



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 13.08.2025
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2024.FINGS.275
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	2
2.1	Bericht des Regierungsrates über die Erfolgskontrolle des FILAG vom 24. April 2024 (FILAG-Bericht 2024)	2
2.2	Abgeltung der Zentrumslasten	3
2.2.1	Massnahmen für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen	3
2.2.2	Neuerfassung der Zentrumslasten 2022	4
2.2.3	Vorgesehene pauschale Abgeltungen ab 2025 gemäss FILAG-Bericht 2024	4
2.2.4	Auswirkungen auf den direkten Finanzausgleich	5
2.3	Planungserklärung des Grossen Rates vom 12. September 2024	7
3.	Grundzüge der Neuregelung	7
3.1	Einbezug von Burgdorf und Langenthal in den Mechanismus der Pauschalabgeltung	8
4.	Erlassform	9
5.	Erläuterungen zu den Artikeln	9
5.1	Änderung FILAG	9
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderer wichtigen Planungen	12
7.	Finanzielle Auswirkungen	12
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	12
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	12
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	13
11.	Vernehmlassungsverfahren	13
12.	Antrag	14

1. Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2024 den Bericht des Regierungsrates über die Erfolgskontrolle des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) beraten (FILAG-Bericht 2024). Er hat den Regierungsrat mit einer Planungserklärung beauftragt, dem Grossen Rat spätestens bis zur Wintersession 2025 eine Vorlage zur Anpassung des FILAG zu unterbreiten, welche neben den Gemeinden Bern, Biel und Thun auch für die Gemeinden Burgdorf und Langenthal eine Pauschalabgeltung der Zentrumslasten vorsieht. Mit dieser Gesetzesrevision wird diese Planungserklärung umgesetzt.

Würden Burgdorf und Langenthal bezüglich der Höhe der Pauschalabgeltung gleichgestellt wie Bern, Biel und Thun, so würde dies zu einer Erhöhung der Abgeltungssumme um CHF 9.6 Millionen führen. Gestützt auf die Planungserklärung des Grossen Rates sieht die Vorlage eine *Dreiteilung der Finanzierung zu je einem Drittel* vor:

- *Reduzierte Abgeltung für Burgdorf und Langenthal:* Die Vorlage sieht für Burgdorf eine Abgeltung von CHF 2.8 Millionen bzw. 1.2 Steueranlagezehntel vor. Langenthal erhält CHF 3.7 Millionen bzw. 1.4 Steueranlagezehntel. Gemäss Planungserklärung des Grossen Rates kann für Burgdorf und Langenthal auch eine tiefere Abgeltung als bei Bern, Biel und Thun vorgesehen werden. Während bei diesen drei Gemeinden 70 Prozent der Nettozentrumslasten abgegolten werden, sind es bei Burgdorf und Langenthal nur 47 Prozent. Die Abgeltungssumme liegt damit CHF 3.2 Millionen unter dem Betrag, welchen Burgdorf und Langenthal bei einem einheitlichen Abgeltungssatz von 70 Prozent erhalten würden.
- *Tieferer Abgeltungsbetrag für Bern:* Weiter soll gemäss Planungserklärung des Grossen Rates der Abzug für Zentrumsnutzen von 25 Prozent für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten angemessen erhöht werden, wenn die Bruttozentrumslasten über CHF 50 Millionen und der Harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) einer Gemeinde über 115 liegen. Für die davon einzig betroffene Stadt Bern sieht die Vorlage einen Abzug von 29 Prozent vor. Die Abgeltung an die Stadt Bern reduziert sich dadurch gegenüber dem gemäss FILAG-Bericht 2024 vorgesehenen Betrag um rund CHF 3.2 Millionen.
- *Beteiligung sämtlicher Gemeinden:* Schliesslich sieht die Vorlage eine Erhöhung der Abgeltungssumme um CHF 3.2 Millionen vor. Dieser Betrag stellt eine Lastenverschiebung im Sinne von Artikel 29b FILAG dar. Dieser Betrag wird dem Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» zugeführt, wodurch sich der Pro-Kopf-Lastenanteil aller Gemeinde erhöht. Demgegenüber wirken sich im Finanzausgleich die vorgesehenen Anpassungen bei den Pauschalabgeltungen an die fünf Städte mit Zentrumsfunktionen für alle übrigen Gemeinden positiv aus. Per Saldo erfahren diese Gemeinden gegenüber dem Status Quo (2024) eine leichte finanzielle Verbesserung.

2. Ausgangslage

2.1 Bericht des Regierungsrates über die Erfolgskontrolle des FILAG vom 24. April 2024 (FILAG-Bericht 2024)

Gemäss Artikel 4 FILAG überprüft der Regierungsrat mindestens alle vier Jahre die Auswirkungen des FILAG und legt dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zu einer Gesetzesänderung vor. Der Regierungsrat hat die Ergebnisse der letzten Erfolgskontrolle im Jahr

2022, welche die Entwicklungen zwischen den Jahren 2016 und 2021 analysiert, in seinem Bericht vom 24. April 2024 zusammengefasst (FILAG-Bericht 2024).

