8.0 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich»

⁹⁸ Im Lastenausgleich Sozialhilfe wurde der Ansatz je Einwohner/in von Fr. 283 auf Fr. 298 erhöht, zudem sank die Leistungsabgeltung für «Domicil für Senioren» um 2.9 Mio. CHF (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2005), Jahresbericht 2004, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 203).

⁹⁹ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2005), Jahresbericht 2004, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 350: „Auf der Basis des im Vorjahr abgeschlossenen Rahmenvertrages mit dem Schweizerischen Verband Privater Pflegeheime wurden mit verschiedenen privaten Heimen Einzelverträge abgeschlossen. Diese regeln die Tarife, welche für Personen zur Anwendung gelangen, die zur Finanzierung des Heimaufenthaltes auf Zuschüsse nach Dekret (ZuD) angewiesen sind (...) Mit dem Abschluss der Tarifverträge stehen zusätzliche Heimplätze im Wahlrecht von Bürgerinnen und Bürgern, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Es handelt sich um eine Massnahme, welche zu einem besseren Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in der stationären Langzeitpflege beiträgt.“

¹⁰⁰ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2006), Jahresbericht 2005, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 252: „Dieses Ergebnis ist vor allem darauf zurückzuführen, dass für die Berechnungen des kantonalen Lastenanteils der Ansatz je Einwohnerin/Einwohner von Fr. 301 im Budget auf Fr. 330.49 erhöht werden musste. Ein Teil dieser Mehrkosten wird mit im Rahmen der Regierungsreform beschlossenen Einsparungen und bestehenden Stellenvacanzen sowohl im Direktionsfinanz- als auch im Direktionspersonaldienst kompensiert.“

¹⁰¹ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt

¹⁰² Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2007), Jahresbericht 2006, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 514.

der BSS). Insgesamt entstand dadurch eine Netto-Mehrbelastung der Stadt Bern von 2.8 Mio. CHF im besagten Bereich.¹⁰³

- Bei den Entschädigungen an den Kanton wurde das Konto «Schulamtsbeitrag Föla» der BSS aufgelöst (1.7 Mio. CHF im Jahr 2006).

Von 2007 auf 2008 (Zunahme des Transfersaldos um 63.9 Mio. CHF)

- Durch das Projekt «Police Bern»¹⁰⁴ stieg bei der SUE der Transfersaldo des Kontos «Kantonspolizei» um 52.7 Mio. CHF.¹⁰⁵
- Bei den Entschädigungen an den Kanton wurde das Konto «Feuerwehr, Betrieb EDV Infrastruktur» geschaffen (1.0 Mio. CHF), welches die neu vereinbarte Mitbenützung der Informatikstruktur (Alarmplattform) der Kantonspolizei durch die Feuerwehr beinhaltet.¹⁰⁶
- Bei der BSS stiegen einerseits die Gemeindebeiträge für AHV/IV/EL um 7.2 Mio. CHF auf 39.6 Mio. CHF.¹⁰⁷ Andererseits sanken die Beiträge an den Kanton beim Konto «Zuschüsse nach Dekret» um 4.3 Mio. CHF auf 2.9 Mio. CHF.¹⁰⁸
- Bei den Beiträgen an den Kanton erhöhte sich zudem der Beitrag an den öffentlichen Verkehr (um 7.8 Mio. CHF auf 26.8 Mio. CHF)¹⁰⁹, was hauptsächlich auf die Einführung des Neuen Finanzausgleichs zurückzuführen ist.¹¹⁰

¹⁰³ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2008), Jahresbericht 2007, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 242: *„Dieses Ergebnis ist vor allem darauf zurückzuführen, dass für die Berechnungen des kantonalen Lastenanteils der Ansatz je Einwohnerin/Einwohner von Fr. 301 im Budget auf Fr. 330.49 erhöht werden musste. Ein Teil dieser Mehrkosten wird mit im Rahmen der Regierungsreform beschlossenen Einsparungen und bestehenden Stellenvacanzen sowohl im Direktionsfinanz- als auch im Direktionspersonaldienst kompensiert.“*

¹⁰⁴ Zusammenführung der Polizeikorps im Kanton Bern, insbesondere der Berner Kantons- und Stadtpolizei. Seit dem 1.1.2008 ist die Kantonspolizei zuständig für die polizeiliche Leistungserbringung in der Stadt Bern. Für die Sicherstellung der polizeilichen Grundversorgung in der Stadt Bern und deren Agglomerationsgemeinden wurde die Regionalpolizei Bern geschaffen, eine von vier Regionen der Kantonspolizei Bern (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 145).

¹⁰⁵ Durch die Überführung der Stadtpolizei in die Kantonspolizei entfällt das Konto «Kantonspolizei» der SUE bei den Rückerstattungen vom Kanton (23.6 Mio. CHF im Jahr 2007) und erscheint neu bei den Entschädigungen an den Kanton (29.1 Mio. CHF).

¹⁰⁶ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 1: Jahresrechnung, S. 17.

¹⁰⁷ Die Höhe des Gemeindebeitrags für AHV/IV/EL kann von der Stadt nicht beeinflusst werden. Bezüglich AHV und IV handelt es sich um eine Beteiligung an den Kosten in der ganzen Schweiz. Bei den Ergänzungsleistungen sind nur die Ausgaben im Kanton Bern massgebend (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 358-359).

¹⁰⁸ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 358: *„Bei den Zuschüssen entfielen im Zusammenhang mit der neuen Heimfinanzierung die Abgeltung gegenüber dem städtischen Heim Kühlewil und die Zahlungen an die Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen, welche durch den Verein Domicil betrieben werden. Ausserdem blieb das im Zusammenhang mit der Finanzierung von Aufenthalten in privaten Heimen erwartete Wachstum aus.“*

¹⁰⁹ Entspricht dem Unterkonto «Direktionsstabsdienste, Beitrag an ÖV» der TVS.

¹¹⁰ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 431: *„Der Kostenanstieg beim Gemeindebeitrag für den öffentlichen Verkehr ist auf die Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) des Bundes zurückzuführen. Der Kanton (2/3) und die Gemeinden (1/3) müssen neu einen höheren Kostenanteil der Abgeltungen für den Regionalverkehr tragen, da der Bund seine Beiträge massgeblich*

- Die zu bezahlenden Ausgleichsleistungen für den «Disparitätenabbau» (Konto der Finanzverwaltung, FPI) stiegen um 7.8 Mio. CHF auf 25.6 Mio. CHF, was auf die ausserordentlich hohen Steuererträge im Jahr 2007 zurückzuführen ist.¹¹¹
- Die Rückerstattungen vom Kanton stiegen beim Konto «Sanitätspolizei» um 1.6 Mio. CHF auf 8.4 Mio. CHF.¹¹²
- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹¹³ stiegen um 4.6 Mio. CHF auf 15.1 Mio. CHF

Von 2008 auf 2009 (Abnahme des Transfersaldos um 23.0 Mio. CHF)

Im Zuge der NFA übernahm der Bund die alleinige Verantwortung für die individuellen Leistungen der AHV, der bisherige Kantonsanteil von 3.64% wurde aufgehoben.¹¹⁴ Dadurch ist auch der von der Stadt Bern zu bezahlende Gemeindebeitrag von 15.5 Mio. CHF weggefallen.¹¹⁵ Zudem stiegen die Rückerstattungen vom Kanton im Lastenausgleich Sozialhilfe um 11.0 Mio. CHF. Insgesamt sank der Transfersaldo der BSS um 25.6 Mio. CHF.

Von 2009 auf 2010 (Zunahme des Transfersaldos um 1.6 Mio. CHF)

Keine nennenswerten bzw. rechnungswirksamen Veränderungen (im grossen Sinn).

Von 2010 auf 2011 (Zunahme des Transfersaldos um 25.2 Mio. CHF)

- Die Rückerstattungen vom Kanton für das Konto «Schulamts» stiegen um 10.9 Mio. CHF auf 13.7 Mio. CHF, was auf die Verschiebung der Zuständigkeit für den Tagesschulbereich von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) zur Erziehungsdirektion (ERZ) und der damit verbundenen Vereinnahmung der Kantonsbeiträge in der Rechnung des Schulamts zurückzuführen ist.¹¹⁶
- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 10.4 Mio. CHF, was auf den Lastenausgleich Sozialhilfe

verringert hat. Die erhöhten Kosten sind mit Ausnahme des Einführungsjahres gegenfinanziert durch Entlastungen im kantonalen Lastenausgleich für die Ergänzungsleistungen IV/AHV.“

¹¹¹ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 521.

¹¹² Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 179: „Gemäss Spitalversorgungsgesetz übernimmt der Kanton ab 1.01.2007 keine Defizitgarantien mehr, sondern regelt den Leistungsumfang und die finanzielle Abgeltung in Verträgen. Die Mehreinnahmen erhält die Trägerschaft, die aber auch allfällige Defizite übernehmen muss. Für die Rettungsdienste zahlt der Kanton einen Beitrag an die Vorhalteleistungen. (...) Die Erfahrungen 2008 zeigen, dass die ausgehandelten Verträge eine gute Basis für eine wirtschaftliche Leistungserbringung bilden.“

¹¹³ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt.

¹¹⁴ U.a. zur Gegenfinanzierung der im Jahr zuvor eingeführten Neuregelung im Bereich öffentlicher Verkehr, durch welche der Kanton (2/3) und die Gemeinden (1/3) einen höheren Kostenanteil der Abgeltung für den Regionalverkehr zu tragen haben (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Jahresbericht 2008, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 431).

¹¹⁵ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010), Jahresbericht 2009, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 347.

