



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 195-2023
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.264

Eingereicht am: 05.09.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Streiff (Oberwangen, EVP) (Sprecher/in)
Kohli (Wabern, Die Mitte)
Remund (Mittelhäusern, GRÜNE)
Mentha (Liebefeld, SP)
von Arx (Spiegel b. Bern, GLP)
Zbinden (Mittelhäusern, SVP)
Stampfli (Wabern, SP)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Brönnimann (Mittelhäusern, GLP)
Bauer (Wabern, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 138/2024 vom 14. Februar 2024
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

FILAG modernisieren und erhöhte Lasten von Köniz besser abgelten

Der Regierungsrat wird beauftragt, die erhöhten Lasten, die Köniz als viertgrösste Gemeinde im Kanton zu tragen hat, im FILAG besser abzugelten.

Begründung:

Um dem Anliegen der städtischen Zentren nach einer gerechteren Verteilung der Zentrumslasten im Kanton Bern besser Rechnung zu tragen, wurde im Juni 1996 vom Regierungsrat eine spezielle Arbeitsgruppe «Regionaler Lastenausgleich (RELA)» eingesetzt. Aufgrund der Ergebnisse wurde anerkannt, dass die Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal eine Zentrumsfunktion wahrnehmen würden, von denen die gesamte Region, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport, Bildung, Freizeitangebot oder Strassenverkehr, profitiere. Diese Lasten wurden daraufhin entsprechend im FILAG abgegolten.

Zusätzlich beantragte der Regierungsrat, den Städten Bern und Biel die Zentrumslasten mit einer Pauschale abzugelten, nicht jedoch Thun. Der Einbezug von Thun in den Kreis der Zentrumsgemeinden mit pauschaler Abgeltung erfolgte erst im Rahmen der Debatte im Grossen Rat.

Seit dem Beginn der Arbeiten zur Schaffung des neuen FILAG ist mittlerweile rund ein Vierteljahrhundert vergangen. In dieser Zeit hat sich die Bedeutung der Städte und Agglomerationen

schweizweit geändert. Die Problematik der A-Städte mit grossen Lasten und geringen Steuererträgen stellt sich heute nicht mehr im gleichen Mass. Die städtischen Zentren können auf eine gute Steuerkraft zählen, haben jedoch auch neue und grosse Herausforderungen zu bewältigen. Insbesondere das neue Raumplanungsgesetz, das auf eine innere Verdichtung setzt, definiert, wo sich die neuen Zentren befinden. Köniz wurde von der Agglomerationsgemeinde zur Gemeinde mit eigenen Zentrumsfunktionen.

Köniz nimmt in der Region eine wichtige Rolle ein. So ist sie in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland (RKBM) sowohl in der Geschäftsleitung als auch in den verschiedenen Kommissionen vertreten und arbeitet beispielsweise auch im Verband Bernischer Gemeinden (VBG) oder in der Städteallianz mit.

Auch sonst leistet Köniz einiges für die umliegenden Gemeinden. So profitieren sie beispielsweise von Freizeitangeboten wie dem Schwimmbad, der Kunsteisbahn und insbesondere dem Naherholungsgebiet Gurten und dem gut ausgebauten Wanderwegnetz. Köniz verfügt zudem über eigene Kulturlokale und damit verbunden über ein vielfältiges Angebot, das auch von Auswärtigen genutzt wird. Im Bereich der Infrastruktur bietet Köniz Platz für die überregionale Deponie Gummersloch (Grüngutverwertung). Verschiedene Bundesämter haben zudem ihren Sitz nach Köniz verlegt, wodurch die Infrastrukturkosten gestiegen sind, ohne dass im Gegenzug eine wesentliche Wertschöpfung generiert werden kann, wie dies beispielsweise bei einer gewerblichen Nutzung der Areale möglich gewesen wäre. Köniz ist zudem mit hohem Durchgangsverkehr stark belastet.