Darin hat er die positiven Ergebnisse der durchgeführten externen Evaluation mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Auch die Vernehmlassung zum FILAG-Bericht 2024 ergab eine breite Zustimmung zum Finanz- und Lastenausgleich. Der Regierungsrat erkannte deshalb sowohl bezüglich der FILAG-Instrumente als auch der Höhe der FILAG-Abgeltungen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Einzig bei der Abgeltung der Zentrumslasten erklärte sich der Regierungsrat aufgrund der stetigen kritischen Rückmeldungen bereit, die heute geltende Regelung zu Beginn der nächsten FILAG-Periode grundlegend zu überprüfen und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht bzw. eine Gesetzesrevision vorzulegen. Für ein neues Modell hat der Regierungsrat fünf Leitsätze formuliert¹. Diese wurden im Rahmen der parlamentarischen Beratung des FILAG-Berichtes 2024 in der Herbstsession 2024 mit einer Planungserklärung des Grossen Rates ergänzt.

Kurzfristig bestand aus Sicht des Regierungsrates weder betreffend den Kreis abgeltungsberechtigter Städte noch den Gesamtbetrag der Pauschalabgeltung an die Städte Bern, Biel und Thun Anpassungsbedarf. Gestützt auf die Neuerhebung der Zentrumslasten sollte aber die Aufteilung der Gesamtsumme der pauschalen Abgeltung auf die drei Städte angepasst werden.

2.2 Abgeltung der Zentrumslasten

2.2.1 Massnahmen für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Besonders belasteten Gemeinden wird der hohe, strukturell bedingte finanzielle Aufwand mit zusätzlichen Massnahmen abgegolten (Art. 12 FILAG). Dies betrifft einerseits Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Art. 13 ff FILAG) und andererseits Gemeinden mit übermässigen geographisch-topografischen Lasten (Art. 17 ff FILAG).

Die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal sind Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Sinne des FILAG (Art. 13 Abs. 1). Zentrumslasten im Sinne des FILAG sind von Städten erbrachte Leistungen, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen. Die Zentrumslasten sind vom Regierungsrat periodisch zu erfassen. Dabei sind Zentrumsnutzen, die Standortvorteile und die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen (Art. 13 Abs. 2 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 (Art. 12 Abs. 2 Bst. a FILAG); dadurch erhalten diese Gemeinden höhere Zuschüsse bzw. zahlen geringere Ausgleichsleistungen beim Disparitätenabbau.
- Zum anderen erhalten die Gemeinden Bern, Biel und Thun eine *Pauschalabgeltung* zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur. Diese Pauschalabgeltungen betragen rund CHF 91 Millionen und werden vom Kanton finanziert (Art. 16 FILAG).

¹ FILAG-Bericht 2024, S. 53 und 54

Der Regierungsrat legt jährlich fest, welcher Anteil der erfassten Zentrumslasten für den Vollzug massgebend ist (Art. 13 Abs. 3 FILAG).

2.2.2 Neuerfassung der Zentrumslasten 2022

Im Rahmen der generellen Überprüfung des FILAG wurden die Zentrumslasten im Jahr 2022 neu erfasst. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Ergebnisse der Neuerhebung:

Abbildung 1: Resultate der Neuerhebung der Nettozentrumslasten (Datenbasis 2021)

in 1'000 CHF	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Privater Verkehr	54'286	11'421	10'723	4'328	4'900	85'658
Öffentliche Sicherheit	10'006	2'730	1'148	396	588	14'868
Gästeinfrastruktur	12'112	6'819	1'132	810	553	21'426
Sport	14'488	4'600	4'086	1'346	2'019	26'539
Soziale Sicherheit	1'964	825	244	90	149	3'272
Kultur	23'063	8'418	4'854	884	2'261	39'480
Zwischentotal (= Bruttozentrumslasten)	115'919	34'813	22'187	7'854	10'470	191'243
J. Zentrumsnutzen	-11'592	-3'481	-2'219	-785	-1'047	-19'124
J. Standortvorteile Eigenfinanzierung	-17'388	-5'222	-3'328	-1'178	-1'571	-28'687
Netto-Zentrumslasten (neu erhoben)	86'939	26'110	16'640	5'891	7'852	143'432
Veränderung ggü. Stauts Quo	-10'574	-5'568	1'804	-254	-44	-14'636

Im Vergleich zum Status Quo fallen insbesondere die Nettozentrumslasten von Bern und Biel geringer aus. Dies liegt insbesondere an höheren Abzügen für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten, die neu insgesamt 25 Prozent der Bruttozentrumslasten betragen. Mit dieser Anpassung wurde die Erhebungsmethodik noch stärker an das Vorgehen anderer Kantone angeglichen. Trotz dieser Änderung ergibt sich bei Thun eine Erhöhung der Zentrumslasten, da Lasten in verschiedenen Bereichen im Vergleich zu den anderen Städten bisher zu konservativ beziffert worden sind. Das Gesamttotal der Nettozentrumslasten fällt im Vergleich zum Jahr 2019 um rund CHF 14.6 Millionen geringer aus.

2.2.3 Vorgesehene pauschale Abgeltungen ab 2025 gemäss FILAG-Bericht 2024

Trotz tieferen Nettozentrumslasten sprach sich der Regierungsrat im FILAG-Bericht 2024 dafür aus, am bisherigen Gesamtbetrag der pauschalen Abgeltung von CHF 90.8 Millionen festzuhalten und diesen proportional auf die Städte Bern, Biel und Thun aufzuteilen. Daraus ergaben die pauschalen Abgeltungen gemäss nachfolgender Abbildung. Dabei werden die Lasten der Städte Bern, Biel und Thun jeweils zu 70.05 Prozent pauschal abgegolten.