¹¹⁶ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 287.

zurückzuführen ist. Zudem sanken die Rückerstattungen vom Kanton um 21.2 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich» der BSS). Es gilt jedoch zu beachten, dass das Schulamt neu separat geführt wird (vgl. oben).¹¹⁷ Unter Berücksichtigung dieses Sondereffekts sanken die Rückerstattungen vom Kanton lediglich um 10.3 Mio. CHF. Damit stieg der Transfersaldo im Lastenausgleich Sozialhilfe um insgesamt 20.7 Mio. CHF, was grösstenteils auf die ab 2011 vom Kanton finanzierten Spitexleistungen zurückzuführen ist.¹¹⁸ Zudem belastet die definitive Abrechnung des Lastenausgleichs Sozialhilfe 2010 die Rechnung 2011 mit 5.3 Mio. CHF.¹¹⁹

- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹²⁰ sanken um 7.0 Mio. CHF auf 10.4 Mio. CHF

Von 2011 auf 2012 (Abnahme des Transfersaldos um 1.6 Mio. CHF)

- Die Leistungen aus dem Finanzausgleich zur Abgeltung der Zentrumslasten stiegen infolge der «FILAG Revision 2012» um 31.1 Mio. CHF auf neu 63.3 Mio. CHF.¹²¹
- Die zu bezahlenden Ausgleichsleistungen für den «Disparitätenabbau» (Konto der Finanzverwaltung, FPI) stiegen um 17.6 Mio. CHF auf 42.0 Mio. CHF, weil im Finanzausgleich neu nicht mehr die gesamten Zentrumslasten in Abzug gebracht werden konnten, sondern nur noch der durch die pauschale Abgeltung nicht abgegoltene Teil der Zentrumslasten (vgl. auch Abschnitt 6.2).¹²² Zudem erhöhten sich die Beiträge an den Kanton durch die neu eingeführte «vertikale Lastenverschiebung»¹²³ (Konto der Finanzverwaltung, FPI) um 13.1 Mio. CHF.

¹¹⁷ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2011), Jahresbericht 2010, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 215: *„Die Umsetzung der kantonalen Gesetzgebung hat zu einer Verschiebung der Zuständigkeit für den Tagesschulbereich von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) zur Erziehungsdirektion (ERZ) geführt. Aus diesem Wechsel resultieren im Schulamt Mehrerlöse, welche bis anhin über den Lastenertrag in der Produktgruppe PG300300 vereinnahmt wurden.“*

¹¹⁸ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 322: *„Der Kanton schliesst den Leistungsvertrag mit der Spitex Bern bezüglich der Bereitstellung der pflegerischen und hauswirtschaftlichen Leistungen direkt ab. Die Stadt Bern muss sich neu an den Kosten über den Lastenanteil des Lastenausgleichs Sozialhilfe beteiligen.“*

Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 219: *„Der Lastenertrag sank hauptsächlich aufgrund des neuen Finanzierungssystems im Heim- und Spitexbereich (-18.8 Mio. Fr.)“*

¹¹⁹ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Jahresbericht 2011, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 219: *„Der Hauptgrund für diese Abweichung ist der in der Produktgruppe PG300300 Zentrale Dienste enthaltene kantonale Lastenausgleich Sozialhilfe (...) Die definitive Abrechnung Finanz- und Lastenausgleich 2010 belastet die Rechnung 2011 mit 5.3 Mio. Fr.“*

¹²⁰ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt.

¹²¹ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 1: Jahresrechnung, S. 17.

¹²² Im Gegenzug wurde die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten (nach Art. 15 FILAG) von bisher 32.1 Mio. CHF auf neu 63.3 Mio. CHF angehoben (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 490).

¹²³ «Lastenausgleich neue Aufgabenteilung» gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), Art. 29b.

- Die Rückerstattungen vom Kanton im Lastenausgleich Sozialhilfe stiegen um 5.5 Mio. CHF auf 129.1 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich» der BSS), was grösstenteils auf einen höheren Lastenertrag bei der wirtschaftlichen Hilfe zurückzuführen ist.¹²⁴ Im Gegenzug stiegen durch die Neuregelung der Finanzierung für die Krankenversicherungsbeiträge jedoch auch die Beiträge an die privaten Haushalte.¹²⁵
- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹²⁶ stiegen um 2.6 Mio. CHF auf 13.1 Mio. CHF.

Von 2012 auf 2013 (Zunahme des Transfersaldos um 2.4 Mio. CHF)

- Die Beiträge an den Kanton erhöhten sich beim Konto «vertikale Lastenverschiebung»¹²⁷ der FPI um 9.2 Mio. CHF auf 22.3 Mio. CHF.
- Bei den Beiträgen an den Kanton sank der Beitrag an den öffentlichen Verkehr (um 2.6 Mio. CHF auf 27.5 Mio. CHF).¹²⁸
- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 4.1 Mio. CHF.
- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹²⁹ stiegen um 3.0 Mio. CHF auf 16.1 Mio. CHF.

Von 2013 auf 2014 (Abnahme des Transfersaldos um 9.0 Mio. CHF)

- Bei den Beiträgen an den Kanton erhöht sich der Beitrag an den öffentlichen Verkehr (um 1.6 Mio. CHF auf 29.1 Mio. CHF).
- Die Entschädigungen an den Kanton sanken beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 6.1 Mio. CHF. Demgegenüber stiegen die Rückerstattungen vom Kanton um 5.2 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich»

¹²⁴ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 226 und 236: „Im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs 2012 (FILAG 2012) wurde die Finanzierung der Krankenkassenprämien (KVG-Prämien) für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe neu geregelt. Bis im Jahr 2011 vergütete das Amt für Sozialversicherung (ASV) den Sozialdiensten die KVG-Prämien bis zur Höhe des vom Kanton festgelegten Maximalbetrages. Ab dem Jahr 2012 werden den Sozialdiensten vom ASV nur noch die ordentliche maximale Prämienverbilligung der jeweiligen Alterskategorien und Regionen vergütet. Der restliche Teil der KVG-Prämien wird vom Kanton und den Gemeinden über den Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert (...) was zu einem höheren Lastenertrag bei der wirtschaftlichen Hilfe geführt hat.“

¹²⁵ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Jahresbericht 2012, Band 1: Jahresrechnung, S. 14: „Die Beiträge an die privaten Haushalte für Sozialleistungen fielen um 13,9 Mio. Franken höher aus, wobei in dieser Position die Neuregelung der Finanzierung für die Krankenversicherungsbeiträge zu einer Mehrbelastung von 14,8 Mio. Franken führte. Teilweise wird diese durch Rückerstattungen des kantonalen Amtes für Sozialversicherungen und im Lastenausgleich wieder ausgeglichen.“

¹²⁶ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt.

¹²⁷ «Lastenausgleich neue Aufgabenteilung» gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), Art. 29b.

¹²⁸ Entspricht dem Unterkonto «Direktionsstabsdienste, Beitrag an ÖV» der TVS. Diese Senkung kommt hauptsächlich durch einen tieferen Beitrag im Lastenverteiler ÖV zustande (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014), Jahresbericht 2013, Band 2: Produktgruppen-Rechnung, S. 416).

¹²⁹ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt.

der BSS). Insgesamt entstand dadurch eine Netto-Entlastung der Stadt Bern von 11.2 Mio. CHF im besagten Bereich. Dieser Sachverhalt wird u.a. durch die Kantonalisierung des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) begründet.¹³⁰

Von 2014 auf Budget 2016 (Abnahme des Transfersaldos um 2.7 Mio. CHF)

- Bei den Beiträgen an den Kanton erhöht sich der Beitrag an den öffentlichen Verkehr (um 2.9 Mio. CHF auf 32.1 Mio. CHF).
- Bei den Entschädigungen an den Kanton steigt das Konto «Lehrerbesoldungspool» der BSS um 2.6 Mio. CHF auf 34.8 Mio. CHF, was auf höhere Kosten beim Schulbetrieb infolge von steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen zurückgeführt wird.¹³¹
- Die Entschädigungen an den Kanton stiegen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 4.1 Mio. CHF.
- Die Entschädigungen an den Kanton steigen beim Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich Sozialhilfe» der BSS um 0.8 Mio. CHF. Demgegenüber steigen auch die Rückerstattungen vom Kanton um 8.5 Mio. CHF (Konto «Direktionsstabsdienste, Lastenausgleich» der BSS). Insgesamt entstand dadurch eine Netto-Entlastung der Stadt Bern von 7.7 Mio. CHF im besagten Bereich. Dies steht im Zusammenhang mit der 2014 vollzogenen Kantonalisierung des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS).¹³²
- Die Beiträge vom Kanton an die BSS¹³³ sinken um 1.7 Mio. CHF auf 14.9 Mio. CHF.

¹³⁰ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013), Produktegruppen-Budget 2014, Beschluss des Stadtrats vom 19. September 2013, S. 21: „Die Reduktion bei der Sozialhilfe ist durch die Kantonalisierung des EKS begründet, systembedingt sind die entsprechenden Kosten bereits im Budget 2013 im vertikalen Lastenausgleich enthalten.“

¹³¹ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2015), Produktegruppen-Budget 2016, Beschluss des Stadtrats vom 17. September 2015, S. 29f.

¹³² Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014), Produktegruppen-Budget 2015, Beschluss des Stadtrats vom 18. September 2014, S. 20: „Insbesondere durch die Kantonalisierung des Erwachsenen- und Kinderschutzes (EKS) konnten im Vorjahresbudget die Prognosewerte für den Lastenausgleich Sozialhilfe stark reduziert werden. Aufgrund der neuen Prognosewerte wurde diese Reduktion jedoch relativiert.“

¹³³ Beinhaltet Beiträge an: Direktionsstabsdienste, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt (AVA), Schulamt.

6 Spezifische Lasten in der Stadt Bern

In diesem Kapitel wird ein Blick auf die spezifischen Lasten der Stadt Bern geworfen. Dabei wird überprüft, ob alle abgeltungsrelevanten Lasten in die Berechnung der Zentrumslasten einfließen (Abschnitt 6.1). Zudem wird die Entwicklung der Zentrumslasten über die Zeit analysiert, in Abschnitt 6.2 für die Zentrumslasten an sich und in Abschnitt 6.3 für die Abgeltung der Zentrumslasten.

6.1 Bestimmung der spezifischen Lasten in der Stadt Bern

In den folgenden Unterabschnitten soll pro Bereich überprüft werden, ob alle abgeltungsrelevanten Lasten in die Berechnung der Zentrumslasten einfließen. Ausgangslage für die Analyse der spezifischen Lasten sind die jährlichen Berichterstattungen der Stadt Bern zur Entwicklung der Zentrumslasten in den abgeltungsrelevanten Bereichen nach FILAG. Dabei werden jene Lasten genauer betrachtet, welche in der FILAG-Diskussion entweder nicht berücksichtigt wurden oder aber in der jetzigen Abgeltungsform kritisch hinterfragt werden müssen. Zudem werden jeweils auch Lasten aufgeführt, die von der Stadt Bern bereits einmal vorgebracht wurden, bisher aber nicht berücksichtigt werden durften.