Ähnlich wie damals bei Thun kann argumentiert werden, dass Köniz in Bezug auf die Bevölkerungszahl mit 43 500 Einwohnenden bereits heute mit riesigem Abstand die grösste Hauptkerngemeinde (die zweitgrösste Hauptkerngemeinde ist Ostermundigen mit 18 255 Einwohnenden) der Agglomeration Bern ist. Ebenso weist Köniz praktisch gleich viele Einwohnende wie Thun und mehr als doppelt so viele Einwohnende wie Burgdorf und Langenthal auf. Mit einem Bevölkerungswachstum zwischen 2000 und 2021 von rund 5000 Einwohnenden (13,4 Prozent) weist Köniz zudem das zweitstärkste Wachstum dieser fünf Städte auf.

Die geltende Systematik der Berechnung der Zentrumslasten wird Köniz nicht gerecht. Dies deshalb, weil von den Zentrumslasten der Zentrumsnutzen subtrahiert wird und bei der herkömmlichen Betrachtungsweise davon auszugehen ist, dass die Nähe zu Bern und damit einhergehend der Zentrumsnutzen die Zentrumslasten kompensiert. Diese Berechnungsart, die unter anderen Voraussetzungen vor einem Vierteljahrhundert geschaffen wurde, entspricht im Fall Köniz also nicht mehr den heutigen Gegebenheiten.

Vielmehr entspricht Köniz dem Idealbild einer Gemeinde, wie sie im Gemeindefusionsgesetz angestrebt wird. Die Gemeinde besteht zum einem aus bevölkerungsreichen Zentren, zum andern aber auch aus verstreuten kleineren Dörfern und Weilern. Dass diese Organisationsform mit erhöhten Kosten verbunden ist, kann aus dem Gemeindefusionsgesetz abgeleitet werden.

Köniz ist also eine Zukunftsgemeinde und soll entsprechend ihren Platz im Kanton Bern erhalten. Der Regierungsrat wird daher beauftragt, die erhöhten Lasten, die Köniz als viertgrösste Gemeinde im Kanton zu tragen hat, im FILAG besser abzugelten.

Antwort des Regierungsrates

Die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal sind Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Sinne des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Zur Abgeltung der Zentrumslasten sieht das FILAG zwei Instrumente vor: Zum einen werden bei den genannten

fünf Gemeinden die Zentrumslasten bei der Berechnung des direkten Finanzausgleichs berücksichtigt; dadurch erhalten diese Gemeinden höhere Zuschüsse bzw. zahlen geringere Ausgleichsleistungen beim Disparitätenabbau. Zum anderen erhalten die Gemeinden Bern, Biel und Thun einen jährlichen Zuschuss zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur. Diese Pauschalabgeltungen betragen rund 90 Millionen Franken und werden vom Kanton finanziert. Zentrumslasten im Sinne des FILAG sind von Städten erbrachte Leistungen, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen. Das heutige System der Abgeltung der Zentrumslasten ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Entschädigung zentrumsbedingter Lasten der grössten Städte ist eine schweizweit verbreitete Praxis.

Der im Gesetz festgeschriebene Kreis abgeltungsberechtigter Städte entspricht der Kategorisierung der kantonalen Raumplanung (Städte der Stufen 1 bis 3 nach der wirtschaftspolitischen Steuerung). Nach dieser Kategorisierung ist Bern ein Zentrum nationaler Bedeutung (Stufe 1), Biel und Thun sind kantonale Zentren (Stufe 2) und Langenthal sowie Burgdorf sind regionale Zentren von kantonaler Bedeutung (Stufe 3). Einzige Ausnahme davon ist die Gemeinde Interlaken (Stufe 3), die keine Abgeltung der Zentrumslasten erhält, da sie mit knapp 6000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich kleiner ist als Burgdorf und Langenthal (beide rund 16 000 Einwohner/-innen) und zusammen mit ihren Nachbargemeinden ein relativ geschlossenes Siedlungsgebiet bildet.