Abbildung 2: Vorgesehene Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten ab dem Jahr 2025 und daraus resultierende übrige abgeltungsrelevante Lasten gemäss FILAG-Bericht 2024

in 1'000 CHF	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Pauschale Abgeltung (neu 70.05%)	60'899	18'289	11'656	n/a	n/a	90'844
Veränderung ggü Status Quo	-607	-1'692	2'299	0	0	-
Übrige Zentrumslasten (neu)	26'040	7'821	4'984	5'891	7'853	52'589
Veränderung ggü Status Quo	-9'968	-3'876	-494	-254	-44	-14'636

Durch diese Neuverteilung erhält Thun CHF 2.3 Millionen mehr, Bern CHF 0.6 Millionen und Biel CHF 1.7 Millionen weniger.

2.2.4 Auswirkungen auf den direkten Finanzausgleich

Der direkte Finanzausgleich mildert die Unterschiede der Steuerertragskraft der Gemeinden. Grundlage dafür bildet der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI). Es werden zwei Instrumente eingesetzt:

- *Disparitätenabbau:* Gemeinden mit einem HEI über 100 zahlen eine Ausgleichsleistung, welche die Differenz ihres HEI zum durchschnittlichen HEI von 100 um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Zurzeit beträgt dieser 37 Prozent. Gemeinden mit einem HEI unter 100 erhalten einen Zuschuss in dieser Höhe. Die Finanzierung des Disparitätenabbaus erfolgt durch die Gemeinden mit einem HEI > 100 (horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden).
- *Mindestausstattung:* Die Mindestausstattung ist eine zusätzliche Hilfe für ausserordentlich finanzschwache Gemeinden. Mit dem Zuschuss sollen sie in die Lage versetzt werden, ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Anspruch auf eine Mindestausstattung haben Gemeinden, deren HEI nach dem Disparitätenabbau einen vom Regierungsrat innerhalb einer Bandbreite von 75 bis 90 liegenden Mindestwert nicht erreicht. Aktuell beträgt dieser Satz 86. Die Finanzierung der Mindestausstattung erfolgt durch den Kanton.

Werden die beim direkten Finanzausgleich berücksichtigten übrigen Zentrumslasten verändert, so hat dies nicht nur Auswirkungen auf die Zuschüsse und Ausgleichsleistungen der betroffenen fünf Städte, sondern auch auf alle übrigen Gemeinden. Die Veränderungen folgen folgender Logik:

- *Steigen die abzugsberechtigten Zentrumslasten an,* führt dies dazu, dass der HEI der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen sinkt, was bei diesen Gemeinden zu höheren Zuschüssen (Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal) bzw. zu tieferen Ausgleichsleistungen (Bern) führt. Bei allen anderen Gemeinden ist das Gegenteil der Fall: Der HEI steigt und die Zuschüsse nehmen ab bzw. die Ausgleichsleistungen zu.
- *Nehmen umgekehrt die abzugsberechtigten Zentrumslasten ab,* steigt der HEI der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen. Diese Gemeinden bekommen dadurch weniger Zuschüsse bzw. zahlen höhere Ausgleichsleistungen. Alle übrigen Gemeinden werden schwächer, ihre Zuschüsse steigen bzw. die Ausgleichsleistungen nehmen ab.

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Auswirkungen der vom Regierungsrat gemäss FILAG-Bericht 2024 beabsichtigten Anpassungen (vgl. Abbildung 2) auf ausgewählte Gemeinden. Aufgrund der Aktualisierung sinken die abzugsberechtigten Zentrumslasten der Städte Bern und Biel. Dies führt bei Bern zu einer höheren Ausgleichsleistung (CHF 3.2 Mio.) und bei Biel zu einem geringeren Zuschuss (1.2 Mio.). Bei den übrigen Städten mit Zentrumsfunktionen Thun, Burgdorf und Langenthal ergeben sich gegenüber dem Status Quo (2024) nur geringfügige Veränderungen.

Die abzugsberechtigten Zentrumslasten gehen um knapp CHF 15 Millionen zurück. Bei allen übrigen Gemeinden bestätigt sich die vorstehend beschriebene Logik: Durch diese Reduktion werden die übrigen Gemeinden beim Finanzausgleich um CHF 5 pro Einwohner bessergestellt.

Bei Gemeinden, welche eine Mindestausstattung erhalten, beträgt die Verbesserung sogar CHF 13 pro Einwohner.