6.1.1 Methodisches Vorgehen

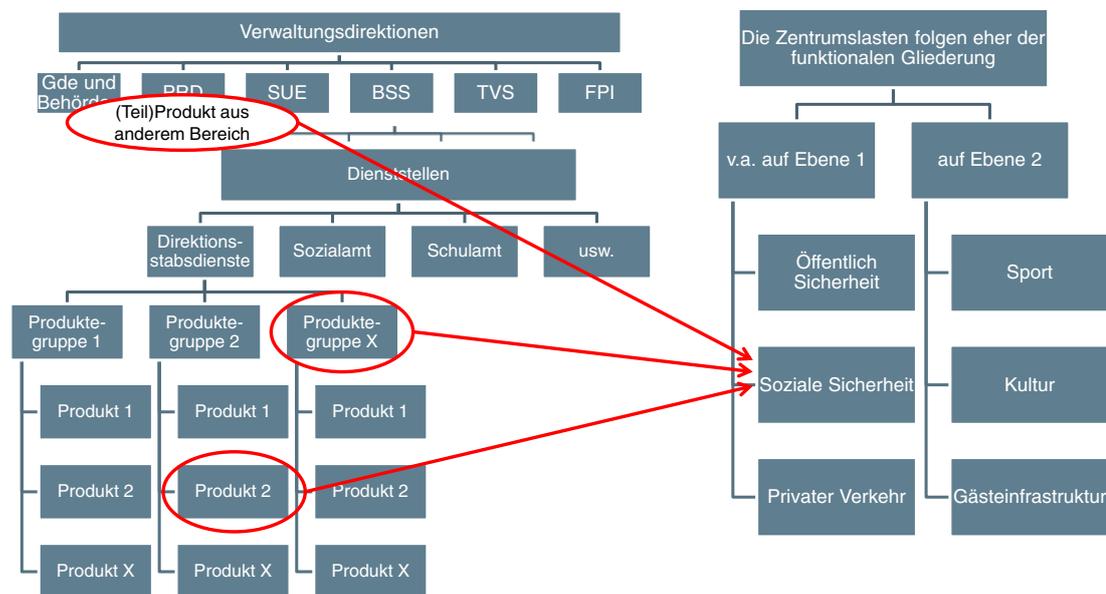
Die abgeltungsrelevanten Bereiche und damit verbunden die Berichterstattung zu den Zentrumslasten folgen einer funktionalen Denkweise bzw. funktionalen Gliederung. Die Erfassung des Nettoaufwandes in den einzelnen Bereichen basiert jedoch auf der Produktgruppenrechnung der Stadt Bern. Um überprüfen zu können, ob alle abgeltungsrelevanten Kosten und Erträge eines Bereiches erfasst werden, musste die Produktgruppenrechnung mit der funktionalen Gliederung abgeglichen werden. Abbildung 6-1 illustriert diesen Abgleich beispielhaft für den Bereich soziale Sicherheit. Bei der Zuordnung wurde wie folgt vorgegangen:

- Als erstes wurden für jeden Bereich (z.B. Soziale Sicherheit) die relevanten Unterkonten der funktionalen Gliederung bestimmt.
- Danach wurden diesen Konten mittels einer von der Stadt Bern zur Verfügung gestellten Schlüsseltabelle die korrespondierenden Produkte aus der Produktgruppenrechnung zugeordnet. Durch diese Vorgehensweise konnten unter die abgeltungsrelevanten Bereiche (z.B. Soziale Sicherheit) einzelne Produkte bzw. ganze Produktgruppen subsumiert werden.

Bei der Analyse der Produkte wurde sodann untersucht, welche Produkte von Auswärtigen genutzt werden und ob diese Produkte bei der Erfassung der Zentrumslasten berücksichtigt werden.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Zentrumslasten in den verschiedenen Bereichen sehr gut erfasst werden, und seitens der Stadt kaum Optimierungspotential in Bezug auf die berücksichtigten Produkte der Produktgruppenrechnung besteht.

Abbildung 6-1: Produktgruppenrechnung vs. Funktionale Gliederung



Quelle: Eigene Darstellung

6.1.2 Einzelne Bereiche

Nachfolgend werden die abteilungsrelevanten Bereiche Privater Verkehr, Öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, Kultur und Soziale Sicherheit einzeln betrachtet.

a) Privater Verkehr

Im Bereich privater Verkehr werden grundsätzlich alle verkehrsrelevanten Zentrumslasten berücksichtigt. Jedoch wird ohne erkennbare Begründung bei gut 55% der Nettoaufwendungen eine sachliche Abgrenzung von 32.3% vorgenommen, womit sich das Total der Nettoaufwendungen im Bereich Verkehr um rund 18% reduziert (Basis 2013).

Von Seiten der Stadt wird argumentiert, dass eine adäquate Abgeltung von Gemeindestrassen mit überkommunaler Funktion fehle. Im heutigen System werden die Querschnittskosten des Strassennetzes für alle Gemeinden und Städte gleich berechnet, wobei eine Differenzierung der Laufmeterkosten zwischen Agglomerationsgemeinden (900 CHF pro Laufmeter) und Städten (1'300 CHF pro Laufmeter) erfolgt. Im Unterschied zu den Agglomerationsgemeinden hat die Stadt Bern zahlreiche Hauptverkehrsstrassen zu unterhalten, welche eine überdurchschnittliche Verkehrsbelastung aufweisen und dementsprechend überdurchschnittliche Kosten verursachen. Die Differenzierung der Laufmeterkosten falle daher zu gering aus. Zudem würden sich die Kosten der Stadt Bern rund das Doppelte der momentanen Summe (seit 2003 unverändert bei 23.4 Mio. CHF) belaufen. Durch diesen Umstand werde auch die Nettozentrumslast im Bereich privater Verkehr zu tief ausgewiesen.

b) Öffentliche Sicherheit

Unter den Bereich öffentliche Sicherheit fallen in erster Linie die Zentrumslasten bezüglich der Kantonspolizei und der Feuerwehr. 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. Etwas ungewiss erscheint in diesem Zusammenhang die künftige Entwicklung von Grossanlässen, welche zu einer erhöhten Belastung für die Polizeikräfte führen und damit zu Mehrkosten. Insbesondere stellt sich hierbei die Frage nach einer adäquaten Abgeltung bzw. Aufteilung der Kosten auf Stadt, Agglomeration und Restgebiet.

c) Gästeinfrastrukturen

Insgesamt wird im Bereich Gästeinfrastruktur der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenabgeltung erfasst. Berücksichtigt werden unter anderem der Tierpark, Parkanlagen und Spielplätze, die Grünraumgestaltung, der Leistungsbereich Tourismusförderung, die städtischen WC-Anlagen sowie Entsorgungs- und Serviceleistungen.

Die Entsorgungshöfe der Stadt Bern verrechnen Auswärtigen seit dem 1.1.2014 kostendeckende Tarife. Aus diesem Grund wird die Stadt bei der künftigen Berichterstattung zu den Zentrumslasten auf die Rapportierung der entsprechenden Kosten verzichten. Solange die Kosten leicht überwälzbar sind, ist für die Stadt ein kostendeckendes System finanziell lukrativer, da im Rahmen des Zentrumslasten-Ausgleichs nicht der gesamte Nettoaufwand abgegolten wurde.

d) Sport

Im Bereich Sport werden zum heutigen Zeitpunkt alle relevanten Zentrumslasten erfasst. Darunter fallen die Nettoaufwendungen für Turnhallen, Fussballfelder, Hallen- und Freibäder sowie Kunsteisbahnen.

Die Stadt hat überprüft, ob eine allfällige Erhebung von Eintrittspreisen in den in der Stadt Bern traditionell nicht kostenpflichtigen Freibädern für alle bzw. nur für Auswärtige rentabel wäre. Die Überprüfung hat ergeben, dass ein solches Vorhaben aufgrund des Missverhältnisses zwischen den Investitionskosten, Kosten für bauliche Anpassungen, Personalmehrkosten und Erlösen nicht rentabel wäre. Deshalb wird bis auf weiteres auf eine Erhebung von Eintrittspreisen verzichtet.

e) Kultur

Die für den Bereich Kultur relevanten Zentrumslasten werden sehr gut abgedeckt. Berücksichtigt werden neben den vier grossen Kulturinstitutionen¹³⁴ auch 24 weitere städtische Institutionen und die Kulturförderung. Im Bereich Kultur stellt sich heute hingegen die Frage, ob die Kostenschlüssel aus dem Jahr 2003 noch ausreichend aktuell sind.

Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung (momentan 13 Institutionen) werden im Rahmen der Kulturkonferenz Bern-Mittelland nach einem im KKFG festgeschriebenen Schlüssel subventioniert (vgl. Exkurs in Abschnitt 4.1.1). Während 40% der Subvention vom Kanton getragen wird, werden die restlichen 60% zwischen Standort- und Regionsgemeinden ausgehandelt.¹³⁵

Im Umfeld des Projekts «NeZe» wurde argumentiert, dass die Querschnittskosten bei den kulturellen Institutionen für die Stadt Bern nicht adäquat abgegolten werden. Dies ist der Fall, weil bei der Berechnung der Mietzinskorrektur nicht die Landkosten, sondern die viel tieferen Kosten für Bruttogeschossflächen einfließen.

f) Soziale Sicherheit

Beim Bereich soziale Sicherheit handelt es sich um einen vergleichsweise kleinen Bereich. Dies weil der Grossteil der Lasten in diesem Bereich über andere Gefässe ausgeglichen wird. Stand heute werden alle relevanten Zentrumslasten abgegolten. Dabei handelt es sich beispielsweise um Ferien- und Freizeitprojekte für Jugendliche oder den Checkpoint (Info-stelle für Kinder- und Jugendfragen).

g) Momentan bei den Zentrumslasten nicht berücksichtigt: Öffentlicher Verkehr

Der Bereich öffentlicher Verkehr wird im Rahmen der Zentrumslasten nicht berücksichtigt. Dies ist grundsätzlich richtig, da für diesen Bereich mit dem Lastenverteiler öV ein separates Ausgleichsgefäss besteht. Im Lastenverteiler öV tragen die Gemeinden einen Drittel der öV-Kosten nach einem Schlüssel, der zu zwei Dritteln das Verkehrsangebot und zu einem Drittel die Wohnbevölkerung berücksichtigt. Dabei bestimmt sich das Verkehrsangebot anhand der Abfahrten von öffentlichen Verkehrsmitteln an Haltestellen innerhalb des Gemeindegebiets. Massgebend sind die nach Verkehrsmitteln gewichteten Haltestellen-Abfahrten je Werktag.¹³⁶

¹³⁴ Konzert Theater Bern (ehem. Stadttheater und Berner Symphonie Orchester), Kunstmuseum, Bernisches Historisches Museum, Zentrum Paul Klee.