Zentralitätsstruktur für den Kanton Bern gemäss Richtplan 2030:

Stufe	Wirtschaftspolitische Steuerung	Regionalpolitische Steuerung
1 Zentren von nationaler Bedeutung	Bern	
2 Kantonale Zentren	Biel, Thun	
3 Regionale Zentren von kantonaler Bedeutung	Langenthal, Burgdorf, Interlaken	8 Städte wie z. B. Saint-Imier, Lyss, Langnau, Frutigen
4 Regionale Zentren der 4. Stufe		34 Städte wie z. B. Aarberg, Herzogenbuchsee und Münsingen
4 Regionale Tourismuszentren der 4. Stufe		5 Zentren darunter Adelboden und Grindelwald

Köniz ist mit 43 500 Einwohnenden ohne Zweifel eine grosse Gemeinde und nimmt innerhalb der Region eine wichtige Funktion wahr. Der Regierungsrat anerkennt auch ausdrücklich, dass die Gemeinde Köniz aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft einen wesentlichen Beitrag im Rahmen des direkten Finanzausgleichs leistet. Aus den nachfolgenden Gründen stellt Köniz jedoch keine Gemeinde mit Zentrumsfunktionen im Sinne des FILAG dar:

Gemäss ursprünglicher Definition wurden im FILAG diejenigen Gemeinden als abgeltungsbe-rechtigt bezeichnet, welche die Kerngemeinde einer Agglomeration bzw. einer Region bilden. In Bezug auf Köniz hat sich die Situation seit Inkrafttreten des FILAG im Jahr 2002 nicht geändert: Köniz ist eine – wenn auch die mit Abstand grösste – Gemeinde des Gürtels der Agglomeration Bern. Die Städte Bern, Biel und Thun sind gemäss dem Bundesamt für Statistik Kerngemeinden von Agglomerationen und die Städte Burgdorf und Langenthal sind Kerngemeinden ausserhalb von Agglomerationen.

Mit Blick auf die Definition der Zentrumslasten im Sinne des FILAG (von Auswärtigen beanspruchte Leistungen) sind die Pendlerbewegungen von zentraler Bedeutung. Gemäss der Pendlerstatistik, welche auf den Strukturerhebungen des Bundesamts für Statistik basiert, weisen die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal eine positive Pendlerbilanz auf, d. h. die Zahl der Zupendler ist grösser als diejenige der Wegpendler. Köniz hingegen weist eine negative Pendlerbilanz auf (-3000 Personen) und erfüllt damit eines der zentralen Merkmale einer Gemeinde mit Zentrumsfunktionen nicht. Oder mit anderen Worten: Es beanspruchen mehr Könizerinnen und Könizer in anderen Gemeinden Zentrumsleistungen, als Zupendler in der Gemeinde Köniz Zentrumslasten verursachen. Werden die Pendlerbewegungen zwischen Bern und Köniz betrachtet, zeigt sich, dass täglich rund 4000 Personen von Bern nach Köniz zur Arbeit pendeln, während rund 12 000 Personen von Köniz nach Bern pendeln.

Die Motionäre argumentieren, dass Köniz mit dem Schwimmbad, der Kunsteisbahn, den verschiedenen Kultureinrichtungen und insbesondere dem Naherholungsgebiet Gurten mit dem gut ausgebauten Wanderwegnetz einiges für andere Gemeinden leistet. Das trifft sicherlich zu. Allerdings haben frühere Erhebungen ergeben, dass die Umlandgemeinden rund zwei Drittel der Zentrumsleistungen der Kerngemeinde beanspruchen, während nur ein Drittel der Zentrumslasten durch Gemeinden ausserhalb der Agglomeration verursacht werden. Weiter dürften die Gemeinde Köniz als direkt angrenzende Gemeinde und ihre Bewohnerinnen und Bewohner viel stärker von den Leistungen der Stadt Bern profitieren als umgekehrt. Die Standortvorteile der Stadt Bern enden nicht an der Stadtgrenze, sondern gelten zu einem beträchtlichen Teil auch für Köniz (einfacherer Zugang zu Leistungen, Arbeitsplätzen etc.). Mit anderen Worten: Die Könizerinnen und Könizer profitieren als Angehörige einer direkten Nachbargemeinde viel stärker von den Leistungen der Zentrumsgemeinde Bern als umgekehrt.