Abbildung 3: Auswirkungen der Anpassungen der abzugsberechtigten Zentrumslasten im Finanzausgleich gemäss FILAG-Bericht 2024 auf ausgewählte Gemeinden

Gemeinden mit Zentrumsfunktionen								
	Status Quo			FILAG-Bericht 2024			Veränderung	
	DA	MA	Total	DA	MA	Total	Total	p/E
Bern	-47'503'064	0	-47'503'064	-50'726'189	0	-50'726'189	-3'223'125	-24
Biel/Bienne	7'826'968	0	7'826'968	6'675'053	0	6'675'053	-1'151'915	-21
Thun	1'273'888	0	1'273'888	1'334'691	0	1'334'691	60'803	1
Burgdorf	3'793'634	0	3'793'634	3'789'870	0	3'789'870	-3'764	-0
Langenthal	2'380'611	0	2'380'611	2'445'929	0	2'445'929	65'317	4

DA = Disparitätenabbau / MA = Mindestausstattung
+ = Zuschuss / - = Ausgleichsleistung

Finanzstarke Gemeinden								
	Status Quo			FILAG-Bericht 2024			Veränderung	
	DA	MA	Total	DA	MA	Total	Total	p/E
Saanen	-19'958'017	0	-19'958'017	-19'917'546	0	-19'917'546	40'471	5
Muri b.B.	-14'433'420	0	-14'433'420	-14'363'837	0	-14'363'837	69'582	5
Ittigen	-8'759'084	0	-8'759'084	-8'697'245	0	-8'697'245	61'839	5
Evilard	-772'960	0	-772'960	-758'276	0	-758'276	14'684	5
Mörigen	-843'669	0	-843'669	-838'821	0	-838'821	4'848	5

DA = Disparitätenabbau / MA = Mindestausstattung
+ = Zuschuss / - = Ausgleichsleistung

Finanzschwache Gemeinden								
	Status Quo			FILAG-Bericht 2024			Veränderung	
	DA	MA	Total	DA	MA	Total	Total	p/E
Adelboden	333'603	0	333'603	352'064	0	352'064	18'461	5
Ersigen	355'655	0	355'655	366'823	0	366'823	11'168	5
Arni	356'721	232'401	589'122	361'868	239'217	601'085	11'963	13
St. Stephan	503'719	333'518	837'237	510'913	343'046	853'959	16'723	13
Trub	726'911	719'483	1'446'394	734'024	728'903	1'462'927	16'533	13

DA = Disparitätenabbau / MA = Mindestausstattung
+ = Zuschuss / - = Ausgleichsleistung

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen im Finanzausgleich haben die vom Regierungsrat vorgesehenen Anpassungen gemäss FILAG-Bericht 2024 für die fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktionen folgenden Auswirkungen:

Abbildung 4: Auswirkungen der Anpassungen gemäss FILAG-Bericht 2024

in 1'000 CHF	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Pauschale Abgeltung	-607	-1'692	2'299	0	0	-
Finanzausgleich	-3'222	-1'152	61	-4	65	-4'252
Veränderung ggü Status Quo	-3'829	-2'844	2'360	-4	65	-4'252

2.3 Planungserklärung des Grossen Rates vom 12. September 2024

Die in ein Postulat umgewandelte Motion 161-2021 (Freudiger und Mitunterzeichnende) «Gleichbehandlung der fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktion» forderte eine Überprüfung der Auswirkungen einer Gleichbehandlung der fünf Städte in Bezug auf die Abgeltung ihrer Zentrumslasten. Der Regierungsrat hat im FILAG-Bericht 2024 dargelegt, warum er eine Ausweitung des Kreises der abgeltungsberechtigten Gemeinden auf Burgdorf und Langenthal ablehnt. So wird darauf hingewiesen, dass die Anzahl der bernischen Gemeinden mit Anrecht auf einen Ausgleich der Zentrumslasten im Vergleich zu anderen Kantonen eher hoch ist. Hinzu komme, dass mit einer Pauschalabgeltung an Burgdorf und Langenthal die Diskrepanz zu weiteren regionalen Zentren, die keinen Zentrumslastenausgleich erhalten, weiter zunehmen würde und entsprechende Ansprüche geltend gemacht werden könnten. Der Grosse Rat ist jedoch dieser Argumentation nicht gefolgt. Er hat in der Herbstsession 2024 im Rahmen der Beratung des FILAG-Berichtes 2024 folgende Planungserklärung verabschiedet:

2. *Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat spätestens bis zur Wintersession 2025 eine Vorlage zur Anpassung des FILAG mit folgendem Inhalt:*
 - 2.1 *Die Gemeinden mit Zentrumsfunktion Langenthal und Burgdorf werden ebenfalls auch pauschal abgegolten, so dass eine gegenüber heute verbesserte Berücksichtigung ihrer Zentrumslasten resultiert; der Prozentsatz der Pauschalabgeltung der Netto-Zentrumslasten kann tiefer liegen als jener der Städte Bern, Biel und Thun.*
 - 2.2 *Die Werte der Gemeinden mit Zentrumsfunktion für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierung liegen nicht unter 25% ihrer Brutto-Zentrumslasten; der Wert ist angemessen zu erhöhen, wenn die Brutto-Zentrumslasten über CHF 50 Mio. und der HEI einer Gemeinde über 115 liegen.*
 - 2.3 *Eine Mehrbelastung übriger Gemeinden durch die FILAG-Anpassung gemäss Ziff. 1 ist bei Berücksichtigung sämtlicher Faktoren zu vermeiden; Art. 29b FILAG bleibt anwendbar.*
 - 2.4 *Bis zur Neuregelung der Zentrumslasten (Ziff. 3) werden die anrechenbaren Zentrumslasten nicht mehr zulasten der übrigen Gemeinden erhöht.*

3. Grundzüge der Neuregelung

Inhalt der vorliegenden FILAG-Revision ist die Umsetzung der vom Grossen Rat in der Herbstsession 2024 überwiesenen Planungserklärung mit dem Hauptanliegen, dass die Gemeinden Burgdorf und Langenthal ebenfalls eine Pauschalabgeltung ihrer Zentrumslasten erhalten sollen.