¹³⁵ Für die Periode 2016-2019 hat man sich auf einen Schlüssel von 48% zu Lasten der Standort- und 12% zu Lasten der Regionsgemeinden geeinigt.

¹³⁶ Für die Bestimmungen im Detail vgl. Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (2014), Kostenverteilungsschlüssel unter den bernischen Gemeinden.

In Bezug auf das heutige System werden einzelne Zentrumslasten nicht vollständig abgegolten:

- **Arbeitsplatzorientierte Haltestellen:** Bei der Berechnung des Verkehrsangebots wird nicht berücksichtigt, dass gewisse arbeitsplatzorientierten Haltestellen¹³⁷ in der Innenstadt stark von Pendlern benutzt werden. Diese Haltestellen stellen nicht in erster Linie Eintrittspunkte ins öV-System dar, sondern sind Ausgangspunkt für Rückfahrten. Die Stadt Bern als Arbeitszentrum wird damit stärker belastet als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion. Von der Stadt wurden für die Jahre 2003 und 2008 Berechnungen auf Basis der nicht korrekt berücksichtigten öV-Punkte durchgeführt.¹³⁸
 - Analyse 2003: Es wurden 8 stark frequentierte Haltestellen im Stadtzentrum in die Berechnung einbezogen. Der Nutzungsanteil durch Auswärtige belief sich dabei auf 55.8%, was zu ungedeckten Spillovers von rund 1.5 Mio. CHF führte.
 - Analyse 2008: Im Vergleich zur Analyse im Jahr 2003 wurde auch die S-Bahnstation Wankdorf und S-Bahnstation Ausserholligen/Europaplatz in die Berechnung miteinbezogen. Bei gleichen Anteilen Auswärtiger wie 2004 entstehen dadurch ungedeckte Kosten von rund 2.2 Mio. CHF.

Zur Eliminierung dieser Zentrumslast hat die Stadt im Rahmen von «NeZe» vorgeschlagen, die Verordnung über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs anzupassen. Dabei sollen die arbeitsplatzorientierten Haltestellen im Stadtzentrum bei der Berechnung der Gemeindebeiträge ausgeklammert werden.¹³⁹

- **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. CHF) 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 Zentrumslast.

Die Stadt hat eine Berechnung auf Basis der Arbeitspendelnden (Basis 2003: Anteil Auswärtige 50%) und der Zinskosten (Basis 2003: 3.65%) durchgeführt und kommt dadurch

¹³⁷ Dies betrifft Haltestellen wie Bahnhof, Bärenplatz, Bundesplatz, Zytglogge, Bollwerk, Schanzenstrasse, City West und Hirschengraben.

¹³⁸ Für die detaillierte Berechnung vgl. Direktion für Finanzen Personal und Informatik der Stadt Bern (2004), Neuerfassung Zentrumslasten der Stadt Bern, S. 22f.

¹³⁹ Vgl. Direktion für Finanzen Personal und Informatik der Stadt Bern (2004), Neuerfassung Zentrumslasten der Stadt Bern, S. 23. Der erwähnte Vorschlag hätte den Effekt, dass es – bei gleich bleibenden Gesamtkosten – zu einer Erhöhung des Frankenwerts pro verbleibenden öV-Punkt führen würde. Ein Teil der Kostenumlagerung (entsprechend der Benützung der Zentrums Haltestellen durch die Stadtberner Wohnbevölkerung) würde damit weiterhin von der Stadt Bern zu bezahlen sein, während die übrigen Gemeinden insgesamt im Umfang ihrer Nutzniessung mehr belastet würden.

auf nicht abgegoltene Kosten von 0.6 Mio. CHF, welche durch Auswärtige verursacht werden.¹⁴⁰

6.2 Entwicklung der Zentrumslasten

In Erfüllung von Art. 15 FILAG erstattet die Stadt Bern dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten in den abgeltungsrelevanten Bereichen (vgl. auch Abschnitt 2.4.2).¹⁴¹ Dabei werden nicht die Spillovers (d.h. die nicht abgegoltene Benutzung der städtischen Infrastruktur durch Auswärtige), sondern die Entwicklung des Nettoaufwandes (inkl. Overheads- und Querschnittskosten) in den betroffenen Bereichen dargestellt und kommentiert. Die im Zuge des Projekts «NeZe» durchgeführte Erfassung der jeweiligen Nutzungsanteile Auswärtiger (\cong Kostenschlüssel) bildet anschliessend die Grundlage für die Aufteilung auf Stadt, Agglomeration und Restgebiete bzw. zur Berechnung der Zentrumslasten (\cong Anteile Agglomeration und Restgebiet).¹⁴²

Die Entwicklung des Totals der Zentrumslasten ist in Abbildung 6-2 dargestellt, zudem zeigt Abbildung 6-3 den Verlauf der Zentrumslasten pro Bereich auf.¹⁴³ Im betrachteten Zeitraum von 2003 bis 2013 haben die Zentrumslasten in den betrachteten Bereichen mehrere Änderungen erfahren. In den nachfolgenden Unterabschnitten werden die wichtigsten Punkte pro Bereich dargelegt.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Für die detaillierte Berechnung vgl. Direktion für Finanzen Personal und Informatik der Stadt Bern (2004), Neufassung Zentrumslasten der Stadt Bern, S. 24.

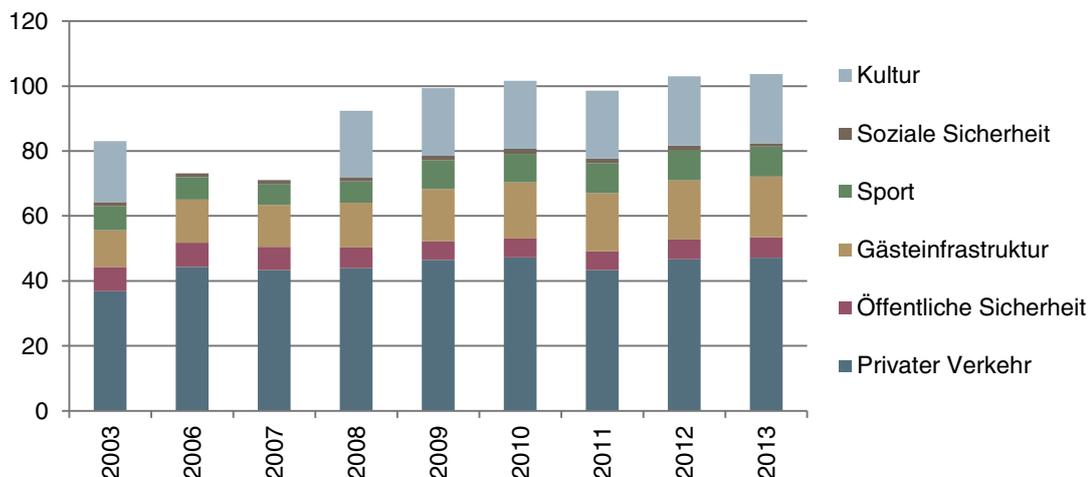
¹⁴¹ Dies betrifft die Bereiche: Privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, Soziale Sicherheit, Kultur.

¹⁴² Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2013 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S. 1-2.

¹⁴³ Die Jahresdaten beziehen sich jeweils auf das Jahr, für welches Bericht erstattet wurde und nicht auf das Jahr, in welchem die zugehörige Berichterstattung stattfand (jeweils ein Jahr später).

¹⁴⁴ Vgl. hierzu Berichterstattungen der Stadt Bern für die Jahre 2003 bis 2013.

Abbildung 6-2: Zentrumslasten der Stadt Bern, pro Jahr (in Mio. CHF)

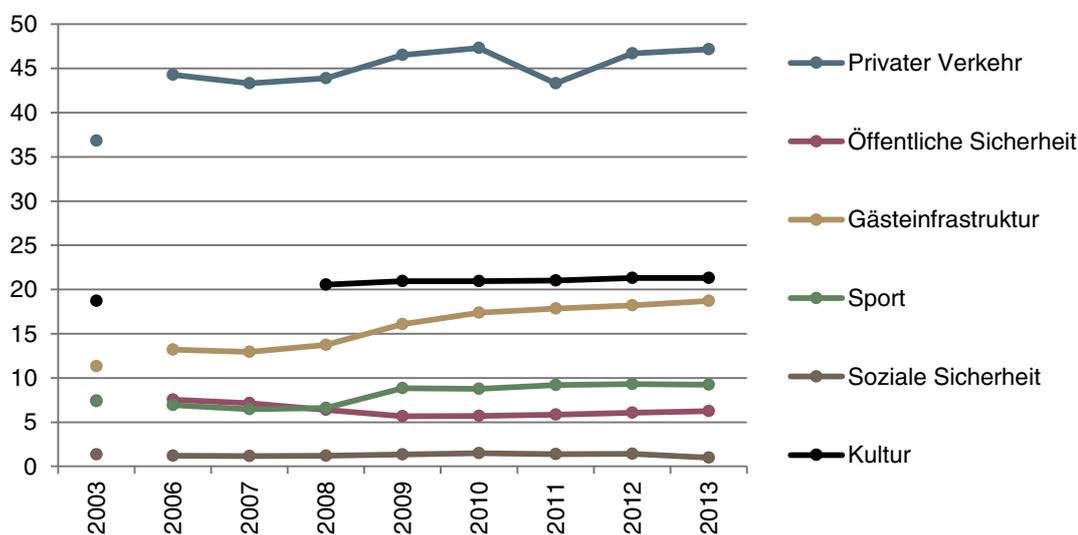


Quelle: Zusammenzug aus den jährlichen Zentrumslasten-Berichterstattungen der FV der Stadt Bern

Bemerkung: Die Jahre 2004 und 2005 wurden nicht nach der Systematik von «NeZe» (Basis 2003) erhoben, sondern nach «RELA»¹⁴⁵ und sind deshalb nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar.

In den Jahren 2006 und 2007 war der Bereich Kultur nicht abgeltungsberechtigt, weshalb dieser Bereich durch die Berichterstattung nicht erfasst wurde.