Was das Naherholungsgebiet auf dem Gurten betrifft, wird dieses von einer Stiftung betrieben, an der sich neben der Gemeinde Köniz auch die Migros Aare und die Stadt Bern mitbeteiligen. Die Gurtenbahn ihrerseits ist eine Aktiengesellschaft, die mehrheitlich im Besitz der Stadt Bern ist (gemäss Geschäftsbericht der Gurtenbahn 2022 besitzt die Stadt Bern 76,03 % der Aktien). Das Beispiel der Gurtenbahn und des Betriebs auf dem Gurten zeigt, dass Bern und Köniz in vielen Bereichen gemeinsame Finanzierungslösungen gefunden haben. Diese Finanzierungslösungen und Zusammenarbeiten zeigen sich denn auch in den Bereichen Kultur und Sport (Festival Heitere Fahne, Vidmarhallen, Sportplatz Weissenstein). Fehlen solche Lösungen aus Sicht der Gemeinde Köniz, sind diese direkt mit den profitierenden Nachbargemeinden zu suchen.

Der Regierungsrat überprüft mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des im Jahr 2002 eingeführten FILAG. Er legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor. Regierung und Parlament haben sich in der Vergangenheit im Rahmen dieser Erfolgskontrollen mehrfach dafür ausgesprochen, dass sich der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte mit Zentrumsfunktionen auf Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal beschränken soll, wobei eine Pauschalabgeltung der Zentrumslasten lediglich den drei bevölkerungsmässig grössten Städten Bern, Biel und Thun vorbehalten bleiben soll.

Im Rahmen der im Herbst 2023 durchgeführten Vernehmlassung zum Bericht über die Erfolgskontrolle des FILAG (Bericht FILAG 2022) haben verschiedene regionale Zentren (Saanen, Herzogenbuchsee, Worb) gefordert, ebenfalls in den Kreis der abgeltungsberechtigten Zentrumsgemeinden aufgenommen zu werden. Demgegenüber hat die externe Überprüfung der Ecoplan AG ergeben, dass der Kreis der abgeltungsberechtigten Städte im Bernischen Finanz- und Lastenausgleich im Vergleich zu anderen Kantonen eher breit gefasst ist. So entlastet z. B. der Kanton Zürich nur die grossen Städte Zürich und Winterthur, während Uster keine Abgeltung erhält. Nicht zuletzt aus diesem Grund besteht aus Sicht des Regierungsrates bezüglich der Erweiterung des Kreises der berechtigten Gemeinden nach wie vor kein Handlungsbedarf. Bei der

Gemeinde Köniz kommt hinzu, dass sie – wie vorhergehend erwähnt – keine Kerngemeinde einer Agglomeration ist und mit ihrem negativen Pendlersaldo ein wesentliches Hauptmerkmal einer Gemeinde mit Zentrumsfunktionen nicht erfüllt. Es wäre schweizweit einmalig, wenn eine Agglomerationsgemeinde neben der Kerngemeinde eine Zentrumslastenabgeltung bekommen würde.

Abschliessend erscheint dem Regierungsrat noch folgender Hinweis wichtig: Wird die Abgeltungssumme von rund 90 Millionen Franken aufgrund einer Erweiterung des Kreises der berechtigten Gemeinden erhöht, so löst dies eine Lastenverschiebung im Sinne von Artikel 29b des FILAG aus. Dies bedeutet, dass letztlich nicht der Kanton, sondern alle Bernischen Gemeinden die finanziellen Folgen der Ausweitung zu tragen hätten. Aus Sicht des Regierungsrates gilt es, solche zusätzlichen Lastenverschiebungen zu vermeiden. Im Falle einer Ausweitung müsste deshalb aus Sicht des Regierungsrates die gleichbleibende Abgeltungssumme von rund 90 Millionen Franken unter den berechtigten Gemeinden neu verteilt werden, was entsprechend tiefere Abgeltungen für Bern, Biel und Thun zur Folge hätte.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

Verteiler

– Grosser Rat