Werden Burgdorf und Langenthal bezüglich der Höhe der Pauschalabgeltung gleichgestellt wie Bern, Biel und Thun, so führt dies zu einer Erhöhung der Abgeltungssumme um CHF 9.6 Millionen. Mit den Planungserklärungen 2.1, 2.2 und 2.3 hat sich der Grosse Rat für folgende *Dreiteilung der Finanzierung* ausgesprochen:

1. *Reduzierte Abgeltung an Burgdorf und Langenthal:* Gemäss Planungserklärung 2.1 dürfen die Pauschalabgeltung an Burgdorf und Langenthal tiefer ausfallen als bei Bern, Biel und Thun. Burgdorf und Langenthal tragen demzufolge selber zur Finanzierung bei, indem ihnen eine tiefere Abgeltung zugesprochen werden kann.

2. *Tiefere Pauschalabgeltung an Bern:* Die Planungserklärung 2.2 sieht vor, dass der Abzug für Zentrumsnutzen von 25 Prozent für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten angemessen zu erhöhen ist, wenn die Brutto-Zentrumslasten über CHF 50 Millionen und der HEI einer Gemeinde über 115 liegen. Davon ist einzig die Gemeinde Bern betroffen. Die Abgeltungssumme an Bern soll demzufolge tiefer ausfallen als im FILAG-Bericht 2024 vorgesehen. Begründet wurde dieser höhere Abzug damit, dass die Stadt Bern dank ihrer Zentrumsfunktion eine hohe Steuerkraft aufweist und dass das FILAG auch beim geografisch-topografischen Zuschuss eine Kürzungsmöglichkeit vorsieht. Art. 35 Abs. 3 FILAG legt fest, dass Gemeinden mit einem HEI von mindestens 120 die Zuschüsse gekürzt werden.
3. *Beteiligung sämtlicher Gemeinden:* Und schliesslich soll auch die Gesamtheit der Gemeinden einen Beitrag leisten, indem gemäss Planungserklärung 2.3 Artikel 29b FILAG anwendbar bleibt, d. h. eine Erhöhung der Abgeltungssumme via Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» kompensiert wird.

Die vorliegende Revision wurde so «austariert», dass diese *Dreiteilung der Finanzierung auch betragsmässig zu je einem Drittel* erfolgt (je ca. CHF 3.2 Mio.). Weiter sollen die Auswirkungen auf die nicht direkt betroffenen Gemeinden, d. h. exklusiv die fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktionen, möglichst gering ausfallen (Ziffer 2.3 der Planungserklärung). Der Regierungsrat hat im FILAG-Bericht dargelegt, dass bei einer grundlegenden Neuordnung der Abgeltung der Zentrumslasten zusätzlichen Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton im Sinne von Artikel 29b möglichst gering gehalten werden sollen (Leitsatz 5). Dieser Grundsatz gilt nach Auffassung des Regierungsrates auch für die vorliegende «kleine» Revision.

3.1 Einbezug von Burgdorf und Langenthal in den Mechanismus der Pauschalabgeltung

Die Vorlage sieht bei Langenthal und Burgdorf eine Pauschalabgeltung der Zentrumslasten von 47 Prozent vor. Die Abgeltung fällt damit rund CHF 3.2 Millionen tiefer aus, als wenn der gleiche Abgeltungssatz wie für Bern, Biel und Thun angewendet würde (70.05 %). Der Betrag entspricht dem in Ziffer 3 beschriebenen Finanzierungsdrittel.

Bei der Stadt Bern wird ein Abzug von 29 Prozent für Zentrumsnutzen, Standortvorteile und Eigenfinanzierung berücksichtigt (anstatt 25 Prozent wie bei den übrigen Gemeinden mit Zentrumsfunktionen). Dadurch fällt die Pauschalabgeltung an Bern gegenüber dem FILAG-Bericht 2024 um CHF 3.2 Millionen tiefer aus und entspricht ebenfalls einem Finanzierungsdrittel gemäss Ziffer 3.

Abbildung 5: Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten und verbleibende Zentrumslasten

in 1'000 CHF	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Bruttozentrumslasten	115'919	34'813	22'187	7'854	10'470	105'585
Abzug Zentrumsnutzen, Standortvorteile, Eigenfinanzierung	29%	25%	25%	25%	25%	
	-33'617	-8'703	-5'547	-1'964	-2'618	-52'448
Netto-Zentrumslasten (neu erhoben)	82'302	26'110	16'640	5'891	7'853	138'795
Pauschale Abgeltung	70.05%	70.05%	70.05%	47.00%	47.00%	
Zentrumslasten	57'653	18'290	11'656	2'769	3'691	94'058
Veränderung ggü. Stauts Quo (2024)	-3'853	-1'691	2'299	2'769	3'691	3'214
Verbleibende Zentrumslasten	24'650	7'820	4'984	3'122	4'162	44'737
Veränderung ggü. Stauts Quo	-11'358	-3'877	-494	-3'023	-3'735	-22'488

Die Gemeinde Burgdorf erhält neu eine Pauschalabgeltung von CHF 2.8 Millionen, bei der Gemeinde Langenthal beträgt der Zuschuss CHF 3.7 Millionen. Gegenüber dem Status Quo (2024) fällt die Abgeltung für Bern um CHF 3.9 Millionen und für Biel um CHF 1.7 Millionen geringer aus, während Thun CHF 2.3 Millionen mehr erhält. Die Abgeltungssumme erhöht sich insgesamt um CHF 3.2 Millionen. Dieser Betrag stellt eine Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Sinne von Artikel 29b FILAG dar und ist via Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» zu kompensieren. Der Betrag entspricht dem Finanzierungsdrittel gemäss Ziffer 3.