Abbildung 6-3: Zentrumslasten der Stadt Bern, pro Bereich und Jahr (in Mio. CHF)



Quelle: Zusammenzug aus den jährlichen Zentrumslasten-Berichterstattungen der FV der Stadt Bern

Bemerkung: Die Jahre 2004 und 2005 wurden nicht nach der Systematik von «NeZe» (Basis 2003) erhoben, sondern nach «RELA» und sind deshalb nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar.

In den Jahren 2006 und 2007 war der Bereich Kultur nicht abgeltungsberechtigt, weshalb dieser Bereich durch die Berichterstattung nicht erfasst wurde.

¹⁴⁵ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen, Hauptbericht.

Bereichsübergreifende Punkte

Das Total der Zentrumslasten ist über die letzten Jahre stetig gestiegen (vgl. Abbildung 6-2). Innerhalb von gut 10 Jahren sind die Netto-Zentrumslasten von 83 Mio. CHF (Jahr 2003) auf 104 Mio. CHF (Jahr 2013) angestiegen. Das durchschnittliche Wachstum pro Jahr betrug hierbei 2.2% (Zeitraum 2003-2013) bzw. 2.3% (Zeitraum 2008-2013).

Bemerkungen:

- Für die Jahre 2004 und 2005 gibt es keine vergleichbaren Erhebungen, da die Berichterstattung erst für das Jahr 2006 nach dem Projekt «NeZe» zu erfolgen hatte.
- Der Bereich Kultur wurde erst für das Jahr 2008 mitberücksichtigt, da dieser mit der Revision FILAG 2012 neu in die Zentrumslastenabteilung einbezogen wurde.¹⁴⁶

Privater Verkehr

Im Vergleich zu den restlichen Bereichen weist der Bereich privater Verkehr die grösste Varianz bezüglich der Höhe der Zentrumslasten auf, was u.a. auf den wetterabhängigen Aufwandsposten der Schneeräumung zurückzuführen ist.¹⁴⁷ In den letzten Jahren (von 2008-2013) sind die Zentrumslasten um durchschnittlich 1.4% pro Jahr angestiegen (insgesamt um 3.2 Mio. CHF). Über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2013 sind die Zentrumslasten um 10.3 Mio. CHF gestiegen (Ø 2.5% p.a.), was hauptsächlich folgende Gründe hat:

- Gut die Hälfte der Kostensteigerung ist auf Massnahmen im Strassenbau zurückzuführen. Insbesondere betrifft dies Investitionen bzw. die Mitarbeit in diversen Grossprojekten.¹⁴⁸
- Gesteigerte Verkehrssicherheitsmassnahmen¹⁴⁹ sowie Förderung des Fuss- und Veloverkehrs.
- Sinkende Erträge, u.a. infolge der Aufhebung von Parkplätzen und der Beleuchtungsabgabe.

Öffentliche Sicherheit

Die Höhe der Zentrumslasten im Bereich öffentliche Sicherheit ist ziemlich konstant. Der Trendbruch in den Jahren 2008/09 ist hauptsächlich auf den Wegfall von Sonderkosten infolge der Integration der Stadt- in die Kantonspolizei (Projekt «Police Bern») zurückzuführen. Seit

¹⁴⁶ Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2010 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S. 2.

¹⁴⁷ Der „Knick“ im Jahr 2011 (vgl. Abbildung 6-3) wird in der Berichterstattung der Stadt Bern insbesondere auf einen milden Winter (Schneeräumung) zurückgeführt (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2011 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S. 3).

¹⁴⁸ Projekt-Beispiele: Tram Bern West, Tram Region Bern, Zukunft Bahnhof Bern, Engpassbeseitigung Nationalstrassennetz, Erneuerung Stadttangente (Felsenauviadukt), Verkehrsberuhigung Länggasse, Sanierung Wankdorfplatz, Sanierung des Weichendreiecks Zytglogge.

¹⁴⁹ U.a. vermehrte Kontrollen infolge Herabsetzung der Alkohol-Promille-Grenze sowie Einsatz zusätzlicher Verkehrsinstruktoren.

2009 sind die Zentrumslasten um durchschnittlich 2.4% pro Jahr angestiegen (von 5.7 auf 6.3 Mio. CHF).

Gästeinfrastruktur

Die Zentrumslasten im Bereich Gästeinfrastruktur sind über den betrachteten Zeitraum (2003-2013) stetig gestiegen. Insgesamt stiegen die Zentrumslasten um 7.4 Mio. CHF (von 11.3 Mio. CHF im Jahr 2003), was einem durchschnittlichen Anstieg 5.1% von pro Jahr gleichkommt. Die Steigerung der Zentrumslast im Bereich Gästeinfrastruktur ist insbesondere auf die folgenden Punkte zurückzuführen:

- Frequenzzunahme in den Entsorgungshöfen und gesteigerte Kosten der Altstadtreinigung (Einbezug Littering).
- Mehrleistungen im Bereich Grünraum (intensivere Nutzung der Grünanlagen) und öffentliche Brünnen. Bei Stadtgrün fallen insbesondere die Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen der öffentlichen Park- und Grünanlagen, inkl. Spielplätze ins Gewicht.
- Aufwertung des Tierparks sowie Erhöhung des Beitrags an den Botanischen Garten.
- Betrieb der öffentlichen WC-Anlagen und der Velostationen mit dem Gratisveloverleih.

Sport

Im Bereich Sport ist die Höhe der Zentrumslasten ziemlich konstant. Der Rückgang der Zentrumslasten von 2003 bis 2008 (insgesamt 0.7 Mio. CHF) kam in erster Linie durch sinkende Mietkosten infolge der Übernahme der Turnhallen-, Fussballplätze und Leichtathletikstadien durch die Stadtbauten Bern zu Stande.¹⁵⁰ Der Trendbruch im Jahr 2009 ist hauptsächlich auf höhere Kosten bei den Sportanlagen für Heizung und Wasser zurückzuführen.¹⁵¹ Seit 2009 sind die Zentrumslasten um durchschnittlich 1.1% pro Jahr angestiegen (von 8.9 auf 9.3 Mio. CHF).

Soziale Sicherheit

Die Zentrumslasten sind im Bereich soziale Sicherheit von 2003 bis 2012 um lediglich 0.1 Mio. CHF gestiegen, was einem durchschnittlichen Wachstum von 0.5% pro Jahr entspricht. Hierbei

¹⁵⁰ Infolge der Übernahme durch die Stadtbauten Bern reduzierten sich die Abschreibungs- und Zinskosten, welche in den Mietkosten inbegriffen sind. Die neu verwendeten Abschreibungskosten der Stadtbauten betragen lediglich 2% pro Jahr; bei der erstmaligen Erhebung im Jahr 2003 wurde noch mit den vorgegebenen 4% kalkuliert (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2009 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S.12).

¹⁵¹ Zudem resultierten tiefere Einnahmen beim Eislauf und den Hallenbädern (vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2009 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), S.12).

haben die teils massiven Veränderungen der Rahmenbedingungen bei den kantonal finanzierten Angeboten sowohl zu steigenden Kosten als auch zu entsprechenden Rückerstattungen durch den Kanton geführt.

Auf das Jahr 2013 sind die Zentrumslasten im Bereich soziale Sicherheit deutlich gesunken (um 0.4 Mio. CHF bzw. 29.6%). Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf die Finanzierung des Betriebssekretariats Erwachsenen-/Kinderschutz zurückzuführen, welche bisher durch die Stadt Bern erfolgte und ab 1. Januar 2014 vom Kanton übernommen wurde.¹⁵²

Kultur

Die Höhe der Zentrumslasten im Bereich Kultur ist ziemlich konstant. Seit 2008 sind die Zentrumslasten lediglich um 0.8 Mio. CHF angestiegen (von 20.5 auf 21.3 Mio. CHF), was einem durchschnittlichen Anstieg von 0.7% pro Jahr entspricht. Für die Subventionsperiode 2012-2015 wurden die Subventionen an die Kulturinstitutionen um insgesamt 2.5% angehoben.

6.3 Entwicklung der Abgeltung der Zentrumslasten

Abbildung 6-4 zeigt den Verlauf der Zentrumslasten-Abgeltung seit 2003. Im ersten Abschnitt der Tabelle sind die Zentrumslasten pro Bereich aufgeführt. Zieht man von deren Aggregat die Zentrumsnutzen, Standortvorteile sowie die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ab, so erhält man die Netto-Zentrumslasten. Auf Basis dieser Netto-Zentrumslasten legt der Regierungsrat die Abgeltungshöhe fest. Die kantonale Zentrumslasten-Abgeltung erfolgt schlussendlich durch die beiden in Abschnitt 2.4.2a) dargelegten Abgeltungs-Instrumente:

- Einerseits durch die pauschale Abgeltung nach Art. 15 FILAG¹⁵³
- und andererseits durch den Abzug der Zentrumslasten im kantonalen Finanzausgleich (Art. 14 FILAG).¹⁵⁴ Die Wirkungsweise dieses Abzugs wird im Exkurs weiter unten im Detail erläutert.

Das Total der Zentrumslasten-Abgeltung der Stadt Bern ergibt sich aus der Summe der pauschalen Abgeltung und der Wirkung des Abzugs im Finanzausgleich.

¹⁵² Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2013, S. 16: „Am 1. Februar 2012 hat der Grosse Rat das Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) verabschiedet und dabei auch die Frage der Kostenübernahme für Massnahmen geregelt: Seit dem 1. Januar 2013 werden die von der KESB veranlassten Unterbringungen sowie die Massnahmenkosten im KES-Bereich vom Kanton getragen. Lediglich die Nebenkosten sind weiterhin durch den Sozialdienst zu finanzieren.“

¹⁵³ In den Jahren 2003 bis 2011 wurde die pauschale Abgeltung zu $\frac{3}{4}$ durch den Kanton und zu $\frac{1}{4}$ durch die Regionsgemeinden getragen. Seit 2012 wird die pauschale Abgeltung vollständig durch den Kanton finanziert.

¹⁵⁴ Bis und mit 2011 konnten die gesamten abgeltungsberechtigten Netto-Zentrumslasten in Abzug gebracht werden, ab 2012 nur noch der durch die pauschale Abgeltung nicht entschädigte Teil der abgeltungsberechtigten Netto-Zentrumslasten.