Die bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigten verbleibenden Zentrumslasten sinken deutlich um über CHF 22 Millionen. Gemäss der unter Ziffer 0 beschriebenen Logik führt dies bei allen übrigen Gemeinden gegenüber dem Status Quo (2024) zu einer Besserstellung im Finanzausgleich um CHF 5 pro EinwohnerIn. Bei gleichbleibendem Satz des HEI von 86 beträgt die Verbesserung bei Gemeinden mit einer Mindestausstattung sogar CHF 17. Die vom Kanton finanzierte Mindestausstattung erhöht sich von bisher CHF 29.6 Millionen auf CHF 31.8 Millionen. Mit Blick auf die finanzielle Ausgewogenheit der Vorlage kann der massgebenden Satz der Mindestausstattung von 86.0 auf 85.6 leicht herabgesetzt werden. Mit dieser Reduktion beträgt die Besserstellung der Gemeinden mit einer Mindestausstattung gleich wie bei allen übrigen Gemeinden CHF 5 pro EinwohnerIn.

Unter Einbezug der Effekte beim Finanzausgleich ergibt sich bei den fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktionen folgende Belastungssituation:

Abbildung 6: Verbleibende Zentrumslasten in %

in 1'000 CHF	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Netto-Zentrumslasten	82'302	26'110	16'640	5'891	7'853	138'795
Pauschale Abgeltung	57'653	18'290	11'656	2'769	3'691	98'156
Effekte Finanzausgleich	7'535	2'008	1'044	889	1'581	13'057
Total Abgeltung	65'188	20'298	12'700	3'657	5'272	107'116
Abgeltung in %	79%	78%	76%	62%	67%	77%

4. Erlassform

Der Einbezug der Gemeinden Burgdorf und Langenthal in den Mechanismus der Pauschalabgeltung der Zentrumslasten erfolgt mit einer Teilrevision des FILAG.

Die Gesetzesänderungen unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV; BSG 101.1).

5. Erläuterungen zu den Artikeln

5.1 Änderung FILAG

Artikel 12 – Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

In Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b werden neben Bern, Biel und Thun neu auch Burgdorf und Langenthal als Gemeinden erwähnt, die eine pauschale Abgeltung der Zentrumslasten erhalten.

Artikel 13 – Zentrumslasten

Gemäss bisherigem Artikel 13 Absatz 3 legt der Regierungsrat fest, welcher Anteil der erfassten Zentrumslasten für den Vollzug massgebend ist. Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren von der jährlichen Anpassungsmöglichkeit nie Gebrauch gemacht, sondern hat jeweils die im Grossen Rat im Rahmen der FILAG-Debatten zu den Evaluationsberichten diskutierten Zahlen im Vollzug angewendet. Zudem legt Ziffer 2.4 der Planungserklärung fest, dass bis zur Neuregelung der Zentrumslasten die anrechenbaren Zentrumslasten nicht mehr zulasten der übrigen Gemeinden erhöht werden dürfen. Aus diesen Gründen werden die pauschalen Abgeltungen der Zentrumslasten sowie die beim Finanzausgleich anrechenbaren übrigen Zentrumslasten neu im FILAG festgelegt (Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 Abs.). Der Absatz 3 kann deshalb aufgehoben werden.

Artikel 14 – Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs

Gemäss Kommentar zu Artikel 13 werden die beim Vollzug des Finanzausgleichs zu berücksichtigenden Zentrumslasten neu auf Gesetzesstufe festgelegt. Gemäss neuem Absatz 3 betragen diese (vgl. Abbildung 5):

a Bern	24.650 Millionen Franken
b Biel	7.820 Millionen Franken
c Thun	4.984 Millionen Franken
d Burgdorf	3.122 Millionen Franken
e Langenthal	4.162 Millionen Franken

Artikel 15 – Pauschale Abgeltung

In Artikel 15 Absatz 1 werden neben Bern, Biel und Thun neu auch Burgdorf und Langenthal als Gemeinden erwähnt, die eine pauschale Abgeltung der Zentrumslasten erhalten.

Auch die pauschalen Abgeltungen werden gemäss Kommentar zum Artikel 13 neu auf Gesetzesstufe festgelegt. Gemäss Artikel 15 Absatz 2 betragen diese (vgl. Abbildung 5):

a Bern	57.653 Millionen Franken
b Biel	18.290 Millionen Franken
c Thun	11.656 Millionen Franken
d Burgdorf	2.769 Millionen Franken
e Langenthal	3.691 Millionen Franken

Der bisherige Absatz 3, wonach der Regierungsrat die Pauschalabgeltungen kantonal letztinstanzlich festlegt, kann aufgehoben werden. Da mit der Verankerung der Beträge auf Gesetzesstufe die jährliche (formelle) Festlegung der Abgeltungen entfällt, kann auch auf die im bisherigen Absatz 2 vorgesehene jährliche Berichterstattung durch die abgeltungsberechtigten Städte verzichtet werden.

Artikel 16 – Finanzierung der pauschalen Abgeltung

In Artikel 16 Absatz 1 werden neben Bern, Biel und Thun neu auch Burgdorf und Langenthal als Gemeinden erwähnt, die eine pauschale Abgeltung der Zentrumslasten erhalten.

Übergangsbestimmung T4-1, Absatz 1

Die Erweiterung der Gemeinden mit einer Pauschalabgeltung der Zentrumslasten führt zu einer Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton von CHF 3.2 Millionen (vgl. Ziffer 3.2). Dieser Betrag wird ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Gesetzesänderung im Sinne von Artikel 29b FILAG dem Lastenausgleich «Neue Aufgabenteilung» belastet.

Übergangsbestimmung T4-1, Absatz 2

Gemäss Artikel 9 FILAG ist für die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs der Durchschnitt der drei dem Vollzugsjahr vorangegangenen Jahre massgebend. Wird die vorliegende Änderung per 1. Januar 2027 in Kraft gesetzt, so gelten für das erste Vollzugsjahr die Berechnungsgrundlagen der Jahre 2024, 2025 und 2026. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat mit Urteil vom 15. August 2023 eine Beschwerde der Gemeinde Uetendorf gutheissen, wonach der harmonisierte Steuerertrag einer Gemeinde in den Bemessungsjahren nicht nachträglich korrigiert werden darf, wenn sich ab dem Vollzugsjahr die anrechenbaren Zentrumslasten verändern. Damit die mit der vorliegenden Änderung politisch gewünschten finanziellen Effekte beim Finanzausgleich bereits ab dem ersten Vollzugsjahr nach Inkrafttreten der Revision eintreten, wird mit der vorliegenden Übergangsbestimmung festgelegt, dass in den ersten drei Vollzugsjahren der harmonisierte Steuerertrag in den Berechnungsjahren die Abzüge vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern gemäss Artikel 14 Absatz 2 berücksichtigt.

Abbildung 7: Korrektur der Berechnungsgrundlagen beim Vollzug des Finanzausgleichs bei einem Inkrafttreten per 1. Januar 2027

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2029
			Vollzug			
				Vollzug		
					Vollzug	
						Vollzug

 Korrektur Berechnungsgrundlage: Abzüge gemäss Art. 14 Abs. 2

Bei einem Inkrafttreten der Änderung per 1. Januar 2027 werden die Grundlagejahre 2024, 2025, 2026 insofern nachträglich korrigiert, als bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags die Abzüge gemäss Artikel 14 Absatz 2 berücksichtigt werden.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderer wichtigen Planungen

Die Revision des FILAG wurde durch den Grossen Rat mit einer Planungserklärung angestossen und ist in den Richtlinien der Regierungspolitik nicht enthalten.

7. Finanzielle Auswirkungen

Da die durch die vorliegende Änderung ausgelösten Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton im Sinne von Artikel 29b FILAG kompensiert werden, hat die Vorlage für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine direkten personellen und organisatorischen Auswirkungen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die nachfolgende Abbildung zeigt die finanziellen Auswirkungen der Aktualisierung der Zentrumslasten gemäss FILAG-Bericht 2024 sowie der vorliegenden Vorlage auf ausgewählte Gemeinden.

Abbildung 8: Finanzielle Auswirkungen auf ausgewählte Gemeinden

Gemeinden mit Zentrumsfunktionen						
CHF	Finanzausgleich	Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	Lastenverschiebung Art. 29b	Veränderung		
				Total	p/E	SZ
Bern	-3'361'972	-3'853'000	-411'372	-7'626'345	-57	-0.3
Biel/Bienne	-982'655	-1'691'000	-169'299	-2'842'954	-52	-0.4
Thun	194'419	2'299'000	-133'351	2'360'067	54	0.3
Burgdorf	-989'167	2'769'000	-51'596	1'728'237	103	0.7
Langenthal	-1'519'577	3'691'000	-47'877	2'123'546	136	0.8

SZ = Steueranlagezehntel

Finanzstarke Gemeinden						
CHF	Finanzausgleich	Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	Lastenverschiebung Art. 29b	Veränderung		
				Total	p/E	SZ
Saanen	63'371	0	-22'854	40'517	5	0.0
Muri b.B.	108'954	0	-39'293	69'660	5	0.0
Ittigen	96'830	0	-34'921	61'909	5	0.0
Evilard	22'993	0	-8'292	14'701	5	0.0
Mörigen	7'591	0	-2'738	4'854	5	0.0

SZ = Steueranlagezehntel

Finanzschwache Gemeinden						
CHF	Finanzausgleich	Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	Lastenverschiebung Art. 29b	Veränderung		
				Total	p/E	SZ
Adelboden	28'906	0	-10'425	18'481	5	0.0
Ersigen	17'488	0	-6'307	11'181	5	0.0
Arni	7'931	0	-2'906	5'025	5	0.1
St. Stephan	11'086	0	-4'063	7'024	5	0.1
Trub	10'961	0	-4'017	6'944	5	0.1