Abbildung 6-4: Entwicklung der Zentrumslasten-Abgeltung der Stadt Bern (in Tsd. CHF)

Jahr	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privater Verkehr	36'839	44'271	43'322	43'906	46'514	47'301	43'308	46'712	47'157
Öffentliche Sicherheit	7'445	7'535	7'137	6'404	5'689	5'723	5'863	6'062	6'252
Gästeinfrastruktur	11'326	13'206	12'933	13'752	16'083	17'366	17'855	18'203	18'706
Sport	7'348	6'937	6'478	6'620	8'854	8'773	9'190	9'324	9'254
Soziale Sicherheit	1'349	1'214	1'177	1'209	1'344	1'485	1'393	1'412	994
Kultur	18'724	k. A.	k. A.	20'535	20'927	20'937	21'010	21'290	21'305
Zentrumslasten	83'031	73'163	71'047	92'426	99'411	101'585	98'619	103'003	103'668
Zentrumsnutzen Agglomerationen	6'860	6'860	6'860	6'860	6'860	6'860	6'860	6'860	6'860
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'499	6'499	6'499	6'499	6'499	6'499	6'499	6'499	6'499
Netto-Zentrumslasten	69'672	59'804	57'688	79'067	86'052	88'226	85'260	89'644	90'309
Pauschale Abgeltung (Art. 15)	32'120	32'120	32'120	32'120	32'120	32'120	32'120	63'254	63'254
Abzug im Finanzausgleich (Art. 14)	37'600	56'700	56'700	56'700	56'700	56'700	56'700	15'810	15'810
Wirkung Abzug im Finanzausgleich	14'649	22'091	22'091	22'091	22'091	22'091	22'091	6'268	6'268
Total Zentrumslasten-Abgeltung	46'769	54'211	54'211	54'211	54'211	54'211	54'211	69'522	69'522
Abgegoltene Zentrumslasten (in %)	67%	91%*	94%*	69%	63%	61%	64%	78%	77%

Quelle: Zusammenzug aus den jährlichen Zentrumslasten-Berichterstattungen der FV der Stadt Bern sowie eigene Berechnungen.

Bemerkung: Die Jahre 2004 und 2005 wurden nicht nach der Systematik von «NeZe» (Basis 2003) erhoben, sondern nach «RELA»¹⁵⁵ und sind deshalb bezüglich der Netto-Zentrumslasten nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar.

* Die Jahre 2006 und 2007 sind bezüglich des Anteils der abgegoltene Zentrumslasten nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar, da in diesen beiden Jahren die Zentrumslasten im Bereich Kultur nicht erhoben wurden. Werden die Kulturlasten für die Jahre 2006/07 durch die Kulturlasten im Jahr 2008 approximiert, so ergibt sich eine Abgeltung von knapp 70% für die Jahre 2006/07. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Abgeltung im Jahr 2008 (69%)

Neben der Höhe der Zentrumslasten hat sich auch die Abgeltungshöhe im Zeitverlauf verändert, nachfolgend die wichtigsten Punkte:

- Im Jahr 2003 wurde die pauschale Abgeltung auf 32.1 Mio. CHF festgelegt, was 60% von 53.6 Mio. CHF entspricht.¹⁵⁶
- Im Jahr 2008 wurde erstmals seit 2003 wieder der Bereich Kultur mitberücksichtigt. Auf eine Aktualisierung der Kostenschlüssel wurde gemäss Abmachung mit der kantonalen Finanzdirektion verzichtet, auch wenn dies aufgrund neuer Erhebungen der Stadt vertretbar gewesen wäre.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen, Hauptbericht.

¹⁵⁶ Die 53.6 Mio. CHF entsprechen den Netto-Zentrumslasten ohne Bereich Kultur.

¹⁵⁷ Vgl. Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010), Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2009, S. 2.

- Im Zuge von FILAG 2012¹⁵⁸ wurde die pauschale Abgeltung im Jahr 2012 auf 63.3 Mio. CHF erhöht. Die Abgeltungshöhe wurde hierbei so festgelegt, dass sie 80% der Netto-Zentrumslasten des Jahres 2008 entsprach. Zudem wurde die Finanzierung der pauschalen Abgeltung angepasst:
 - Bis und mit 2011 wurde die Finanzierung zu $\frac{3}{4}$ durch den Kanton und zu $\frac{1}{4}$ durch die Regionsgemeinden getragen
 - Seit 2012 wird die Abgeltung vollständig durch den Kanton finanziert

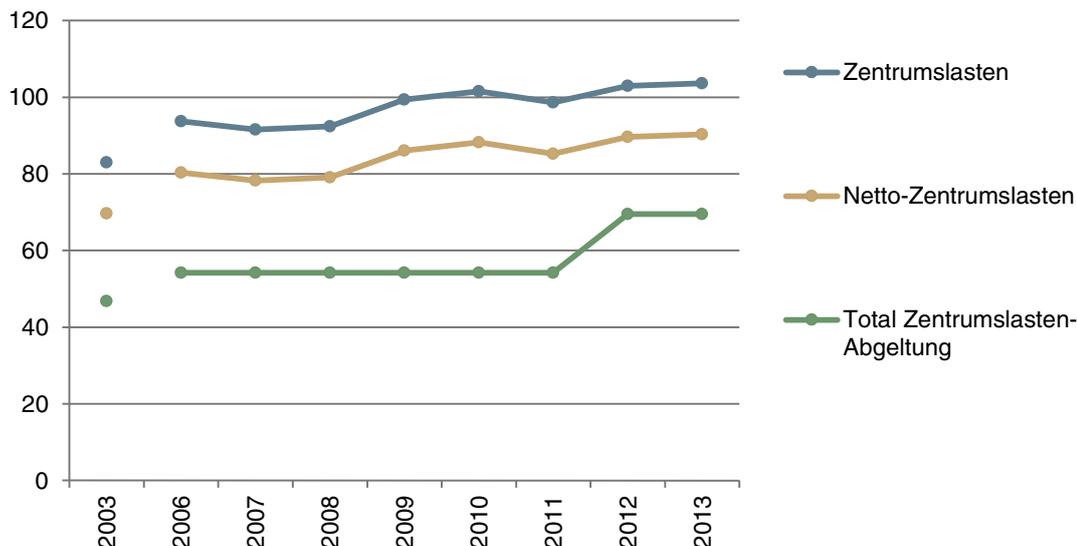
Im Rahmen von FILAG 2012 änderte auch die Regelung bezüglich des Abzugs im Finanzausgleich. Ab 2012 konnten nicht mehr wie bis anhin die kompletten abgeltungsberechtigten Netto-Zentrumslasten in Abzug gebracht werden, sondern nur noch der durch die pauschale Abgeltung nicht entschädigte Teil.
 - Im Zeitverlauf nicht verändert haben sich die Abzüge für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten (Basis 2003, nominale Beträge unverändert). Auf eine Aktualisierung dieser Zahlen wurde bis heute verzichtet, u.a. weil eine Neuerfassung als zu aufwändig angesehen wurde. Auch im Umfeld von FILAG 2012 wurde auf eine Aktualisierung verzichtet. In Anbetracht der Teuerung und der steigenden Zentrumslasten ist zu erwarten, dass diese Zahlen bei einer Aktualisierung tendenziell höher ausfallen würden.
- 159
- Auch die Kostenschlüssel in den einzelnen Bereichen wurden seit 2003 nicht aktualisiert. Abschnitt 2.4.2e) setzt sich im Detail mit den dadurch entstehenden Problemen auseinander. Leider wurde auch im Zuge von FILAG 2012 auf eine Aktualisierung verzichtet, obschon die Kostenschlüssel einen beträchtlichen Einfluss auf die Höhe der Zentrumslasten haben und Schlüsselanpassungen aufgrund der veränderten Strukturen in den einzelnen Bereichen angezeigt wären.
 - Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum folgende Anteil der Netto-Zentrumslasten abgegolten (vgl. Abbildung 6-5):
 - In der Periode 2009-2011: gut 60%
 - In der Periode 2012-2013: knapp 80%

¹⁵⁸ Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012)

¹⁵⁹ Falls eine Aktualisierung analog zu «NeZe» durchgeführt würde, so hätte dies u.a. folgende Effekte:

- Eigenfinanzierungsmöglichkeiten: Die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten entsprechen einer Pauschale von 10% der anrechenbaren Nettokosten im Bereich Sport sowie bei den städtischen Entsorgungshöfen (Basis 2003). Da die Entsorgungshöfe mittlerweile kostendeckende Gebühren verlangen und daher nicht mehr in die Erfassung der Zentrumslasten einfließen, würden diese auch bei den Eigenfinanzierungsmöglichkeiten wegfallen.
- Standortvorteile: Die Standortvorteile errechnen sich aus je 5% der anrechenbaren Nettokosten in den Aufgabenbereichen Gästeinfrastruktur, Sport und Kultur. Die Höhe der Standortvorteile würde daher proportional zu den Nettoaufwendungen in diesen Bereichen steigen.

Abbildung 6-5: Verlauf der Zentrumslasten-Abgeltung (in Mio. CHF)



Quelle: Zusammengug aus den jährlichen Zentrumslasten-Berichterstattungen der FV der Stadt Bern sowie eigene Berechnungen.

Bemerkung: Die Jahre 2004 und 2005 wurden nicht nach der Systematik von «NeZe» (Basis 2003) erhoben, sondern nach «RELA»¹⁶⁰ und sind deshalb bezüglich der Netto-Zentrumslasten nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar.

Um die Jahre 2006 und 2007 mit den restlichen Jahren vergleichbar zu machen, wurden die Zentrumslasten im Bereich Kultur für diese beiden Jahre durch die Kulturlasten im Jahr 2008 approximiert. (Begründung: Die Jahre 2006 und 2007 sind bezüglich des Anteils der abgegoltene Zentrumslasten nicht mit den restlichen Jahren vergleichbar, da in diesen beiden Jahren die Zentrumslasten im Bereich Kultur nicht erhoben wurden.)

Exkurs: Wirkung der Zentrumslasten im Disparitätenabbau¹⁶¹

Die Wirkung von Art. 14 FILAG im Finanzausgleich kann wie folgt umschrieben werden: Die Städte können ihre Zentrumslasten¹⁶² vor dem Disparitätenabbau geltend machen. Dadurch sinkt der Wert ihres harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (vgl. Abbildung 6-6) und sie

- müssen weniger Mittel in den Finanzausgleich einbringen (Fall der Stadt mit einem harmonisierten Ertragsindex HEI grösser als 100).
- erhalten mehr Zuschüsse aus dem Finanzausgleich (Fall der Stadt mit einem harmonisierten Ertragsindex HEI kleiner als 100).

Da Bern über einen überdurchschnittlichen HEI verfügt, wird im Sinne einer weiteren Wirkung auch der für den Finanzausgleich massgebende Mittelwert des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages nach unten verschoben: Dadurch müssen die wohlhabenderen

¹⁶⁰ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen, Hauptbericht.

¹⁶¹ Vgl. Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) – Schlussbericht, S. 25f.

¹⁶² Ab dem Jahr 2012 nur noch den nicht pauschal abgegoltene Teil der Zentrumslasten.

Gemeinden mehr Mittel in den Finanzausgleich einbringen und die ärmeren Gemeinden erhalten weniger Zuschüsse.

Zudem hängt die Wirkung auch von der Abschöpfungsquote ab (vgl. untenstehendes Rechenbeispiel). Je höher die Abschöpfungsquote ist, desto stärker profitieren die Städte vom Abzug der Zentrumslasten im Disparitätenabbau.¹⁶³

Abbildung 6-6: Wirkung der Zentrumslasten im Disparitätenabbau



Quelle: Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) – Schlussbericht, S. 26.

Die Wirkung des Abzugs im Finanzausgleich wurde nach der folgenden Formel berechnet:

$$\text{Wirkung} = (\text{Abzugsberechtigte Zentrumslast}) * \frac{\text{Harmonisierungsfaktor}}{\text{Steueranlage}} * \text{Abschöpfungsquote}$$

Für das Jahr 2013 bedeutet dies beispielsweise:

$$15'813'000 * \frac{1.65}{1.54} * 0.37 = 6'268'725 \text{ CHF}$$

¹⁶³ Von 2009-2011 betrug die Abschöpfungsquote 25%, seit 2012 beträgt sie 37%.

7 Schlussfolgerungen

7.1 Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie für eine Aktualisierung der Zentrumslasten

Aus der vorliegenden Studie lassen sich folgende zentrale Schlussfolgerungen für eine Aktualisierung der Zentrumslasten ziehen:

Grossteil der möglichen Zentrumslasten berücksichtigt

Insgesamt ist der Grossteil der möglichen Zentrumslasten in der heutigen Zentrumslastenabgeltung berücksichtigt. So sind vor allem in den Bereichen Gästefraktionen, 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 für die Polizeikräfte und damit zu Mehrkosten führen.

Im privaten Verkehr sind die grundsätzlichen Lasten ebenfalls berücksichtigt. Von Seiten der Stadt wird argumentiert, dass eine adäquate Abgeltung von Gemeindestrassen mit überkommener Funktion fehle. Zudem wird der Aufwand für Betrieb, Unterhalt und Werterhaltung immer grösser. Hingegen bringen die Agglomerationsprogramme des Bundes eine Entlastung, da hier Beiträge an Grossprojekte gesprochen werden. Entsprechende Beiträge/ bzw. Erträge sind aber als Kostenminderung in den Berechnungen der Zentrumslasten enthalten.

Im öffentlichen Verkehr sind einzelne Zentrumslasten nicht vollständig abgegolten. So ist das Dotationskapital von BernMobil nicht verzinst und bei der Haltestellenberechnung ist nicht berücksichtigt, dass gewisse Haltestellen in der Innenstadt stark von Pendlern benutzt werden.

Überprüfung der Kostenschlüssel sowie der Anrechnung der Ausgleichszahlungen der Umlandgemeinden

Zur Aktualisierung der effektiven Zentrumslasten ist mittelfristig eine Überprüfung derjenigen Kostenschlüssel, bei welchen eine grössere Veränderung vermutet werden muss, erforderlich. Es stellt sich jeweils die Frage, ob die – mehrheitlich im Jahr 2003 – ermittelten Kostenschlüssel noch ausreichend aktuell sind. Insbesondere in sensiblen Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr oder aber der Besucherzahlen im Kulturbereich können sich Änderungen der Kostenschlüssel stark auswirken.

Ausmass der Anrechenbarkeit der identifizierten Zentrumslasten

Zu diskutieren ist 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. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch berücksichtigt werden, dass sich die Zentrumsnutzen bei der Anrechnung über die letzten Jahre nicht verändert haben. In der Realität ist davon auszugehen, dass sich über die Zeit nicht nur die Zentrumslasten, sondern auch die Zentrumsnutzen erhöhen.

Vergleich mit der Abgeltung in anderen Kantonen

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Zentrumslasten im Kanton Bern nach effektiven Lasten berechnet werden 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 Zentrumslastenabgeltung. 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 ein ausgereiftes Modell, das sich an effektiven Zentrumslasten ausrichtet.

Fazit

Die Berücksichtigung des Grossteils der Zentrumslasten stellt für die Stadt eine effiziente Form der Abgeltung von Leistungen an Dritte dar. In diesem Fall muss keine aufwändige Unterteilung in städtische und nicht-städtische Nutzer gemacht werden, sondern die Stadt wird über die Zentrumslasten abgegolten. Im Falle des Entsorgungshofs ist die Stadt einen anderen Weg gegangen: Hier werden den anderen Akteuren Vollkosten angerechnet, was in diesem Fall für die Stadt Mehrerträge garantiert. Dieses Vorgehen ist beispielsweise beim Stadttheater oder bei den Schwimmbädern nur mit grossem Aufwand zu erreichen und daher ineffizient.

Primär sind aus unserer Sicht bei einer Aktualisierung der Zentrumslasten die Neuermittlung der zentralen Kostenschlüssel zu prüfen sowie die Diskussion betreffend des Ausmasses der Anrechnung der Zentrumslasten zu führen.

7.2 Andere finanzpolitische Herausforderungen

Welche zukünftigen Herausforderungen gilt es finanzpolitisch für die Stadt Bern in den nächsten Jahren zu bewältigen?

- 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.
- 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 häufig, 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.

8 Anhang A: Beispieldokumente

8.1 Erfassungsf formular im Bereich Sport (Stadt Bern 2013)

Aufgabe Sport			Reporting Rechnungsjahr 2013				
Erhebung der Stadt Bern / Laufende Rechnung 2012							
Kto./Gruppe	Bezeichnung	Aufw./Ertrag	Aufwand/Ertrag	Bemerkungen:	Beilagen	Veränderung	
Div.	Zentrumslasten / Aufwand	24'390'712	24'619'540	Aufwand Zentrumslasten		absolut	in %
Div.	Zentrumslasten / Ertrag	5'221'413	5'609'611	Ertrag Zentrumslasten			
Div.	Nettoaufwand Zentrumslasten	19'169'299	19'009'928	Nettoaufwand Zentrumslasten			
	Aufwand (ohne Vorzeichen!):			Aufwand (ohne Vorzeichen!):			
	61 Turnhallen (Stabe)	0	-			-	
	Querschnittskosten	0	-			-	
P380210	Bereitstellung von Turn- u.Sportanlagen	7'495'400	7'855'426	Bruttokosten ./ Querschnittskosten		360'026	4.8%
	Abgrenzung für schul. Nutzung (60%)	-1'789'152	-1'875'090	Abgrenzung für schulische Nutzung 23.87 % analog Vorjahren unverändert Abgrenzung umgerechnet auf frühere Gesamtkosten (Zeilen C9-C11)		-85'938	4.8%
	Querschnittskosten	107'398	160'544	Abschr.205'273 + Zins 5'608 minus Abgr. schulische Nutzung 23,87%		53'146	49.5%
	Gebrauchsmiete Plätze / Stadien= QSK	0	-	StaBe-Mieten in Zahlen bereits enthalten		-	
	Querschnittskosten	0	-	StaBe-Mieten in Zahlen bereits enthalten		-	
P380110	Freibäder	7'087'986	6'913'771	Bruttokosten ./ Querschnittskosten		-174'215	-2.5%
	Querschnittskosten	78'226	99'683	Abschreibungen 97'032 + Zins 2'651		21'457	27.4%
P380120	Hallenbäder	7'355'772	7'477'116	Bruttokosten ./ Querschnittskosten		121'344	1.6%
	Querschnittskosten	64'677	93'199	Abschreibungen 90'721 + Zins 2'478		28'522	44.1%
P380130	Kunsteisbahnen	3'958'671	3'844'032	Bruttokosten ./ Querschnittskosten		-114'639	-2.9%
	Querschnittskosten	31'734	50'859	Abschreibungen 49'506 + Zins 1'353		19'125	60.3%
PG260100	Wirtschaftsförderung	0	-	2012/2013 keine städtische Finanzierung mehr		-	
	Ertrag (ohne Vorzeichen!):			Ertrag (ohne Vorzeichen!):			
	61 Turnhallen (Stabe)					-	
P380210	Fussballplätze / Leichtathletikstadion (inkl. 60% Abgrenzung für schul. Nutzung)	517'313	749'988	Erlöse (Fr.1'293'283)/. 60 % Abgrenzung für schulische Nutzung		232'675	45.0%
	Gebrauchsmiete Plätze / Stadien	0	-			-	
P380110	Freibäder	1'125'534	1'106'723	Erlöse		-18'811	-1.7%
P380120	Hallenbäder	2'759'022	2'885'865	Erlöse		126'843	4.6%
P380130	Kunsteisbahnen	819'544	867'035	Erlöse		47'491	5.8%
PG260100	Wirtschaftsförderung	0	-	2012/2013 keine städtische Finanzierung mehr		-	

8.2 Übersicht der Zentrumslasten pro Bereich (Stadt Bern 2013)

Aufgabenbereich	Reporting Zentrumslasten; Basis 2013 (in Mio CHF)					Anteil Stadt Bern		Anteil Agglomeration		Anteil Restgebiete		Total ZL
	ZL brutto	ZL netto	Querschnitts- kosten (QSK)	Overheadkost- en (OHK)	Total Zen- trumslasten	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	absolut
	(1)	(2)	(3)	(4)= 5 % von (1)-(3)	(5)=(2)+(4)	(6)	(7)=(5)*(6)	(8)	(9)=(5)*(8)	(10)	(11)=(5)*(10)	(12)=(9)+(11)
Privater Verkehr	73.625	64.848	26.138	2.374	67.223	29.85%	20.065	36.76%	24.713	33.39%	22.444	47.157
Öffentliche Sicherheit	37.726	34.638	0.707	1.851	36.489	82.87%	30.238	9.75%	3.556	7.39%	2.696	6.252
Gästeinfrastruktur	44.410	38.419	2.030	2.119	40.538	53.86%	21.832	21.66%	8.781	24.48%	9.925	18.706
Sport	24.620	19.010	0.404	1.211	20.221	54.24%	10.967	30.97%	6.262	14.80%	2.992	9.254
Soziale Sicherheit	13.494	5.874	0.221	0.664	6.538	84.80%	5.544	14.10%	0.922	1.11%	0.072	0.994
Kultur	72.884	42.830	10.298		42.830	50.26%	21.525	20.70%	8.866	29.04%	12.439	21.305
Total	266.759	205.619	39.799	8.219	213.838		110.171		53.100		50.567	103.668