SZ = Steueranlagezehntel

Gegenüber dem Status Quo (2024) werden die Gemeinden Bern und Biel schlechter gestellt: Bern um CHF 7.6 Millionen bzw. 0.2 Steueranlagezehntel und Biel um CHF 2.8 Millionen bzw. 0.4 Steueranlagezehntel. Bei Biel ist der Hauptgrund dafür jedoch nicht der mit der vorliegenden Gesetzesrevision vorgesehene Einbezug von Burdorf und Langenthal in den Pauschalabgeltungsmechanismus, sondern die Anpassungen aufgrund der Aktualisierung der Zentrumslasten gemäss FILAG-Bericht 2024. Das Gleiche gilt für die Besserstellung von Thun um CHF 2.4 Millionen bzw. 0.3 Steueranlagezehntel. Bei Bern ist die Verschlechterung etwa je zur Hälfte auf die Aktualisierung der Zentrumslasten gemäss FILAG-Bericht 2024 und auf die vorliegende Gesetzesrevision zurückzuführen.

Für Burgdorf bringt die Vorlage eine Verbesserung um CHF 1.7 Millionen bzw. 0.7 Steueranlagezehntel. Für Langenthal sind es CHF 2.1 Millionen, was 0.8 Steueranlagezehnteln entspricht.

Alle übrigen Gemeinden erfahren eine leichte finanzielle Entlastung im Umfang von CHF 5 pro Einwohner.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Analyse auf der Grundlage der Checkliste für die Regulierungsfolgenabschätzung hat ergeben, dass der Entwurf insgesamt keine nennenswerten Auswirkungen auf die administrative und finanzielle Belastung der Unternehmen oder auf die Wirtschaft hat.

11. Vernehmlassungsverfahren

Zur vorliegenden Gesetzesrevision wurde vom 13. Februar 2025 bis 15. Mai 2025 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt gingen 31 Stellungnahmen ein. Die Vorlage fand *breite Zustimmung*:

Die *FDP, SVP, GLP, Mitte und EDU* unterstützen die vorgeschlagene Revision des FILAG vollumfänglich. Sie sehen darin einen Schritt in Richtung einer generell gerechteren Abgeltung der Zentrumslasten. Auch die *überwiegende Mehrheit der Verbände* (Berner KMU, Handels- und Industrieverein HIV, Conseil du Jura bernois CJB, Entwicklungsraum Thun ERT, Region Oberaargau, Volkswirtschaft Berner Oberland, Regionalkonferenz Emmental) sowie *verschiedene Gemeinden aus dem Oberaargau* (Bettenhausen, Oeschenbach, Wyssachen, Heimenhausen) schliessen sich dieser Haltung an. Die *SP* und die *EVP* begrüssen zwar den Einbezug von Burdorf und Langenthal in den Mechanismus der Pauschalabgeltung. Allerdings mahnen sie an, dass diese Besserstellung nicht zu Lasten der Städte Bern und Biel gehen dürfe.

Einzig die *Grünen* sowie die *Gemeinden Bern und Biel* lehnen die Vorlage ab. Als Gründe werden insbesondere vorgebracht, dass die Zentrumslasten von Burgdorf und Langenthal nicht mit denjenigen von Bern, Biel und Thun vergleichbar sind. Der heutige Kreis der abgeltungsberechtigten Städte sei insbesondere aufgrund deren Grösse sowie der damit verbundenen Zentrumsfunktion gerechtfertigt. Abgelehnt wird insbesondere auch die vorgesehene teilweise Finanzierung des Einbezugs von Burgdorf und Langenthal zu Lasten der Stadt Bern.

Viele Vernehmlassungsteilnehmende betonen die *Dringlichkeit einer grundsätzlichen Überprüfung* der Zentrumslastenabgeltung. Dabei wird vor allem eine Erweiterung des Kreises der abgeltungsberechtigten Gemeinden auf regionale Zentren gefordert. Zudem gibt es vereinzelt Stimmen, welche die *Inkraftsetzung der Revision bereits auf den 1. Januar 2026* fordern. Eine

Minderheit beurteilt die *Fixierung von Abgeltungssummen* im Gesetz kritisch, indem dadurch einer dynamischen Entwicklung nicht Rechnung getragen werden kann. Demgegenüber ist die Mehrheit der Auffassung, dass damit das System transparenter und berechenbarer gemacht wird.

Der *Regierungsrat hält an der Vorlage unverändert fest*. Mit ihr wird der im Grossen Rat in der Herbstsession 2024 formulierte politische Wille umgesetzt. Bezüglich des Inkrafttretens weist er darauf hin, dass die erste Lesung in der Wintersession 2025 erfolgt. Selbst bei einem Verzicht auf eine zweite Lesung würde die Referendumsfrist erst im ersten Quartal 2026 ablaufen. Zudem ist die finanzielle Planung für das Jahr 2026 (Budget 2026) in den Gemeinden bereits Ende 2025 abgeschlossen. Im Zusammenhang mit den in der Vernehmlassung aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen zur Pauschalabgeltung der Zentrumslasten wird der Regierungsrat die Arbeiten für eine umfassende Überprüfung zügig aufnehmen. Die entsprechende Gesetzesvorlage soll dem Grossen Rat spätestens Ende 2027 vorgelegt werden. Dabei wird auch die Erweiterung des Kreises der abgeltungsberechtigten Gemeinden eingehend geprüft.

12. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Revision des FILAG anzunehmen.