8.3 Übersicht der Unterkonten des Transfersaldos

Geldfluss Stadt → Kanton

Entschädigungen an Kanton
PRD (Bauispektorat)
SUE (Kantonspolizei)
SUE (Feuerwehr, Betrieb EDV Infrastrk.)
BSS (Dir.stabsdienste)
BSS/BUI (Schulamt Beitrag Föla)
BSS/BUI (Gesundheitsdienst)
BSS (Lehrerbesoldungspool)
BSS (Besoldungen Lehrerschaft)
BSS (AVA, LA Fam.zulagen)
BSS (AVA, Gem.anteil EL/FZL/Kizu NE)
FPI (Steuerverwaltung Entsch. Infrastrukt.)
FPI (Steuerverwaltung Entsch. Amtl. Bew.)
FPI (vertikale Lastenverschiebung)
FPI (Disparitätenabbau)
Beiträge an Kanton
PRD (Dir.stabsdienste, Beitrag Medien Euro08)
PRD (Dir.stabsdienste, Beitrag KAPO Hockey WM09)
PRD (Stadtentwicklung, Hauptstadregion)
SUE (Kantonspolizei, Beitrag Hochwasser)
SUE (Feuerwehr, Beitrag Sirenensteuerung)
BSS (Dir.stabsdienste, Asylbereich)
BSS (AVA, Anteil EL/FZL/KizuNE)
BSS (AVA, Zuschüsse nach Dekret)
BSS /AVA, Beitrag Kühlewil)
BSS (AVA, Lastenausgleich FaZu)
BSS (Schulamt)
TVS/PVT (Dir.stabsdienste, Beitrag an ÖV)
TVS (Stadtgärtnerei, Beitrag Botanischer Garten)
FPI (FV, Disparitätenabbau)
FPI (FV, vertikale Lastenverschiebung)
FPI (StV, pausch. Steueranrechnung)

Geldfluss Kanton → Stadt

Rückerstattungen vom Kanton
GuB (Stadtkanzlei)
PRD (Dir.stabsdienste)
PRD (Denkmalpflege)
SUE (Polizeiinspektorat)
PRD (Wirtschaftsamt)
SUE (Wirtschaftsamt)
SUE (Kantonspolizei)
SUE (Amt für Umweltschutz, Dir.Stabsdienste)
SUE (Sanitätspolizei)
SUE (Feuerwehr)
BSS (Dir.stabsdienste, Lastenausgleich)
BSS/BUI (Schulamt)
BSS (Sozialamt, Asyl)
BSS (Sozialamt GEF)
BSS (Jugendamt)
BSS(AVA Verwaltungskostenanteil, Posttaxen)
BSS/BUI (Gesundheitsdienst)
TVS (Stadtgärtnerei)
TVS (Stadtbeleuchtung)
TVS/PVT (Vermessungsamt)
TVS/PVT (Tiefbauamt)
FPI (Steuerverwaltung Prov. Quellensteuerbezug)
Leistungen aus Finanzausgleich
FV (Zentrumslasten)
Beiträge vom Kanton
BSS (Dir.stabsdienste)
BSS (Sozialamt)
BSS (AVA)
BSS (Schulamt)

Bibliographie

Literatur

- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (2014)
Kostenverteilschlüssel unter den bernischen Gemeinden. Grundlagenpapier zur Berechnung der ÖV-Punkte für den Kostenverteilschlüssel 2015/2016. Bern.
- Direktion für Finanzen Personal und Informatik der Stadt Bern (2004)
Neuerfassung Zentrumslasten der Stadt Bern. Übersicht für das Jahr 2003. Bern.
- Ecoplan (1997)
Zentrumslasten und -nutzen. Bericht im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden im Kanton Bern. Bern.
- Ecoplan (2004)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Bern.
- Ecoplan (2007)
Kostentreibende Faktoren und neue Lastenausgleichsmodelle. Bern.
- Ecoplan (2010)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Bern.
- Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam (2010)
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Bern.
- Ecoplan (2013)
Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen.
- Finanzdirektion des Kanton Bern (2014)
Massnahmen für besonders belastete Gemeinden. Online im Internet:
http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-_und_lastenausgleich/instrumente/zweite_saeule.html [12.05.2015].
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2004)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2003 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2005)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2004 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2005)
Jahresbericht 2004. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2006)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2005 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.

- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2006)
Jahresbericht 2005. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2007)
Berichterstattung der Stadt Bern gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2007)
Jahresbericht 2006. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2008)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2009 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2008)
Jahresbericht 2007. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2010 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009)
Jahresbericht 2008. Band 1: Jahresrechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2009)
Jahresbericht 2008. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2009 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2010)
Jahresbericht 2009. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2011)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2010 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2011)
Jahresbericht 2010. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2011 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012)
Jahresbericht 2011, Band 1: Jahresrechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2012)
Jahresbericht 2011. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.

- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2012 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013)
Jahresbericht 2012. Band 1: Jahresrechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013)
Jahresbericht 2012. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2013)
Produktgruppen-Budget 2014. Beschluss des Stadtrats vom 19. September 2013. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014)
Berichterstattung der Stadt Bern für das Jahr 2013 gemäss Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014)
Jahresbericht 2013. Band 1: Jahresrechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014)
Jahresbericht 2013. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2014)
Produktgruppen-Budget 2015. Beschluss des Stadtrats vom 18. September 2014. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2015)
Jahresbericht 2014. Band 1: Jahresrechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2015)
Jahresbericht 2014. Band 2: Produktgruppen-Rechnung. Bern.
- Finanzverwaltung der Stadt Bern (2015)
Produktgruppen-Budget 2016. Beschluss des Stadtrats vom 17. September 2015. Bern.
- Haldemann Theo (1997)
Die Stadt im Lastenausgleich. Kantonale Programme für kernstädtische Leistungen?. Zürich.
- Kantonale Planungsgruppe Bern (2005)
Zentrumslasten/-Nutzen (Basis 2003) - Schlussbericht. Im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern. Bern.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2014)
Geschäftsreglement für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Bern.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2014)
Finanzplan 2016–2018. Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2008)

Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. Oktober 2008. Bern.

Wenger Susanne (2003)

Auch das Steuergeld soll pendeln. Besteuerungsausgleich zwischen Region und Stadt? Bern interessiert sich für neuen „Diskussionsvorschlag“. In: Der Bund, Nr. 58, 11. März 2003, Ressort Stadt & Region.

Dokumentation Zentrumslastenabgeltung in den Kantonen

Agglo Fribourg (2015)

Website: <http://www.agglo-fr.ch/de.html> (zuletzt besucht am 23.4.2015).

Avenir Suisse (2013)

Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich.

Ecoplan (2000)

Zentrumslasten Stadt St.Gallen. Bern.

Ecoplan (2011)

Zentrumslasten der Stadt St. Gallen 2010. Bern.

Ecoplan (2012)

Neugestaltung des Finanzausgleichs und den Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO).

Ecoplan (2015)

Les charges de centre de la Ville de Genève. Bern.

Kanton Fribourg (1995)

Gesetz über die Agglomerationen (AggG).

Kanton Fribourg (2009)

Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG).

Kanton Solothurn (2015)

Beschlussentwurf 1: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG).

Kanton St. Gallen (2007)

Finanzausgleichsgesetz, Stand 2014.

Kanton Thurgau (2014)

Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG) vom 11.09.2002 (Stand 01.01.2014). RB 613.1.

Kanton Thurgau (2014)

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden.

Kanton Uri (2008)

Reglement über die Zentrumsleistungen (ZLR).

Kanton Uri (2015)

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG).

Kanton Zürich (2010)

Finanzausgleichsgesetz (FAG), Art. 28-30.

- Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Inneren (2013)
Handbuch Zürcher Finanzausgleich, Version 1.0. Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Inneren
Wie wurden die Zentrumslastenausgleichbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur berechnet? Online im Internet:
http://www.finanzausgleich.zh.ch/dam/justiz_innern/gaz/finanzausgleich/instrumente/zentrumslastenausgleich/fragen_und_antworten/i2_wie_wurden_die_120711.pdf.spooler.download.1342447827030.pdf/i2_wie_wurden_die_120711.pdf (12.05.2015).
- Kantonsrat Schaffhausen (2004)
Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 17. Mai 2004. Syst. Nr. 621.100.
- Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel (2000)
Loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), Annex 3 et 4.
- Le Grand Conseil de la République et Canton de Genève (2009)
Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI).
- Le Grand Conseil du Canton de Vaud (2010)
Décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales.
- Lustat Statistik Luzern (2015)
Finanzausgleich 2015, Tabellen zur Beitragsverfügung.
- Präsidialdepartement Stadt Zürich (2011)
Leitbild Städtische Kulturförderung. Zahlen 2011. Zürich.
- Staatskanzlei Kanton Thurgau (2014)
Finanzlage der Gemeinden bleibt solide. Gemeindefinanzkennzahlen 2013 und Finanzausgleich Politische Gemeinden 2014.
- Staatskanzlei Kanton Thurgau (2014)
Finanzlage der Gemeinden bleibt solide. Gemeindefinanzkennzahlen 2013 und Finanzausgleich Politische Gemeinden 2014.
- Uerner Gemeindeverband (2012)
Wirkungsbericht Zentrumslastenausgleich.
- Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schaffhausen (2014)
Finanzausgleich 2014 und Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2013. Online im Internet:
http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Amt_fuer_Justiz_und_Gemeinden/Gemeindefinanzen_und_Finanzausgleich/Finanzausgleich_2014_und_Finanzlage_der_Schaffhauser_Gemeinden_2013.pdf (16.05.2015).

Rechtsgrundlagen

- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) vom 22. August 2001. BSG 631.111.

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000. BSG 631.1.

Verordnung über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung; PFV) vom 10. Juni 1998, BSG 706.11.

Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998. BSG 170.11.